

**ДЕРЖАВНА НАВЧАЛЬНО-НАУКОВА УСТАНОВА
“АКАДЕМІЯ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ”**

**УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ
ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ
ТА РЕФОРМУВАННЯ
ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

За редакцією Т. І. Єфименко

Київ
ДННУ “Академія фінансового управління”
2015

УДК 336.1/2.021.8(477)

ББК 65.9(4Укр)26

УЗ1

Автори:

А. М. Соколовська (передмова, 4.1, 4.3, 4.4, 5.1, 5.2, висновки до розд. 4, 5); Р. Л. Балакін (1.1, 1.4); В. Й. Башко (2.2, 2.4, 5.4); С. С. Гасанов (1.1, 1.4, 3.3); Т. Г. Зато-нацька (1.2, 1.3); О. М. Іваницька (3.1, 3.3, висновки до розд. 3); А. В. Козоріз (2.1); Ю. В. Корнеєва (3.2); Т. В. Кошук (3.1); В. П. Кудряшов (1.1); К. В. Кузнецов (2.3); Є. Ю. Кузькін (1.5); М. М. Лаврентьев (1.2); А. О. Литвинчук (2.1); С. Л. Лондар (2.1, 2.2, 2.3, висновки до розд. 2); О. В. Озерчук (4.2); Я. В. Петраков (5.3); Л. Б. Райнова (4.1); А. В. Ставицький (1.3); К. Ю. Цицик (3.2); О. В. Шишко (1.5)

Рецензенти:

І. О. Луніна – доктор економічних наук, професор;

Ю. Б. Іванов – доктор економічних наук, професор

Рекомендовано до друку

Вченою радою Державної навчально-наукової установи

“Академія фінансового управління”

(Протокол № 11 від 26 листопада 2015 р.)

Удосконалення управління державними фінансами та реформування податкової системи України / за ред. Т. І. Єфименко. – К. : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2015. – 446 с.

УЗ1

ISBN 978-966-2380-94-1

Розкрито найбільш проблемні аспекти удосконалення управління державними фінансами – бюджетними видатками, державними інвестиціями, державним боргом, підприємствами державного сектору економіки. Запропоновано напрями забезпечення стабілізації державних фінансів в Україні з урахуванням досвіду країн ЄС. Сформульовано теоретичні принципи управління податковими реформами та особливості їх реалізації в Україні. Обґрунтовано шляхи подальшого реформування податкової системи України.

Для спеціалістів у галузі управління державними фінансами, науковців, працівників фінансової системи, викладачів, аспірантів і студентів економічних спеціальностей, слухачів курсів підвищення кваліфікації державних службовців.

УДК 336.1/2.021.8(477)

ББК 65.9(4Укр)26

ISBN 978-966-2380-94-1

© Автори, 2015

© ДННУ “Академія фінансового управління”, 2015

Передмова	7
Розділ 1. ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ В УМОВАХ ЗАГОСТРЕННЯ МАКРОЕКОНОМІЧНИХ РИЗИКІВ	
1.1. Фіскальна політика в Україні у контексті досвіду фіскального регулювання в ЄС	12
1.2. Пріоритети бюджетної політики в Україні та загальноєвропейські тенденції	27
1.3. Управління державними інвестиціями	45
1.4. Реформування державних закупівель в Україні у світлі євроінтеграційних процесів	72
1.5. Проблеми розширення повноважень органів місцевого самоврядування в сучасних умовах	97
<i>Висновки до розділу 1</i>	111
<i>Список використаних джерел</i>	118
<i>Додатки до розділу 1</i>	129
Розділ 2. УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ У СИСТЕМІ АНТИКРИЗОВОГО БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ	
2.1. Управління борговою стійкістю: підходи міжнародних фінансових організацій	140
2.2. Фактори впливу на боргову стійкість в Україні	150

2.3. Оцінка впливу реструктуризації зовнішніх боргових зобов'язань перед приватними кредиторами на боргову стійкість	166
2.4. Бюджетні правила як інструмент бюджетної консолідації та забезпечення тривалої тенденції зниження боргового навантаження.....	189
<i>Висновки до розділу 2</i>	200
<i>Список використаних джерел</i>	203
 Розділ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ПІДПРИЄМСТВ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ В УМОВАХ ЗАГОСТРЕННЯ ГЛОБАЛЬНИХ МАКРОЕКОНОМІЧНИХ РИЗИКІВ	
3.1. Сучасні підходи до управління фінансами підприємств державного сектору країн ЄС: уроки для України	208
3.2. Механізми фінансового управління підприємствами державного сектору в ЄС.....	225
3.3. Напрями забезпечення стабілізації фінансів державних корпорацій в Україні з урахуванням досвіду країн ЄС.....	241
<i>Висновки до розділу 3</i>	256
<i>Список використаних джерел</i>	259
 Розділ 4. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ, ОРІЄНТОВАНОЇ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОВГОСТРОКОВОГО ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ	
4.1. Теоретична модель податкової системи, орієнтованої на економічне зростання	263
4.2. Особливості та наслідки реалізації нової транснаціональної концепції “зеленої”, або “екотрудової” реформи	274
4.3. Розвиток тенденції до лібералізації оподаткування у країнах ЄС	288
4.4. Управління податковими реформами	304
<i>Висновки до розділу 4</i>	317
<i>Список використаних джерел</i>	323

Розділ 5. ПОДАТКОВА СИСТЕМА УКРАЇНИ:**ВИБІР ПОДАЛЬШОГО ШЛЯХУ РЕФОРМУВАННЯ**

5.1. Шляхи трансформації податкової системи України	329
5.2. Реформа єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування в Україні	347
5.3. Оцінка фіскального потенціалу екологічного податку в контексті реалізації Національної стратегії наближення законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля	366
5.4. Удосконалення рентної плати за видобуток природного газу в Україні	384
<i>Висновки до розділу 5</i>	395
<i>Список використаних джерел</i>	405
<i>Додатки до розділу 5</i>	412

Значні ресурси, що перерозподіляються через систему публічних фінансів, накладають велику відповідальність за ефективне управління ними. В умовах економічної нестабільності, фіскальних дисбалансів і боргових криз питання пошуку адекватних інструментів управління публічними фінансами набувають особливої гостроти. Від відповіді на них залежать як глибина й тривалість кризи, так і можливості її швидкого подолання, відновлення економічного зростання та надання йому стійкого, збалансованого характеру, підвищення національного добробуту.

Сучасні виклики і загрози змушують по-новому поглянути на роль держави та її фінансових інструментів у збереженні національної безпеки, формуванні ефективного місцевого самоврядування, вирівнюванні соціально-економічного розвитку регіонів, вирішенні питань, пов'язаних із дотриманням принципу соціальної справедливості.

За глобалізації й взаємопов'язаності сучасних економік і фінансових систем схожими стають не лише проблеми розвитку державних фінансів різних країн, а й способи їх розв'язання, що зумовлює необхідність вивчення та аналізу останніх на предмет доцільності й шляхів використання найкращих практик, котрі довели свою ефективність в окремих країнах. Проте їх запозичення має відбуватися з урахуванням особливостей країни, її політичних, інституціональних та адміністративних обмежень. Р. Масгрейв зазначав: "Елегантні й складні підходи, цілком придатні до застосування в рідній країні консультанта, можуть виявитися непридатними в інших країнах, тоді як наступні за ними ("другі найкращі") рішення несподівано можуть виявитися найліпшими"¹.

¹ Державні фінанси в розвиткових та перехідних країнах: зб. есеїв на честь Річарда Берда. – К. : К.І.С., 2006. – Передмова.

Поступ системи управління державними фінансами в Україні відбуватиметься у процесі реалізації співробітництва між нашою країною і ЄС, спрямованого “на забезпечення розвитку бюджетної політики й надійних систем внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту, що базуються на міжнародних стандартах, а також відповідають основоположним принципам підзвітності, прозорості, економності, ефективності та результативності”¹.

Перед системою управління публічними фінансами в Україні наразі постало багато проблем: подолання фіскальних дисбалансів, забезпечення боргової стійкості, запровадження законодавчих обмежень посилення державного навантаження на економіку, підвищення ефективності державних видатків, зменшення їхньої корупційної складової, формування податкової системи, яка б забезпечувала сприятливі умови для економічного зростання та відповідала вимогам соціальної справедливості, створення сприятливого фіскального простору для відновлення інвестиційної діяльності, проведення бюджетної децентралізації і формування ефективного місцевого самоврядування тощо.

Розв’язання цих проблем потребує вдосконалення наявних і пошуку нових інструментів управління публічними фінансами: модернізації системи управління бюджетом і бюджетними зобов’язаннями; розвитку системи середньострокового бюджетного планування, вдосконалення та розширення застосування програмно-цільового методу бюджетування, орієнтованого на результат; фінансування державного бюджету за мінімально можливою вартості обслуговування державного боргу з урахуванням необхідності утримання його обсягу на економічно безпечному рівні; включення до бюджетного процесу фіскальних операцій Пенсійного фонду України та державних позабюджетних фондів соціального страхування і здійснення на цих засадах уніфікованого контролю за державною фіскальною політикою; формування системи державних закупівель на засадах прозорості, відкритості, недискримінації та конкуренції, функціонуван-

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. – Ст. 346 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_%28body%29.pdf.

ня якої дасть змогу забезпечити раціональне та ефективне використання державних коштів і задовольнити суспільні потреби у високоякісних товарах і послугах; удосконалення системи управління державними інвестиціями; гармонізації системи державного внутрішнього фінансового контролю з міжнародними стандартами та методологіями, а також найкращою практикою ЄС щодо внутрішнього контролю й внутрішнього аудиту в державних органах. Окреслені завдання та інструменти відображено у Стратегії розвитку системи управління державними фінансами, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р.

Важливим аспектом управління державними фінансами є управління податковими реформами, від якості котрого залежить ефективність податкових новацій (якісними вважаються нововведення, що відповідають потребам економіки і суспільства, а також можуть бути впроваджені за наявних обмежень, тобто для реалізації яких існує достатній фіскальний простір) та механізму їх імплементації, а відтак і результативність податкової реформи, її вплив на соціально-економічні процеси.

Як свідчать події останніх років, пов'язані з неоднозначно оціненими суспільством спробами реформувати податкову систему України, управління цим процесом є непростою справою. По-перше, перефразовуючи вислів Р. Масгрейва і П. Масгрейв щодо податкової політики, можна зауважити, що управління податковою реформою є мистецтвом не меншою мірою, ніж наукою¹ – мистецтвом досягнення компромісу інтересів різних суспільних груп у питанні зміни параметрів податкової системи, поєднання фіскальної і регулюючої функцій, економічної ефективності та соціальної справедливості, вибору слушного часу для проведення реформи, здобуття політичної підтримки пропонованих заходів. По-друге, проектуючи податкову реформу, слід урахувувати вплив на її результати різноманітних чинників, не пов'язаних з якістю управлінських рішень у сфері податкової політики: високого ступеня невизначеності реакції економічних агентів на податкові новації; рівня політичної, правової і податкової культури в суспільстві, формування яких є тривалим процесом, тощо. По-третє, проектування й реалізацію податкової реформи ускладнює

¹ *Масгрейв Р. А.* Государственные финансы: теория и практика / Р. А. Масгрейв, П. А. Масгрейв ; пер. с англ. – М. : Бизнес Атлас, 2009. – С. 273.

відсутність універсальних рецептів її здійснення, придатних для застосування в різних країнах. Кожна податкова реформа – це унікальне поєднання загального й особливого, зарубіжного досвіду й національних умов його застосування, сучасних форм оподаткування, використовуваних усіма країнами, і конструктивних елементів національних інститутів, що відображають імперативи стадії соціально-економічного розвитку, на якій перебуває конкретна країна. По-четверте, слід урахувувати, що модель податкової системи кожної країни орієнтована на певний обсяг державних функцій. Відтак, зміна цієї моделі потребує й перегляду обсягу суспільних благ, які готова профінансувати держава за рахунок податкових надходжень, і навпаки. Тобто, податкова реформа має проводитися у взаємозв'язку з бюджетною.

Пропонована монографія, в якій розкриті найпроблемніші аспекти вдосконалення управління державними фінансами та реформування податкової системи України, містить результати наукових досліджень працівників відділів державних фінансів, місцевих фінансів та міжбюджетних відносин, фінансів інституційних секторів економіки, фінансово-економічного прогнозування, податкової системи, фінансової глобалізації та управління державним боргом Державної навчально-наукової установи “Академія фінансового управління” у 2015 р.

Перший розділ присвячений висвітленню загальних засад формування фіскальної політики в Україні у контексті досвіду фіскального регулювання в ЄС, шляхів раціоналізації системи бюджетних видатків, зокрема зменшення їхньої частки у ВВП і вдосконалення структури, проблем управління державними інвестиціями та напрямів їх розв'язання через розроблення критеріїв оцінювання та відбору інвестиційних проектів і критеріїв розподілу капітальних видатків між пріоритетними видами економічної діяльності, вектора реформування системи державних закупівель в Україні як одного з найефективніших інструментів удосконалення політики бюджетних видатків. Розглянуто проблеми на шляху розширення повноважень органів місцевого самоврядування в умовах бюджетної децентралізації та реформування територіальної організації влади в Україні.

У другому розділі розкрито найскладніші питання управління державними фінансами щодо державного боргу. Висвітлено підходи міжнародних фінансових організацій до управління борговою стійкістю, здійснено оцінювання стану боргової стійкості в нашій країні

та чинників, що на неї впливають. Проаналізовано зміст Угоди з реструктуризації, укладеної у 2015 р. урядом України зі Спеціальним комітетом кредиторів, власників зовнішніх боргових інструментів, та досліджено її вплив на боргову стійкість.

У *третьому розділі* узагальнено сучасні підходи до управління підприємствами державного сектору в ЄС та розроблено пропозиції щодо можливостей їх використання у вітчизняних умовах, проаналізовано національні та наднаціональні механізми фінансового управління державними підприємствами в Союзі. Надано рекомендації щодо стабілізації фінансів державних корпорацій в Україні на підставі вибору ефективної організаційної форми управління ними, відбору висококваліфікованих менеджерів, здійснення жорсткого контролю за витратами, забезпечення найбільшої віддачі від використання ресурсів, досягнення прозорості та підзвітності.

Четвертий розділ присвячено теоретичному обґрунтуванню змісту та принципів проектування і проведення податкової реформи в Україні, висвітленню тенденцій розвитку оподаткування в країнах ЄС та особливостей успішних податкових реформ в окремих постсоціалістичних країнах-членах. Проаналізовано теоретичну модель податкової системи, орієнтованої на економічне зростання. Узагальнено досвід проведення податкових реформ, спрямованих на лібералізацію оподаткування, та досліджено їхні економічні й фінансові наслідки. Розкрито теоретичні принципи управління податковими реформами та особливості їх реалізації в Україні.

У *п'ятому розділі* досліджено шляхи подальшого реформування податкової системи України. Визначено найприйнятніший час для проведення податкової реформи, її мету, основні завдання і напрями, умови успішної реалізації та очікувані наслідки. Здійснено критичний аналіз пропозицій щодо шляхів реформування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та обґрунтовано власне бачення такого реформування. Встановлено фінансовий потенціал екологічного податку як одного з компенсаторів зменшення надходжень від оподаткування доходів як імовірного наслідку реформи. Розкрито способи вдосконалення рентної плати за видобуток природного газу в Україні як найдискусійнішого питання оподаткування природних ресурсів.

ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ В УМОВАХ ЗАГОСТРЕННЯ МАКРОЕКОНОМІЧНИХ РИЗИКІВ

1.1. ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ДОСВІДУ ФІСКАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ЄС

Для більшості країн світу останніми роками характерне зростання фінансових ризиків. Спостерігалось погіршення стійкості бюджету сектору загального державного управління (СЗДУ) внаслідок розбалансування дохідної та видаткової частин, утримання значних дефіцитів, накопичення державного боргу. Через повільні темпи економічного зростання та підвищення рівня безробіття простір для подолання таких викликів виявився звуженим.

З метою нейтралізації негативного впливу дестабілізуючих факторів, обмеження фіскальних диспропорцій та відновлення макроекономічної стійкості в ЄС запроваджено нові підходи, які передбачають внесення кардинальних змін до фінансової політики, спрямованої на відновлення балансу СЗДУ. У країнах-членах здійснюється перебудова фіскальних механізмів, спрямована не лише на підвищення результативності, виходячи з національних інтересів, а й на гармонізацію в межах досягнення спільних цілей, визначених для ЄС загалом.

Імплементация положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачає врахування досвіду країн-членів у сфері фіскальної політики, зокрема заходів щодо її регулювання, модернізації інституційних механізмів та фіскальних процедур, моніторингу і контролю державної допомоги, обмеження тіньового сектору економіки тощо. У реалізації програми реформ у нашій країні насамперед слід ураховувати проблеми, які необхідно розв'язувати на національному рівні. Водночас положення Угоди про асоціацію з ЄС націлюють на використання стандартів, вимог та рекомендацій для країн-членів із питань проведення фіскальної політики. Важливого значення набу-

ває досвід реформування фіскальної системи в окремих державах, а також здійснення моніторингу і контролю за імплементацією таких змін із боку керівних органів ЄС. Наближення України до набуття членства в ЄС передбачає запровадження заходів, спрямованих на координацію фіскальної політики з урахуванням сучасних стандартів та практики спільноти.

В Україні ситуація у фіскальній сфері значно ускладнилася, що виявилось у загостренні ризиків її розвитку. Це стало результатом погіршення фінансової стабільності, зростання викликів розвитку реального сектору економіки, ускладнення діяльності фінансового сектору, загострення соціальних проблем, уповільнення розвитку регіонів, зменшення інвестиційної активності, посилення тенденцій міграції робочої сили та капіталу. Водночас через запровадження адекватних заходів державного регулювання нейтралізувати такі ризики не вдалося. Як наслідок, погіршилося формування доходів бюджету СЗДУ (загального уряду).

Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом передбачає створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі, підтримку завершення переходу до ринкової економіки України, що повноцінно функціонує на засадах макроекономічної стабільності, надійних державних фінансів, стійкої фінансової системи і сталого платіжного балансу. У фіскальній сфері співробітництво спрямоване на імплементацію відповідної реформи, зокрема шляхом: зміцнення управління державними фінансами, вдосконалення бюджетного планування, підвищення ефективності системи оподаткування, впровадження заходів із посилення податкової дисципліни та зменшення шахрайства у сфері оподаткування, модернізації управління державним боргом відповідно до найкращих практик ЄС, зокрема створення середньострокової стратегії управління державним боргом¹.

Співпраця у сфері управління державними фінансами спрямована на вдосконалення розвитку бюджетної політики, формування на-

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_%28body%29.pdf.

дійних систем внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту, що базуються на міжнародних стандартах (ст. 346 Угоди про асоціацію).

Рада асоціації між Україною та ЄС 16 березня 2015 р. схвалила оновлений Порядок денний асоціації, який сприятиме процесу поглибленого реформування й модернізації економіки України. Це практичний інструмент, котрий має на меті підготовку і сприяння повній імплементації Угоди про асоціацію, а також досягнення політичної асоціації та економічної інтеграції. Пріоритети Порядку денного асоціації доповнюють зобов'язання Сторін щодо повної імплементації положень тимчасового застосування Угоди про асоціацію між Україною і ЄС та імплементації всіх положень після набуття нею чинності. Цей Порядок є основним механізмом моніторингу й оцінювання прогресу України у виконанні Угоди, а також моніторингу і оцінювання рівня досягнення всіх цілей політичної асоціації та економічної інтеграції загалом, особливо щодо гарантування поваги до спільних цінностей і прогресу в забезпеченні відповідності політичній, економічній та правовій сферам ЄС. Щороку здійснюватимуться звітування, моніторинг й оцінювання виконання Порядку денного асоціації¹.

Фіскальна система в ЄС є доволі складною та не має жорсткого управління з єдиного центрального органу (на відміну від грошово-кредитної сфери, яка пододала національні межі та перебуває в управлінні Європейського центрального банку). Слід урахувувати, що в ЄС умовний загальний бюджет охоплює сукупність бюджетів СЗДУ всіх 28 країн-членів. Разом із тим складається бюджет ЄС, виконання якого підпорядковане загальноєвропейським органам управління, проте він не має важливого значення в розвитку державних фінансів ЄС, а лише є основою фінансування наднаціональних функцій.

Наявність децентралізованої бюджетної системи за умов посилення економічної і фінансової інтеграції потребує створення адекватної системи й у сфері фіскальної політики. Однак вона поки що перебуває у стадії формування. Запроваджено ключові елементи

¹EU-Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement. As endorsed by the EU-Ukraine Association Council on 16 March 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/st06978_15_en.pdf.

фіскальної гармонізації з метою спрямування фіскальної політики кожної країни на врахування не лише національних інтересів, а й розвитку інтеграційного об'єднання в цілому.

Причинами стало те, що диспропорції розвитку національних бюджетних систем негативно впливають не лише на окремі країни, а й на Співтовариство загалом. Адже збільшення фіскальних дефіцитів та накопичення державних боргів навіть в окремих країнах (не говорячи про їх групи) справляє дестабілізуючий вплив на економічний і соціальний розвиток усього Союзу. Розбалансування національних бюджетних систем потребує істотних зусиль (із використанням додаткового централізованого ресурсу) задля досягнення фіскальної стабільності в ЄС у цілому. Показники публічного дефіциту та державного боргу в окремих країнах-членах суттєво відрізняються від загальних показників ЄС.

Протягом 2011–2014 рр. загальний рівень показників дефіциту СЗДУ як у ЄС-27, так і в ЄС-17 значно зменшився – нижче рівня критичних 3 % ВВП. Проте в таких країнах, як Ірландія, Іспанія, Франція, Португалія, Великобританія та деяких інших, ці показники перевищували 3 % ВВП. Натомість проблеми фіскального дефіциту було фактично розв'язано в Німеччині, Данії, Естонії. Порівняно невисоких показників дефіциту загального уряду в 2014 р. досягнуто у Румунії, Латвії, Литві, Нідерландах¹.

У кожній країні розвиток державного сектору регламентується чинним фіскальним законодавством, а управління бюджетними операціями здійснюється національним урядом. Проте з метою координації фіскальної політики з урахуванням інтересів розвитку ЄС у цілому окремі функції моніторингу, контролю та регулювання закріплені за Європейським парламентом, Радою міністрів економіки й фінансів та Європейською комісією.

Загострення економічної кризи у 2008–2009 рр., а також подолання її наслідків у посткризовий період зумовили необхідність зміцнення регулювання фіскальної політики в межах Союзу загалом. Для цього було посилено механізми координації фіскальної політики країн-членів із метою забезпечення стійкості як фінансової системи ЄС у цілому, так і окремих держав. Водночас такі зміни не пе-

¹ Government deficit/surplus, debt and associated data // Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

редбачають кардинального обмеження ролі національних інституцій у проведенні публічної фінансової політики. Найімовірніше внесення змін до системи фіскального регулювання на рівні ЄС спрямоване на використання виваженіших механізмів регулювання національних бюджетних систем.

Фіскальне регулювання в ЄС скероване на виконання таких ключових завдань:

- забезпечення високого рівня стійкості фіскальної системи країн-членів, необхідної для підтримання цінової стабільності, покращання умов для економічного зростання та зайнятості;
- досягнення бездефіцитного (бажано профіцитного) балансу СЗДУ впродовж середньострокового періоду;
- здійснення керівними органами ЄС аналізу і моніторингу програм стабільності й конвергенції, зокрема їх середньострокових бюджетних цілей або цільового коригування, орієнтовано на їх досягнення;
- застосування заходів, спрямованих на обмеження надмірного бюджетного дефіциту протягом короткострокових періодів (у контексті досягнення бездефіцитного балансу за підсумками середньострокового періоду) в країнах-членах;
- накладення санкцій у разі недотримання встановлених Радою заходів щодо коригування надмірного бюджетного дефіциту;
- включення в обсяги санкцій постійного (0,2 % ВВП) та змінного компонентів (повинен становити 1/10 різниці між балансом бюджету у відсотках до ВВП у попередньому році та показником, що мав бути отриманий у тому самому році);
- удосконалення бюджетних правил із метою посилення законодавчого регулювання бюджету загального уряду;
- проведення моніторингу економічної ситуації в кожній країні-члені, а також Союзу загалом щодо відповідності економічної політики визначеним цілям та пріоритетам;
- підвищення прозорості бюджетних операцій задля попередження прийняття невважених рішень з боку органів державного управління стосовно питань фіскальної політики.

Згідно з положеннями Пакту стабільності та зростання країни-члени мають досягати середньострокових цілей, конкретне значення яких встановлюється за їхнім структурним балансом (тобто без урахування впливу економічного циклу, разових і термінових заходів).

Коригувальна частина спрямована на запровадження ефективної бюджетної політики шляхом попередження помилок у бюджетній сфері та визначення меж дефіциту й боргу в 3 та 60 % ВВП¹.

За визначенням експертів, у ЄС фактично створюються “інтегровані бюджетні рамки” (integrated budgetary framework), що доповнюють механізми нагляду та координації бюджетної політики на довгостроковий період. Такі заходи скеровані на формування в середньостроковій перспективі фіскального союзу для еврозони. Також передбачений обмін інформацією між країнами-членами щодо проведення податкової політики з питань ухилення від оподаткування, податкового шахрайства, оподаткування заощаджень, боротьби з відмиванням коштів тощо. Держави, котрі мають надмірні обсяги дефіциту бюджету, повинні запроваджувати програми бюджетного й економічного партнерства (budgetary and economic partnership), націлені на реалізацію структурних реформ².

Відмінності фіскальних позицій у різних країнах ЄС виявилися доволі складною проблемою для координації заходів з обмеження фіскальних дисбалансів у межах Союзу загалом. Для їх розв’язання розпочато масштабне реформування фіскальної політики з метою покращання ситуації в ЄС у цілому й кожній країні зокрема. Протягом 2011–2013 рр. проведено реформування Пакту про стабільність та зростання. У 2013 р. набув чинності Договір про стабільність, координацію й управління в Економічному та монетарному союзі. Розроблено рекомендації і вимоги до країн-членів щодо координації фіскальної політики з урахуванням ситуації в ЄС у цілому³.

¹ Economic governance review. Report on the application of Regulations (EU) № 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013 : Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions № 905 (final) of 28 November 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/documents/com%282014%29905_en.pdf.

² Сіденко В. Р. Політика завершення формування Європейського економічного і валютного союзу: основні тенденції та можливі наслідки для України / В. Р. Сіденко // Економіка України. – 2014. – № 10. – С. 51–66.

³ Кудряшов В. П. Фіскальні дисбаланси і заходи щодо їх обмеження в ЄС / В. П. Кудряшов // Економіка України. – 2014. – № 10. – С. 79–96.

Особливу увагу приділено дотриманню бюджетної дисципліни. Важлива роль відводиться досягненню цільового показника структурного дефіциту, а також встановленню термінів проведення процедури обмеження надмірного бюджетного дефіциту. Передбачено моніторинг показників, що відображають динаміку бюджетних позицій. Визначено можливі заходи впливу на держави, в яких спостерігається відхилення показників фінансової стійкості від рекомендованих Європейською комісією. Зауважимо, що такі санкції ще не застосовувалися до країн – порушників фіскальної дисципліни.

Варто звернути увагу на те, що моніторинг й аналіз фіскальної політики з боку органів управління ЄС спрямовані на визначення граничних індикаторів фіскальної позиції (дефіциту СЗДУ), а також боргу, накопиченого в межах цього сектору. Щодо заходів, запроваджуваних із метою покращання фіскальної позиції, то кожна країна застосовує їх з урахуванням рівня економічного та соціального розвитку, фінансової сфери, інтеграції у світові фінансові ринки тощо.

Останнім часом механізми координації фіскальної політики країн – членів ЄС удосконалюються. З одного боку, було введено уточнені індикатори для оцінювання фіскальних позицій держав-членів, а також кількісні параметри заходів, рекомендованих Європейською комісією для їх відновлення. З другого – розширено інституційне поле для здійснення впливу на держави, які не виконують запропонованих рекомендацій.

- Зокрема, до Пакту стабільності та зростання внесено такі зміни:
- крім індикатора дефіциту СЗДУ в 3 % ВВП, внесено положення щодо необхідності досягнення структурного балансу бюджетів протягом середньострокового періоду;
 - держави, в яких показник боргу відносно ВВП перевищує 60 %, мають щороку зменшувати різницю між фактичним і цільовим показниками боргу на 1/20 частину середнього значення показника протягом попередніх трьох років;
 - зменшення показників дефіциту і боргу є предметом автоматичної процедури з боку Європейської комісії (за умов затвердження кваліфікованою більшістю голосів Ради);
 - щорічний темп збільшення первинних видатків бюджету (за винятком видатків на обслуговування державного боргу) не повинен перевищувати середньострокових темпів зростання потенційного ВВП;

- національні бюджетні правила у країнах-членах мають враховувати мінімальні стандарти забезпечення транспарентності та порівнянності;
- фінансові дані повинні наводитися згідно зі стандартами, їх відповідність перевірятиметься Європейською статистичною установою (Євростатом). Держави, які відображатимуть викривлені дані щодо дефіциту та боргу, сплачуватимуть значні штрафи (до 0,2 % ВВП)¹;
- держава-член в установлені терміни має надавати Раді міністрів економіки і фінансів та Європейській комісії звіт щодо виконання рекомендацій, який має бути оприлюдненим.

З 2013 р. країни – учасниці єврозони зобов'язані направляти проекти бюджету загального уряду на розгляд Єврогрупи та Європейської комісії (до 15 жовтня). Комісія повинна ухвалити обґрунтований висновок щодо проекту бюджету (до 30 листопада), а в разі виявлення факту недотримання зобов'язань за Пактом стабільності та зростання – вимагати від певної країни переглянутий проект бюджету протягом трьох тижнів з дати надання нею обґрунтованого висновку².

Заслужує на увагу досвід окремих країн – членів ЄС у реформуванні фінансової системи. Зокрема, Німеччина у квітні 2014 р. подала Європейській комісії Національну програму реформ на поточний рік, а також Програму стабільності – 2014. Метою бюджетної стратегії, окресленої в Програмі, є досягнення середньострокової цілі – структурного дефіциту загального уряду на рівні $-0,5\%$ ВВП, що відображає вимоги істотно оновленого протягом 2011–2013 рр. Пакту стабільності та зростання.

¹ Regulation (EU) № 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area // Official Journal of the European Union. – 2011. – L 306. – 23 Nov. – P. 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0001:0007:en:PDF>.

² Regulation (EU) № 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the member States in the euro area // Official Journal of the European Union. – 2013. – L 140. – 27 May. – P. 19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:140:0011:0023:EN:PDF>.

Крім того, у Німеччині запроваджено правило “боргового гальма”, застосовуваного на рівні як Федерації, так і федеральних земель. Положення щодо “боргового гальма” було внесено до Конституції ФРН в 2009 р. і містило три основні складові. На Федерацію покладалося обмеження структурного дефіциту бюджету обсягом 0,35 % ВВП, а на федеральні землі – 0 % ВВП. За надзвичайних обставин допускається порушення цього правила. Федерація повинна мати так званий коригувальний рахунок, який гарантує застосування “боргового гальма” не лише при складанні, а й при виконанні бюджету. Перехідний період для впровадження лімітів структурного дефіциту визначений Конституцією: 2016 р. для Федерації і 2020 р. – для федеральних земель. Законодавством передбачено надання (за дотримання чітких умов) консолідаційної допомоги п’яти землям – Берліну, Бремену, Саару, Саксонії та Шлезвіг-Гольштайну. Тобто національне законодавство Німеччини покладає на органи державного управління навіть жорсткіші обмеження, ніж передбачено Пактом стабільності та зростання (0,5 % ВВП для структурного балансу бюджету).

Досвід ЄС переконує, що ефективна дія боргових лімітів можлива за наявності механізмів, які передбачають вжиття певних заходів у разі наближення до граничних показників. Наприклад, у Польщі та Словаччині боргові ліміти на рівні 60 % ВВП доповнюються граничними показниками, які потребують певних дій у разі їх досягнення. У Словаччині, коли відношення державного боргу до ВВП наближається до 50 %, міністр фінансів зобов’язаний пояснити причини зростання боргу парламенту й запропонувати заходи для зниження боргового навантаження. При накопиченні боргу на рівні 53 % ВВП кабінет міністрів повинен ухвалити пакет заходів для стримування боргової експансії і “заморозити” заробітну плату в бюджетній сфері. Якщо державний борг досягне 55 % ВВП, видатки бюджету мають бути автоматично скорочені на 3 %, а бюджетні асигнування наступного року – “заморожені”. У разі досягнення 57 % рівня боргу кабінет міністрів повинен подати збалансований бюджет.

Під час формування фіскальної політики в Україні слід урахувати низку чинників, зокрема:

- стан економічного й соціального розвитку нашої держави (реформування має спрямовуватися на досягнення їх вищого рівня);
- стан фінансової системи України та проблеми, що потребують розв’язання із залученням бюджетного ресурсу;

- фінансовий стан державних корпорацій;
- досвід зарубіжних країн у реалізації сучасних фіскальних реформ;
- вимоги та рекомендації ЄС до країн-членів, спрямовані на досягнення стійкої фіскальної позиції.

За підсумками 2014 р. в Україні суттєво погіршилися показники державного бюджету. Спостерігалось зростання його дефіциту. Порівняно з 2013 р. він зріс більше ніж на 20 % та перевищив 78 млрд грн. Високими ризиками виконання державного бюджету характеризувався й 2015 р., оскільки економіка й надалі перебуває в стані рецесії. Знижується споживчий та інвестиційний попит, загострюються проблеми зайнятості. Водночас зросли доходи державного бюджету¹. Такі зміни стали наслідком високих показників інфляції, посилення жорсткості податкової політики.

До найважливіших індикаторів стану державних фінансів належать показники публічного дефіциту, державного боргу, державних витрат і державних запозичень. У світовій практиці одним із механізмів обмеження бюджетного дефіциту є застосування спеціальних фіскальних правил, які набувають форми законодавчих норм, та процедур бюджетного процесу. З метою їх використання парламент встановлює межі дотримання урядами (на різних рівнях СЗДУ) допустимих показників розвитку фіскальної системи.

Згідно з Меморандумом між Україною та МВФ, фіскальна політика в Україні має спрямовуватися на скорочення “об’єданого” дефіциту СЗДУ та НАК “Нафтогаз” із 10,3 % ВВП у 2014 р. до 7,4 % ВВП у 2015 р. і впровадження необхідних для цього заходів. До 2018 р. такий дефіцит потрібно зменшити до 2,6 % ВВП².

Ураховуючи вказані положення, виокремимо напрями реформування фіскальної системи України:

- запровадження заходів стосовно дотримання цільових показників дефіциту СЗДУ, зважаючи на стан національної економіки і тенденції розвитку міжнародних фінансових ринків;

¹ Див.: Показники виконання Державного бюджету України / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=77643.

² Меморандум про економічну та фінансову політику від 06.05.2014 // Міністерство фінансів України. – 2014. – 6 трав. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=399100&cat_id=54623.

– реалізація заходів, спрямованих на стримування накопичення державного боргу в середньостроковому періоді, з урахуванням вимог Програми розширеного фінансування (EFF) МВФ.

Для розв'язання проблем фінансового розвитку нашої країни необхідно постійно проводити моніторинг виконання показників розвитку державних фінансів, здійснювати їх аналіз та вживати заходи, спрямовані на покращання стійкості державних фінансів з урахуванням досвіду країн – членів ЄС та особливостей економічного і соціального розвитку України.

Проблеми стабілізації фіскальної системи у посткризовий період у більшості зарубіжних країн розв'язуються шляхом фіскальної консолідації, котра зводиться до системи реформування фіскальної сфери з метою підвищення стійкості державних фінансів. Основні напрями її проведення передбачають обмеження дефіциту СЗДУ, зменшення обсягів та вдосконалення структури державного боргу. Головним завданням програм фіскальної консолідації є забезпечення стійкішого стану державних фінансів (подолання диспропорцій у цій сфері, зміцнення державних банків, обмеження квазіфіскальних операцій, поліпшення фінансового стану державних цільових фондів, а також державних нефінансових корпорацій).

Програми фіскальної консолідації мають на меті запровадження реформ, націлених на збалансування обсягів доходів та видатків СЗДУ, обмеження використання механізмів запозичень, досягнення адекватніших (з урахуванням тенденцій розвитку економіки) обсягів доходів бюджетної системи і державних цільових фондів, посилення контролю за витратами держави (оптимізацію обсягів та покращання структури витрат органів державного управління, зменшення величини і раціоналізацію структури фінансування видатків, не покритих доходами, підвищення ефективності витрачання державних ресурсів), послаблення тиску державного боргу на бюджетну та монетарну системи.

У межах реалізації програми фіскальної консолідації в Україні її заходи мають спрямовуватися на збалансування бюджету СЗДУ, забезпечення достатніми власними ресурсами фінансових і нефінансових корпорацій, а також підвищення ефективності їх використання. Протягом 2014 р. був реалізований комплекс заходів із метою виконання завдань фіскальної консолідації. Зокрема, внесено зміни до обсягу та структури видатків державного бюджету, скорочено ви-

трати на утримання центральних органів виконавчої влади, зменшено обсяги фінансової підтримки підприємств, видатки соціальних фондів. Водночас збільшено витрати на обороноздатність, відновлення східних територій, обслуговування державних боргових зобов'язань. До Закону України “Про Державний бюджет на 2014 рік” внесено відповідні зміни.

До головних ризиків розвитку державних фінансів України належать:

- зниження темпів мобілізації доходів до державного бюджету;
- необхідність утримання високого рівня видатків державного бюджету;
- зростання обсягів дефіциту державного бюджету;
- наявність значних касових розривів бюджетів фондів державного соціального страхування (передусім Пенсійного фонду України);
- утримання високих ставок за кредитами для реального сектору економіки і населення;
- збільшення величини державного та гарантованого державою боргу;
- підвищення частки зовнішніх зобов'язань у сукупному державному боргу;
- ускладнення застосування фіскальних механізмів, спрямованих на зростання ресурсної бази державного бюджету.

З метою дотримання європейських стандартів у фінансовій політиці потрібно також звернути увагу на необхідність коригування державного сектору. Зазвичай увага приділяється переважно центральному рівню. Втім, ураховуватися повинні й бюджети територіальних громад, регіонів, системи державного соціального забезпечення, спеціальні бюджетні фонди, тобто всі складові державних фінансів, котрі, згідно з європейською системою національних рахунків, належать до державного сектору. Європейська система бюджетного нагляду ставить за мету врахування відповідальності всіх складових державного сектору та всіх імовірних ризиків, пов'язаних із їх функціонуванням.

Особливе значення в підвищенні ефективності витрачання державних коштів має вдосконалення процедур державних закупівель (шляхом гармонізації вітчизняного законодавства зі стандартами ЄС). Умови їх проведення були значно покращені у зв'язку з ухвален-

ням нового Закону України “Про здійснення державних закупівель”. Водночас потребують вирішення питання наближення національного законодавства до європейського в частині механізмів концесії і державно-приватного партнерства. У 2014 р. остаточно схвалено нову Директиву щодо концесій та нові редакції Директив № 2004/17/ЄС і 2004/18/ЄС, які містять чимало новацій, що також мають бути взяті до уваги під час подальшої гармонізації українського законодавства із законодавством ЄС. До зазначених новацій належать: спрощення тендерних процедур; уникнення проявів незаконних дій та корупції; гнучкість у роботі органів зі здійснення закупівель за умов уникнення конфлікту інтересів; усунення бар’єрів для доступу до ринку державних закупівель для малих і середніх підприємств; подальший розвиток електронних закупівель.

Актуальним для нашої країни є питання посилення прозорості операцій у бюджетній сфері та доступу громадськості до розв’язання проблем формування, розподілу і використання бюджетних ресурсів. Залучення громадськості до контролю за ефективним та результативним управлінням бюджетними коштами є важелем боротьби з корупцією і посилення тиску на органи державного управління (на різних рівнях) задля підвищення ефективності розподілу та використання бюджетних ресурсів.

За міжнародними стандартами забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері, відкритість бюджетного процесу передбачає, що проекти бюджету повинні надаватися законодавчим органам у встановлені терміни; річний бюджет має бути реалістичним та опрацьованим у межах середньострокової макроекономічної й фінансової політики; цілі фінансової політики та фінансові правила повинні бути чітко зафіксовані й оприлюднені; бюджетна документація має містити оцінку фінансової стійкості.

Фінансова консолідація повинна доповнюватися заходами, спрямованими на обмеження її негативних впливів на економічний і соціальний розвиток країни. Для цього необхідні покращання умов ведення підприємницької діяльності шляхом запровадження заходів дерегуляції, оздоровлення фінансового сектору, розширення кредитування реального сектору економіки, розвитку інвестиційної діяльності, посилення боротьби з корупцією. Одним із напрямів такої політики є зосередження зусиль на підтримці малого й середнього бізнесу. Мета полягає у формуванні адекватних умов для його створення

та розвитку (порівняно з великими підприємствами), обмеженні монополістичної конкуренції, наданні преференцій щодо залучення капіталу, збільшенні зайнятості, підвищенні конкурентоспроможності й фінансової стійкості.

Водночас слід забезпечити прийнятні умови фінансового розвитку. Стабілізація фінансових показників передбачає стримування інфляції, зниження ставки процента, стабілізацію курсу національної валюти, покращання стану платіжного балансу.

З урахуванням досвіду країн – членів ЄС запровадження механізмів обмеження дефіциту та стримування державного боргу в Україні має забезпечуватися шляхом імплементації таких заходів:

- посилення контролю за державними витратами з метою обмеження фіскального дефіциту;
- поглиблення реформування системи оподаткування з урахуванням його позитивних і негативних впливів на розвиток економіки й соціальну сферу;
- запровадження механізмів стримування накопичення державних боргових зобов'язань з огляду на адаптацію до структурних змін в економіці;
- підвищення прозорості бюджетних операцій і розширення доступу громадськості та інститутів громадянського суспільства до інформації з питань бюджету.

Таким чином, до напрямів реформування фіскальної системи України з урахуванням норм, стандартів і рекомендацій Європейської комісії в контексті імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС належать:

- забезпечення стійкості бюджетної системи України (з метою підтримання цінової стабільності, поліпшення умов для економічного зростання і зайнятості);
- досягнення бездефіцитного балансу СЗДУ впродовж середньострокового періоду;
- забезпечення прозорості бюджетних операцій з метою обмеження прийняття упереджених рішень з боку органів державного управління в питаннях фіскальної політики;
- посилення фінансової дисципліни, уникнення надмірних макроекономічних дисбалансів;
- оптимізація обсягів державного та гарантованого державою боргу;

– реформування системи державних закупівель, удосконалення державної допомоги суб'єктам господарювання, обмеження квазіфіскальних операцій.

Зважаючи на положення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, потрібно вдосконалити нормативну базу, що регламентує формування й виконання державного бюджету, посилення вимог до дотримання фінансової дисципліни, підвищення ефективності капітальних видатків, використання програмно-цільового методу в бюджетному процесі і забезпечення його прозорості.

Слід також урахувувати рекомендації МВФ щодо бюджетного регулювання, яке має здійснюватися шляхом консолідації видатків із метою розвитку державних фінансів на належному підґрунті й з високою ймовірністю відновлення рівня економічно прийняттого боргу, в тому числі через донорське фінансування та ефективне управління боргом, що послаблять навантаження, пов'язане з обслуговуванням боргу найближчими роками.

Поглиблення реформування державних фінансів передбачає досягнення єдиних підходів з боку усіх політичних сил, що входять до складу коаліції. У цьому плані важливою складовою прискорення реформ є врахування положень, викладених у Коаліційній угоді, розробленій учасниками коаліції депутатських фракцій у 2014 р.¹

З метою стабілізації публічних фінансів Коаліційною угодою передбачено: запровадження стратегічного та середньострокового бюджетного планування; закріплення чітких бюджетних правил, зокрема щодо бюджетних видатків, шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України та усунення нехарактерних для державного бюджету видатків; посилення контролю за надходженнями й видатками державного бюджету та місцевих бюджетів з боку Рахункової палати України.

Напрями проведення реформ у системі державних фінансів, наведені в Коаліційній угоді, мають втілюватися в прийнятті законодавчих актів щодо забезпечення стійкості державних фінансів. При цьому слід урахувувати досвід підтримання їхнього стійкого стану, набутий в ЄС. У зв'язку з євроінтеграцією нашої країни, а також специфікою її економічного та фінансового розвитку важливого значення

¹ Коаліційна угода : проект 2014 р. / Верховна Рада України VIII скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koaliciyna_uhoda_parafovana_20.11.pdf.

набувають питання запровадження конкретних заходів із метою обмеження фіскальних ризиків та поглиблення фіскальної консолідації.

В Україні фіскальні правила застосовуються неповною мірою. Зокрема, згідно з бюджетним законодавством, державний та гарантований державою борг не повинен перевищувати 60 % ВВП. Проте вказаний граничний показник, принаймні на теперішньому етапі, не справляє обмежувального впливу на вітчизняну фінансову політику. На відміну від країн ЄС, борговий ліміт в Україні поширюється лише на борги центрального уряду. При цьому ступінь платоспроможності держави зазнає постійного тиску таких негативних чинників: а) висока вартість та нестабільний характер доступу до ринкових джерел запозичень (що не дає змоги гарантовано рефінансувати накопичені борги); б) загострення ризиків мобілізації податкових надходжень до бюджету. Через їх дію не можна розраховувати на утримання боргової стійкості навіть за помірною обсягу державного боргу.

Фіскальні правила повинні охоплювати процес як бюджетного планування, так і виконання бюджету. На випадок відхилень від правил слід передбачити автоматичний механізм коригування. Відповідні бюджетні процедури слід прописати в підзаконних нормативних актах. На законодавчому рівні варто припинити внесення змін до поточного бюджету протягом бюджетного року, за винятком виникнення певних, чітко визначених обставин.

Важливого значення набуває ухвалення специфічних бюджетних правил, спрямованих на законодавче регулювання процесів складання та звітування з питань виконання державного бюджету. Вони мають бути націлені на підвищення прозорості розподілу й витрачання бюджетного ресурсу. Метою запровадження таких правил є контроль громадськості за процесами управління бюджетними коштами з боку органів державного управління.

1.2. ПРІОРИТЕТИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ ТА ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКІ ТЕНДЕНЦІЇ

Фіскальна політика в Україні в останні роки формується й реалізується у складних макроекономічних і політичних умовах. Після стагнації економіки в 2013 р. (нульовий темп приросту ВВП) почався економічний спад, що характеризується зниженням обсягу ВВП у

2014 р. на 6,8 %, а за I кв. 2015 р. – на 17,2 % (до відповідного кварталу попереднього року). Поглибилися кризові процеси у промисловості: скорочення промислового виробництва у 2014 р. становило 10,1 %, а за шість місяців 2015 р. – 20,5 %. Водночас індекс споживчих цін у грудні 2014 р. сягнув 124,9 %, а в червні 2015 р. – 157,5 % (до відповідного місяця попереднього року)¹. Національна валюта девальвувала з 8 до 22 грн за 1 дол. США, тобто майже втричі, зросли боргові зобов'язання держави.

Крім того, внаслідок окупації Криму й частини території Донецької та Луганської областей втрачено значну частину виробничих потужностей. Економіка зони проведення антитерористичної операції (АТО) деградувала та фактично відкинута на кілька десятиліть тому. Відбулися вимушена евакуація місцевого мирного населення, забруднення територій, руйнування соціальної та транспортної інфраструктури, у базових галузях промисловості регіону порушені традиційні виробничі процеси. У 2014 р. зниження виробництва промислової продукції у Донецькій області порівняно з 2013 р. становило 31,5 %, Луганській – 42 %. Зменшилися на 13,2 млрд грн (у 2014 р. порівняно з 2013 р.) надходження від областей до зведеного бюджету України. Станом на 25 травня 2015 р., за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, взято на облік 1,3 млн переселенців з Донбасу і Криму, які потребують державної допомоги.

Обмеженість фінансових ресурсів у бюджетній сфері України зумовлює необхідність, з одного боку, чіткого визначення пріоритетних напрямів їх використання з метою досягнення стратегічних цілей розвитку держави, а з другого – скорочення бюджетних видатків.

Політика скорочення державних витрат в умовах кризи проводилася в багатьох країнах ЄС, а в країнах з найбільшими фіскальними дисбалансами – і в посткризовий період. Як наслідок, частка загальних державних видатків² у ВВП 28 країн – членів ЄС зменшилася з

¹ Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

² До складу загальних державних видатків входять видатки бюджету центрального уряду, федеративних бюджетів, місцевих бюджетів та фондів соціального страхування.

50,6 % ВВП у 2010 р. до 48,6 % у 2013 р. та 48,1 % ВВП у 2014 р.¹ Серед країн – членів ЄС загальні державні видатки у 2014 р. варіювали від 34,9 % ВВП в Литві та Румунії до 58,7 % у Фінляндії, 57,2 % у Франції та 57 % ВВП у Данії.

В Україні частка видатків і кредитування, за вирахуванням погашення СЗДУ, у ВВП збільшилася з 46,9 % у 2009–2010 рр. до 47,1 % у 2012 р. і тільки впродовж 2013–2014 рр. почала зменшуватися до 45,9 та 45,8 % відповідно², залишаючись вищою за її середній рівень у постсоціалістичних країнах ЄС (41,6 %).

Порівняємо структуру бюджетних видатків в Україні та країнах ЄС. Такий аналіз дасть змогу виявити пріоритети бюджетних політик, які, у свою чергу, вказують на значимість тих чи інших функцій держави у ринковій економіці та адекватність її дій щодо їх фінансування. Подібність бюджетних пріоритетів у різних країнах із ринковою економікою є наслідком схожості функцій, які держава виконує в цих країнах, тоді як істотні розбіжності в бюджетних пріоритетах, найімовірніше, свідчать про виконання державою, в якій спостерігаються такі відхилення, не властивих їй функцій, її втручання у сфери, не характерні для ринкового господарювання.

Найбільшу частку у зведеному бюджеті України і у ВВП становлять видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення (9,2 % ВВП, або 26,8 % загального обсягу видатків зведеного бюджету України в середньому за період). Другим пріоритетом є бюджетні видатки на освіту (6,9 %, або 20,2 % відповідно). Видаткам на загальнодержавні функції належить третя позиція в структурі державних видатків (4,3 %, або 12,7 % відповідно). Далі йдуть видатки на охорону здоров'я (4 %, або 11,7 % відповідно) та економічну діяльність (3,6 %, або 10,4 % відповідно).

Пріоритети державних видатків в Україні в 2012–2014 рр. наведені на рис. 1.1.

¹ General government expenditure in the EU / Eurostat. NewsRelease. – 2015. – 7 July [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.formatresearch.com/img/file/Eurostat/2015/Eurostat%20spesa%20pubbliche%20amministrazioni%202-07072015-AP-EN.pdf>.

² Розраховано за даними: Державна служба статистики України. Спеціальний стандарт поширення даних МВФ. Економічні та фінансові показники України. Операції сектору загального державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua>.

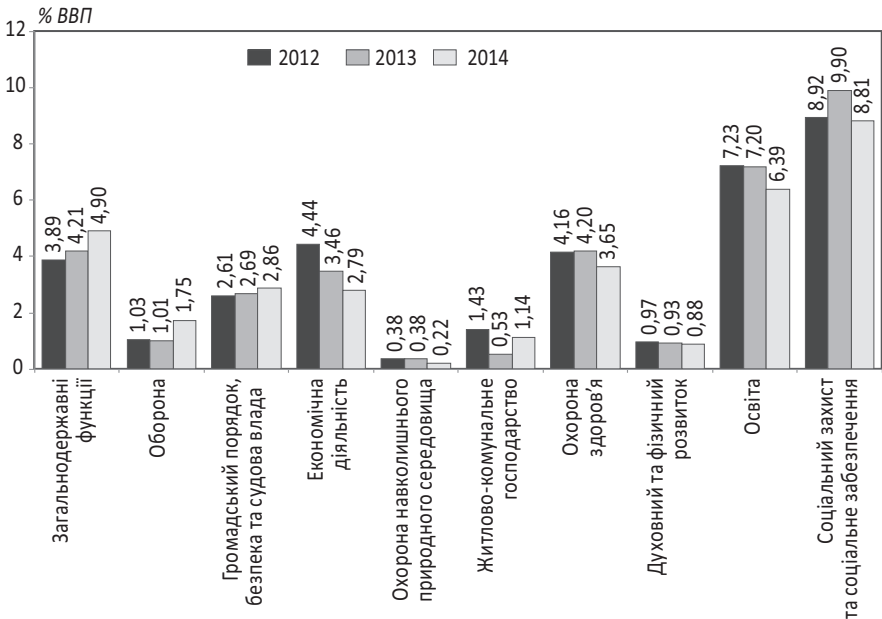


Рис. 1.1. Динаміка видатків зведеного бюджету України за головними функціями

Складено за: звіти Державної казначейської служби України про виконання зведеного бюджету України у 2012–2014 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Пріоритети бюджетної політики в Україні мало відрізняються від пріоритетів державних видатків у країнах ЄС. Проаналізувавши доступну статистичну інформацію щодо видатків за головними функціями в 2013 р. у 28 країнах ЄС, зазначимо, що більша частина видатків спрямовувалася на виконання таких функцій, як соціальний захист і соціальне забезпечення (19,6 % ВВП)¹, а також охорона здоров'я (7,2 % ВВП). Також пріоритетними були видатки на загальнодержавні функції (6,8 % ВВП), освіту (5 % ВВП) та економічну діяльність (4,3 % ВВП).

¹ Дані наведено з урахуванням видатків Пенсійного фонду та фондів соціального страхування.

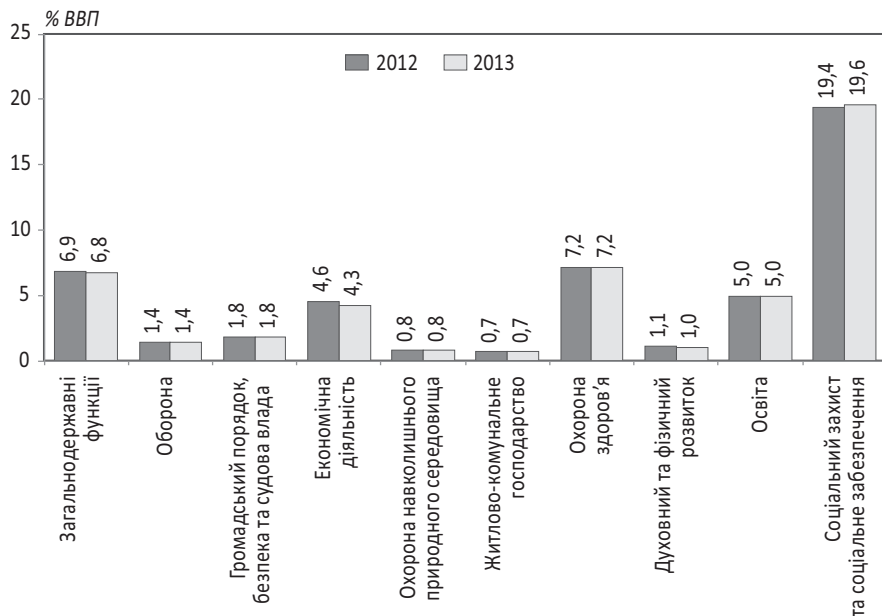


Рис. 1.2. Розподіл загальних державних видатків за головними функціями у 28 країнах ЄС

Складено за: General government expenditure by function (COFOG) / Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/main-tables>.

На рис. 1.2 зображено розподіл загальних державних видатків за головними функціями у країнах ЄС у 2012–2013 рр.

Порівняльний аналіз свідчить, що порядок розташування основних бюджетних пріоритетів в Україні майже не відрізняється від порядку в країнах ЄС, за винятком видатків на освіту й охорону здоров'я, що в нашій країні займають відповідно другу й четверту позиції, а в країнах ЄС-28 – навпаки. Натомість відмінності у кількісному значенні частки ВВП, що спрямовується на виконання основних функцій держави, є істотнішими. Зокрема, в Україні порівняно з ЄС-28, незважаючи на однакові позиції в системі пріоритетів, менша частка ВВП надходить на виконання загальнодержавних функцій і економічну діяльність.

Проаналізуємо структуру державних видатків на економічну діяльність в Україні й країнах ЄС.

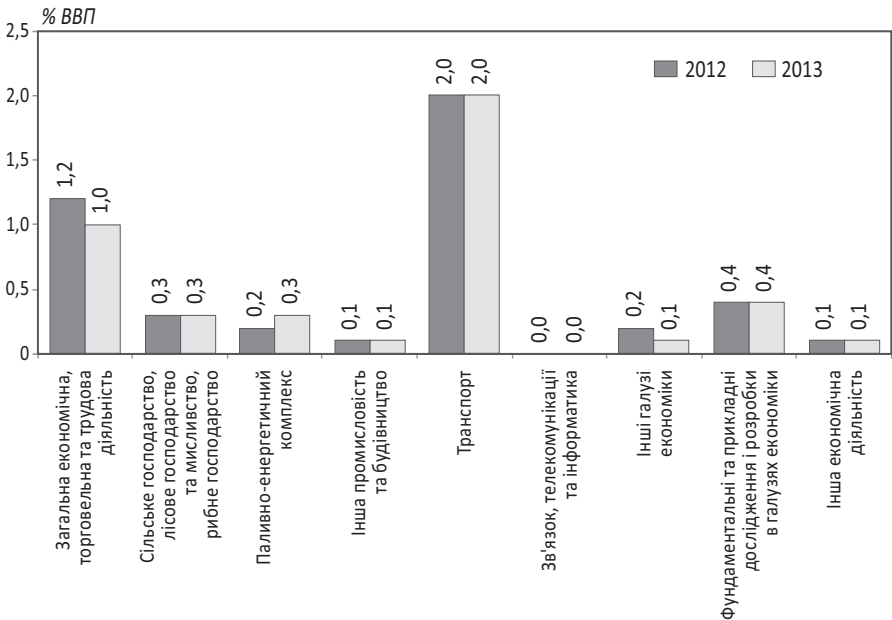


Рис. 1.3. Розподіл загальних державних видатків на економічну діяльність у 28 країнах ЄС

Складено за: General government expenditure by function (COFOG) / Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/main-tables>.

Більшість урядів країн ЄС не відмовляється від державної підтримки певних видів економічної діяльності, хоча така допомога має тенденцію до зменшення. Майже половина коштів, витрачених за напрямом “економічна діяльність”, – це видатки на транспорт, які дорівнювали 2 % ВВП (рис. 1.3). Другим і третім пріоритетами видатків на економічну діяльність були видатки на загальноекономічну, торговельну та трудову діяльність, а також на фундаментальні й прикладні дослідження і розробки в галузях економіки (1 і 0,4 % ВВП відповідно). На видатки на сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство, а також паливно-енергетичний комплекс припадало по 0,3 % ВВП.

Видатки на транспорт як пріоритетний напрям державної підтримки економічної діяльності в ЄС включають видатки на адміні-

стрування, регулювання, будівництво та обслуговування інфраструктури (у тому числі дорожній, водний, залізничний і повітряний транспорт, будь-яка інфраструктура для транспортування товарів, така як трубопроводи), а також на функціонування корпорацій громадського транспорту, котрі належать до загальнодержавного сектору, та субсидії виробникам, що працюють на ринку громадського транспорту¹.

Серед 28 країн ЄС найбільше коштів за цим напрямом у 2013 р. спрямовувалося в Угорщині та Румунії (3,7 % ВВП), Чехії (3,3), Хорватії (3,2), найменше – на Кіпрі (0,8), Мальті (0,9), у Литві (1,3), Ірландії (1,5 % ВВП) (рис. 1.4).

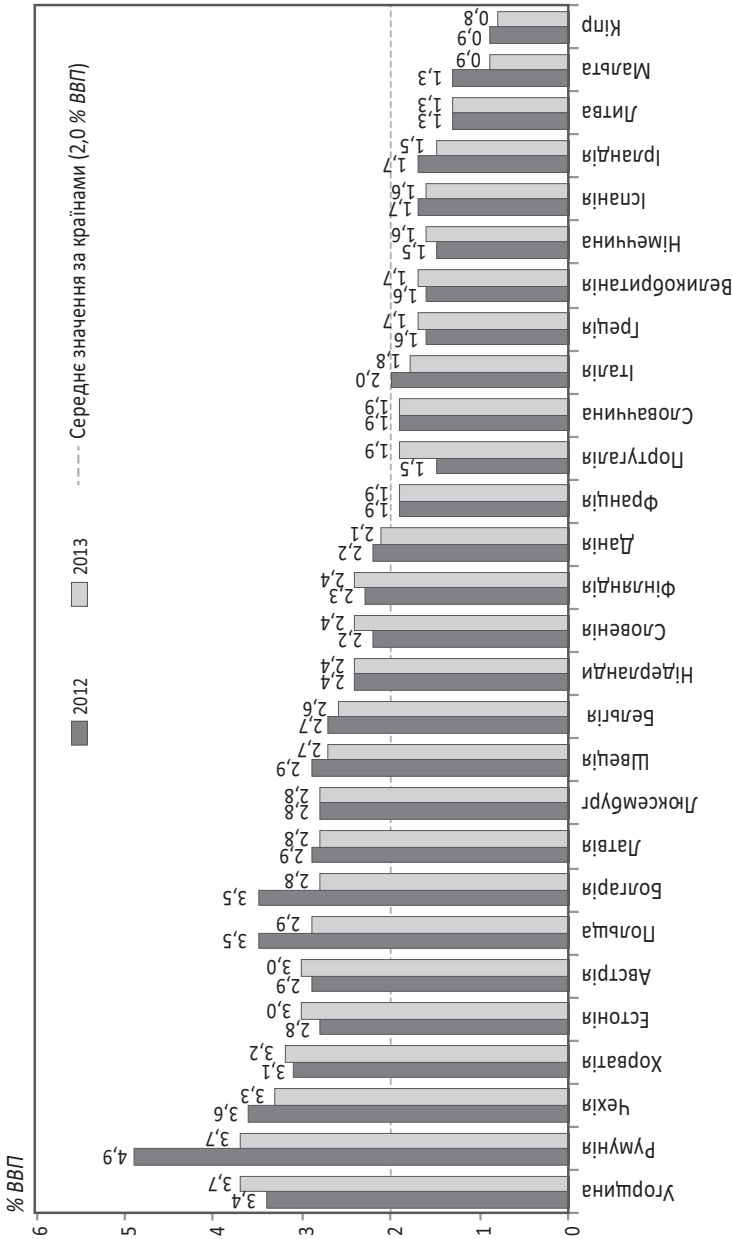
Значна різниця в частці видатків на транспорт у ВВП в окремих країнах пояснюється наявністю чи відсутністю субсидій для громадського транспорту та класифікацією компаній громадського транспорту.

Зауважимо, що країни з розвинутою економікою та країни з економікою, що розвивається, мають різні пріоритети в процесі розвитку транспортної інфраструктури. Будівництво інфраструктури, поліпшення мереж та оновлення рухомого складу є ключовими для багатьох центрально- та східноєвропейських країн. Країни з розвинутою економікою, де існують розгалужені транспортні мережі, віддають перевагу підвищенню ефективності та безпеки інфраструктури, мінімізації її негативного впливу на навколишнє середовище (зниження шуму, зменшення викидів CO₂).

Другий за обсягом у видатках на економічну діяльність напрям державної підтримки – видатки на загальну економічну, торговельну та трудову діяльність (рис. 1.5).

Найбільша частка таких видатків у 2013 р. спостерігалася у Греції (11,1 % ВВП) і Словенії (10,8), найменша – в Італії (0,2) і Литві (0,1 % ВВП). Значна частка видатків на загальну економічну, торговельну та трудову діяльність у Греції та Словенії у 2013 р. пов'язана здебільшого з одноразовою підтримкою фінансових інститутів (див. рис. 1.5). У Словенії істотні за обсягом видатки були результатом вливання капіталу в бан-

¹ Economy and finance // Eurostat. Statistics in focus. – 2014. – June. – 7 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Government_expenditure_on_economic_affairs_-_2012_results.



Примітка. Середнє значення за країнами у 2012 і 2013 рр. збігається.

Рис. 1.4. Видатки на транспорт за країнами ЄС

Складено за: General government expenditure by function (COFOG) / Eurostat [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/main-tables>.

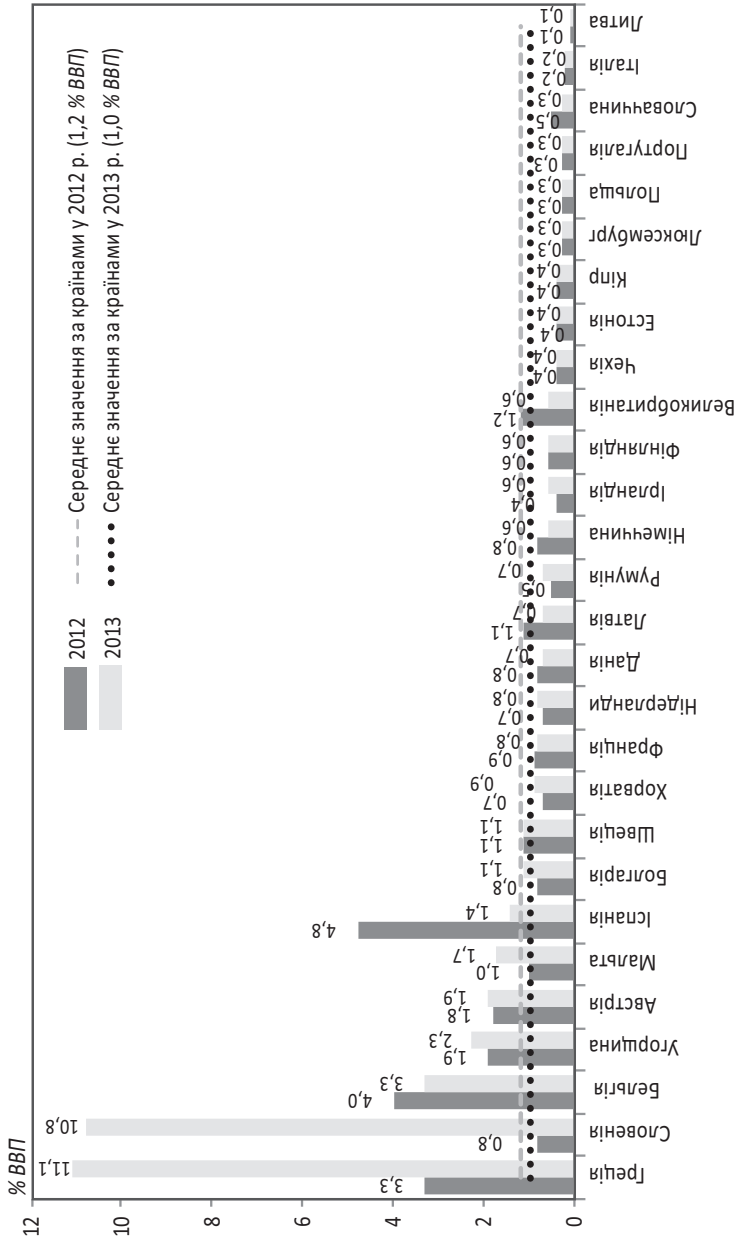


Рис. 1.5. Видатки на загальну економічну, торговельну та трудову діяльність за країнами ЄС

Складено за: General government expenditure by function (COFOG) / Eurostat [Електронний ресурс].
Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>.

ки в загальній сумі 3,6 млрд євро, або 10,1 % ВВП. Без урахування капітальних видатків для банків видатки на економічну діяльність як частка від ВВП збільшилися на 0,4 в. п.¹

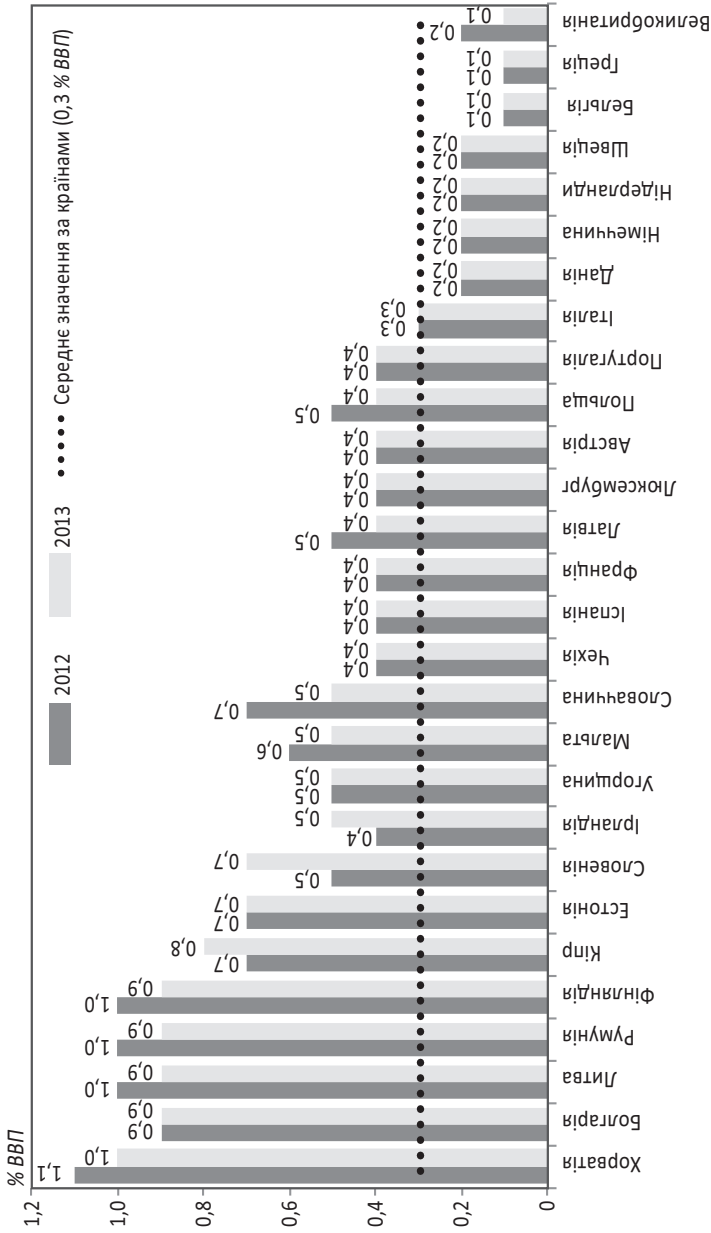
Інша значна частка видатків на економічну діяльність – видатки на сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство. Їх найбільша частка у 2013 р. спостерігалася в Хорватії (1 % ВВП), Болгарії (0,9), Литві (0,9), найменша – у Великобританії, Греції і Бельгії (0,1 % ВВП) (рис. 1.6).

Аналізуючи розподіл у 2012–2014 рр. видатків зведеного бюджету України на економічну діяльність, спостерігаємо тенденцію до їх зменшення як в абсолютному значенні (з 62,4 млрд грн у 2012 р. до 43,6 млрд грн у 2014 р.), так і у відсотках ВВП (з 4,4 % у 2012 р. до 2,8 % у 2014 р.). У 2014 р. частка видатків на економічну діяльність стала меншою за частку видатків на громадський порядок, безпеку та судову владу, яка впродовж 2012–2014 рр. поступово зростала (з 2,6 % у 2012 р. до 2,9 % у 2014 р.).

Протягом зазначеного періоду основна сума видатків на економічну діяльність розподілялася між трьома напрямками: сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство (13,5 % видатків зведеного бюджету на економічну діяльність у середньому за період); паливно-енергетичний комплекс (26,6 %); транспорт (35 %). Їхня сумарна частка у видатках зведеного бюджету на економічну діяльність становила 75,1 % у середньому за 2012–2014 рр. При цьому знижувалася частка видатків на паливно-енергетичний комплекс (з 1,2 % ВВП у 2012 р. до 0,6 % ВВП у 2014 р.), а також на сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство (з 0,5 % ВВП у 2012 р. до 0,4 % ВВП у 2014 р.). Частка видатків на транспорт у 2012–2014 рр. залишалася стабільною, на рівні 1,2 % ВВП, але у видатках зведеного бюджету на економічну діяльність поступово зростала – з 26,8 % у 2012 р. до 43 % у 2014 р. (рис. 1.7, табл. 1.1).

У табл. 1.1 наведено структуру видатків зведеного бюджету на економічну діяльність за основними напрямками. Розглядаючи видатки на транспорт, зауважимо, що майже всі вони спрямовувалися

¹ Government Expenditure by Function / Statistical Office of the Republic of Slovenia. – 2014. – 30 Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.stat.si/StatWeb/en/show-news?id=4831&idp=1&headerbar=10>.



Примітка. Середнє значення за країнами ЄС у 2012 і 2013 рр. збігається.

Рис. 1.6. Видатки на сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство за країнами ЄС

Складено за: General government expenditure by function (COFOG) / Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>.

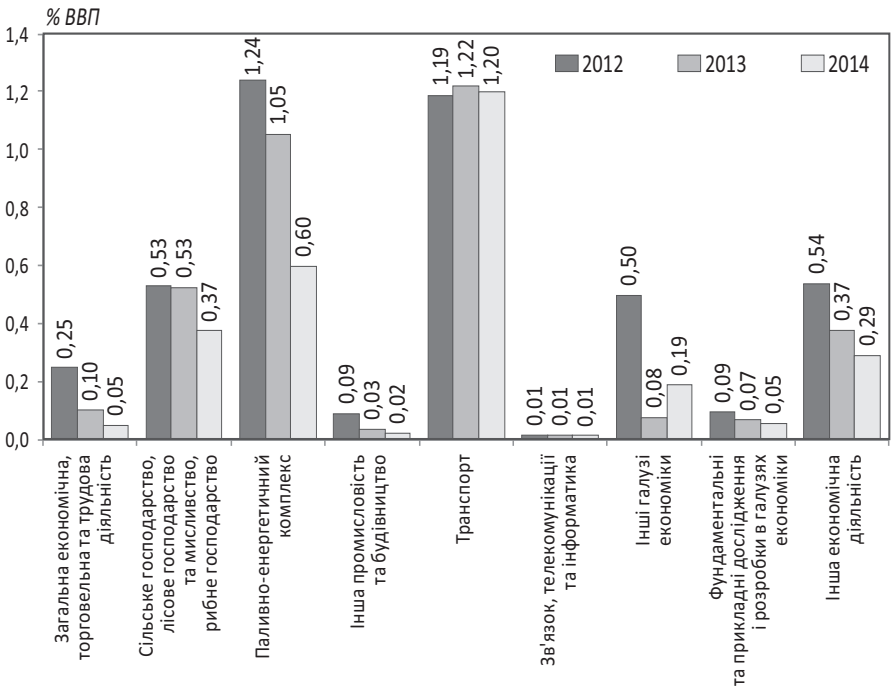


Рис. 1.7. Динаміка видатків зведеного бюджету України на економічну діяльність

Складено за: Звіти Державної казначейської служби України про виконання зведеного бюджету України у 2012–2014 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

на підтримку дорожнього господарства (92,5 % видатків на транспорт у середньому за 2012–2014 рр.). Щодо видатків на паливно-енергетичний комплекс, то основна їх частка припадала на підтримку вугільної галузі та інших галузей з видобутку твердого палива (89,5 % видатків на ПЕК у середньому за період 2012–2014 рр.). У видатках на сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство основну частку становили видатки на підтримку сільського господарства (89,4 % видатків на сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство у середньому за період 2012–2014 рр.).

Таблиця 1.1

**Динаміка видатків зведеного бюджету України на економічну діяльність
за основними напрямками**

Показники	2012	2013	2014
Загальна економічна, торговельна та трудова діяльність, грн	3 449 895 050,04	1 490 398 894,58	783 487 626,87
<i>Частка у видатках зведеного бюджету України на економічну діяльність, %</i>	<i>5,53</i>	<i>2,94</i>	<i>1,80</i>
Загальна економічна і торговельна діяльність, грн	3 177 979 453,39	1 210 022 551,95	574 751 432,84
<i>Частка у видатках на загальну економічну, торговельну і трудову діяльність, %</i>	<i>92,12</i>	<i>81,19</i>	<i>73,36</i>
Регулювання трудових відносин, грн	271 915 596,65	280 376 342,63	208 736 194,03
<i>Частка у видатках на загальну економічну, торговельну і трудову діяльність, %</i>	<i>7,88</i>	<i>18,81</i>	<i>26,64</i>
Сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство, грн	7 486 339 754,97	7 705 118 639,05	5 868 382 714,54
<i>Частка у видатках зведеного бюджету України на економічну діяльність, %</i>	<i>12,00</i>	<i>15,18</i>	<i>13,45</i>
Сільське господарство, грн	6 659 923 295,91	6 914 163 538,47	5 245 009 004,19
<i>Частка у видатках на сільське господарство, лісове господарство і мисливство, рибне господарство, %</i>	<i>88,96</i>	<i>89,73</i>	<i>89,38</i>
Лісове господарство та мисливство, грн	639 956 827,99	637 308 902,74	485 110 631,64
<i>Частка у видатках на сільське господарство, лісове господарство і мисливство, рибне господарство, %</i>	<i>8,55</i>	<i>8,27</i>	<i>8,27</i>
Рибне господарство, грн	186 459 631,07	153 646 197,84	138 263 078,71
<i>Частка у видатках на сільське господарство, лісове господарство і мисливство, рибне господарство, %</i>	<i>2,49</i>	<i>1,99</i>	<i>2,36</i>

Продовження табл. 1.1

Показники	2012	2013	2014
Паливно-енергетичний комплекс, грн	17 448 494 728,95	15 421 525 969,35	9 339 125 623,59
<i>Частка у видатках зведеного бюджету України на економічну діяльність, %</i>	<i>27,97</i>	<i>30,38</i>	<i>21,40</i>
Вугільна галузь та інші галузі з видобутку твердого палива, грн	12 835 749 800,36	15 020 160 548,85	9 117 617 064,41
<i>Частка у видатках на паливно-енергетичний комплекс, %</i>	<i>73,56</i>	<i>97,40</i>	<i>97,63</i>
Нафтогазова галузь, грн	4 078 392 514,02	32 320 598,25	3 355 682,99
<i>Частка у видатках на паливно-енергетичний комплекс, %</i>	<i>23,37</i>	<i>0,21</i>	<i>0,04</i>
Електроенергетична галузь, грн	305 937 846,94	242 607 255,75	107 199 733,03
<i>Частка у видатках на паливно-енергетичний комплекс, %</i>	<i>1,75</i>	<i>1,57</i>	<i>1,15</i>
Інші галузі паливно-енергетичного комплексу, грн	228 414 567,63	126 437 566,50	110 953 143,16
<i>Частка у видатках на паливно-енергетичний комплекс, %</i>	<i>1,31</i>	<i>0,82</i>	<i>1,19</i>
Транспорт, грн	16 700 894 323,69	17 893 174 180,70	18 776 710 279,76
<i>Частка у видатках зведеного бюджету України на економічну діяльність, %</i>	<i>26,77</i>	<i>35,25</i>	<i>43,03</i>
Автомобільний транспорт, грн	169 636 298,71	106 245 524,46	189 330 893,35
<i>Частка у видатках на транспорт, %</i>	<i>1,02</i>	<i>0,59</i>	<i>1,01</i>
Водний транспорт, грн	75 510 718,33	67 134 812,58	57 048 498,41
<i>Частка у видатках на транспорт, %</i>	<i>0,45</i>	<i>0,38</i>	<i>0,30</i>
Залізничний транспорт, грн	80 913 292,77	480 598 525,50	264 736 536,94
<i>Частка у видатках на транспорт, %</i>	<i>0,48</i>	<i>2,69</i>	<i>1,41</i>

Закінчення табл. 1.1

Показники	2012	2013	2014
Повітряний транспорт, грн	67 466 826,65	71 923 542,58	60 376 317,53
Частка у видатках на транспорт, %	0,40	0,40	0,32
Трубопровідний та інший транспорт, грн	692 757 600,38	781 784 210,02	842 042 241,53
Частка у видатках на транспорт, %	4,15	4,37	4,48
Дорожнє господарство, грн	15 614 609 586,85	16 385 487 565,56	17 363 175 792,00
Частка у видатках на транспорт, %	93,50	91,57	92,47

Складено за: Звіти Державної казначейської служби України про виконання зведеного бюджету України у 2012–2014 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?curr.Dir=146477>.

Аналізуючи видатки головних розпорядників бюджетних коштів за відповідними галузями, зауважимо, що кошти витрачалися за такими основними програмами:

- у агропромисловому комплексі: фінансова підтримка заходів в АПК (2012 р. – 3,1 %, 2013 р. – 0,01, 2014 р. – 0 % видатків Міністерства аграрної політики та продовольства України); державна підтримка розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградарства та ягідників і нагляд за ними (2012 р. – 3,9 %, 2013 р. – 1,3, 2014 р. – 0,8 % відповідно); державна підтримка галузі тваринництва (2012 р. – 3 %, 2013 р. – 10, 2014 р. – 6,7 % відповідно);
- у паливно-енергетичному комплексі: реструктуризація вугільної та торфодобувної промисловості (2012 р. – 6,2 %, 2013 р. – 7,5, 2014 р. – 3,6 % видатків Міністерства енергетики та вугільної промисловості України); державна підтримка вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції (2012 р. – 58,4 %, 2013 р. – 84,5, 2014 р. – 88,3 % відповідно); державна підтримка будівництва вугле- та торфодобувних підприємств, технічне переоснащення зазначених підприємств (2012 р. – 7,4 %, 2013 р. – 2,2, 2014 р. – 0,6 % відповідно);
- у транспортній галузі: розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування (2012 р. – 68,8 %, 2013 р. – 54,4, 2014 р. – 24,3 % видатків Державного агентства автомобільних доріг України); виконання боргових зобов'язань за кредитами, отриманими під державні гарантії на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування (2012 р. – 31,1 %, 2013 р. – 45,2, 2014 р. – 75,6 % відповідно).

Крім того, державна підтримка транспортній галузі надавалася у вигляді субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах (2012 р. – 2213,3 млн грн, 2013 р. – 1766,4 млн, 2014 р. – 1395,6 млн грн). Близько 70 % коштів Міністерство інфраструктури України витратило на медичне обслуговування працівників і пасажирів залізничного транспорту (2012 р. – 69,2 %, 2013 р. – 72,3, 2014 р. – 72,8 %) ¹.

¹ Звіти Державної казначейської служби України про виконання Державного бюджету України у 2012–2014 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

У табл. 1.2 наведено обсяги капітальних видатків зведеного бюджету України на економічну діяльність за основними напрямками.

Як бачимо з таблиці, загальна частка капітальних видатків на економічну діяльність у видатках зведеного бюджету знижується (з 34,4 % у 2012 р. до 17,4 % у 2014 р.), а частка капітальних видатків за трьома пріоритетними напрямками зберігається на рівні 42 %. У 2014 р. третина капітальних видатків зведеного бюджету України на економічну діяльність спрямовувалася на розвиток транспортної галузі.

Порівнюючи видатки на економічну діяльність бюджетів країн ЄС та України, зазначимо такі їх відмінності. Передусім це пріоритетне значення державних видатків на ПЕК в Україні, на відміну від розвитку транспорту в країнах ЄС-28 (другий пріоритет державної підтримки економічної діяльності в Україні). По-друге, це неістотні витрати на загальну економічну, торговельну та трудову діяльність і фундаментальні та прикладні дослідження й розробки в галузях економіки в Україні, що є державними пріоритетами в країнах ЄС.

Частка видатків зведеного бюджету на підтримку паливно-енергетичного комплексу в Україні у відсотках ВВП у 3,7–5 разів перевищує її значення у країнах ЄС. Як зазначалося, основні видатки на підтримку паливно-енергетичного комплексу припадали на реструктуризацію вугільної та торфодобувної промисловості; на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції; державну підтримку будівництва вугле- та торфодобувних підприємств, їх технічне переоснащення.

Прямі бюджетні видатки на розвиток вугільної промисловості (поряд із непрямыми формами її підтримки) виділяються протягом усіх років існування Української держави, хоча їх частка має тенденцію до зниження. Проте внаслідок особливостей їх надання та використання (необмежені терміни державної фінансової підтримки галузі, що не спонукають до розв'язання її базових проблем; неефективний контроль використання державних коштів, що призводить до їх нецільового використання) державна підтримка не забезпечила радикальних зрушень у розвитку вугільної промисловості.

Значною проблемою у функціонуванні паливно-енергетичного комплексу є висока енергоємність та низька ефективність використання енергетичних ресурсів. З метою її розв'язання необхідно впроваджувати ефективні інструменти державного стимулювання суб'єктів господарювання й населення України до енергозаощадження.

Таблиця 1.2
Динаміка капітальних видатків зведеного бюджету України на економічну діяльність за основними напрямками

Показники	2012	2013	2014
Усього видатків зведеного бюджету України на економічну діяльність, грн	62 377 434 369,55	50 757 829 192,56	43 637 572 596,49
Усього капітальних видатків зведеного бюджету України на економічну діяльність, грн	21 452 177 652,82	11 968 675 345,80	7 598 514 859,32
<i>Частка у видатках зведеного бюджету України на економічну діяльність, %</i>	<i>34,39</i>	<i>23,58</i>	<i>17,41</i>
У тому числі на:			
сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство	744 998 210,43	688 855 884,96	277 533 029,26
<i>частка у капітальних видатках зведеного бюджету України на економічну діяльність, %</i>	<i>3,47</i>	<i>5,76</i>	<i>3,65</i>
паливно-енергетичний комплекс	2 203 015 246,02	817 402 417,92	174 208 054,39
<i>частка у капітальних видатках зведеного бюджету України на економічну діяльність, %</i>	<i>10,27</i>	<i>6,83</i>	<i>2,29</i>
транспорт	6 199 384 067,39	4 283 303 395,08	2 754 310 573,99
<i>частка у капітальних видатках зведеного бюджету України на економічну діяльність, %</i>	<i>28,90</i>	<i>35,79</i>	<i>36,25</i>

Складено за: Звіти Державної казначейської служби України про виконання зведеного бюджету України у 2012–2014 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Ці заходи у поєднанні з припиненням практики нецільового використання бюджетних коштів дадуть можливість зменшити державну підтримку вугільної галузі й спрямувати ресурси, що вивільняться, на фундаментальні та прикладні дослідження та розробки в галузях економіки з метою їх перебудови на інноваційних засадах.

Важливу роль у реалізації стратегії посткризового розвитку України та модернізації реального сектору відіграє розбудова транспортної галузі, на яку нині виділяється майже вдвічі менша частка видатків зведеного бюджету (як відсоток ВВП), ніж у країнах ЄС. З огляду на те, що значна частина транспортної інфраструктури в Україні потребує термінового ремонту або повної реконструкції, а у східних районах країни зазнала істотних пошкоджень і руйнувань внаслідок бойових дій, витрати на цю інфраструктуру найближчими роками повинні стати пріоритетом у структурі державних видатків на економічний розвиток.

Підсумовуючи, зауважимо, що в період економічної кризи та суттєвого дефіциту бюджетних коштів украї важливо визначити обмежену кількість пріоритетних напрямів спрямування державних економічних видатків, а саме на розвиток стратегічно важливих для країни сегментів економіки (транспортна галузь, агропромисловий комплекс, паливно-енергетичний комплекс щодо енергозбереження та зниження енергоємності), та забезпечити ефективне їх використання. Це створить передумови для зменшення державного навантаження на економіку з одночасним збільшенням обсягу та підвищенням якості суспільних благ, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів.

1.3. УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ІНВЕСТИЦІЯМИ

Пріоритетними завданнями Української держави є досягнення сталого економічного зростання та формування конкурентоспроможної економіки. Задля успішного їх виконання необхідно підтримувати розвиток перспективних видів економічної діяльності, інноваційних наукових досліджень, а також розбудову інфраструктури шляхом державного інвестування. Правильно розподілені державні інвестиції не лише забезпечують реалізацію перспективних інноваційних та соціально значимих проектів, а й стимулюють приватні

внутрішні та іноземні інвестиції в галузі економіки, які потребують зовнішніх вливань для стабільного розвитку.

Досвід провідних країн світу показує, що державне інвестування є ефективним механізмом для стабілізації та підтримки економіки, особливо в кризових умовах. Але несформована нормативно-правова база, неоптимальний розподіл бюджетних інвестицій, відсутність дієвого та постійного контролю за відбором і виконанням інвестиційних проектів призводять до втрати позитивного економічного ефекту державного інвестування. Тому проблема підвищення ефективності державних інвестицій є актуальною на теперішньому етапі. Про необхідність її розв'язання йдеться в Концепції Державної цільової економічної програми розвитку інвестиційної діяльності на 2011–2015 роки і Програмі розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні.

Основи державної політики в інвестиційній сфері на 2013–2032 рр. визначені Законом України “Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць”¹. У цьому Законі встановлено, що пріоритетними для інвестування є галузі економіки, спрямовані на забезпечення потреб суспільства у високотехнологічній конкурентоспроможній екологічно чистій продукції, високоякісних послугах, які реалізують державну політику щодо розвитку виробничого та експортного потенціалу, створення нових робочих місць. Також визначено особливості державної підтримки та критерії відбору інвестиційних проектів у цих галузях.

Формування критеріїв відбору інвестиційних програм, що фінансуються за рахунок державного бюджету в країнах світу. Управління державними інвестиціями – це багатокроковий та комплексний процес. Перед тим як фінансувати певний проект, необхідно точно визначити всі його переваги та недоліки. Крім того, важливо стежити за процесом його виконання та правильно оцінювати отримані результати.

¹ Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць : закон України від 06.09.2012 № 5205-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5205-17>.

Група Світового банку визначила вісім основних етапів управління державними інвестиціями¹:

1. Створення нормативної бази – визначення основи для регулювання державної інвестиційної діяльності, відбору та управління державними інвестиційними проектами.
2. Попереднє оцінювання інвестиційних проектів – всебічний аналіз проекту відповідно до затверджених критеріїв, опис його призначення, встановлення очікуваних результатів від реалізації. Фактично це етап презентації проекту та підготовки всієї необхідної документації.
3. Незалежне оцінювання інвестиційних проектів – аналіз проекту не його власниками, а державою чи іншими незацікавленими органами. Цей етап ключовий у відборі проектів для державного фінансування.
4. Відбір інвестиційних проектів – їх вибір на підставі поданої документації від власників проекту, а також незалежної оцінки. Визначення обсягу державної допомоги.
5. Реалізація інвестиційного проекту – фінансування проекту згідно з встановленим планом, процес його створення.
6. Налагодження роботи – створення умов для його функціонування.
7. Функціонування інвестиційного проекту – остаточна реалізація, початок експлуатації проекту, фінансування деяких поточних витрат, пов'язаних із його застосуванням (якщо це передбачено контрактом).
8. Оцінювання ефективності інвестиційного проекту – аналіз виконання очікуваних результатів, відповідність їх стратегічним планам держави, оцінювання соціально-економічного ефекту його функціонування.

Для того щоб стимулювати розвиток економіки, потрібно інвестувати у перспективні та ефективні проекти. Основою для відбору інвестиційних проектів і програм є прозора та ефективна система їх

¹ Public Investment Management Systems: An Overview and an Agenda: MOSF-KDI-IMF-WB PIM Conference, Seoul, South Korea, October 30–31, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:23136527~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:286305,00.html>.

оцінювання. Ключовим елементом оцінки є формулювання чітких, адекватних і однозначних для розуміння критеріїв.

Над проблемою визначення критеріїв відбору державою інвестиційних проектів працювали Е. Ворнер¹, Р. Брілі, І. Купер, М. Хабіб², Т. Затонацька³, А. Мосесова, С. Кота⁴, С. Павлова⁵, А. Раджарам, Т. Мін Ле, Н. Білецька, Дж. Брамбі⁶ та ін.

На сьогодні є багато різноманітних методів та критеріїв оцінювання інвестиційних проектів. Підходи до такого оцінювання обираються відповідно до цілей тієї чи іншої структури, яка його проводить. Якщо для безпосередніх учасників проекту важливими насамперед є показники комерційної ефективності, то для держави – бюджетна та соціально-економічна ефективність.

Виокремлюють статичні й динамічні методи оцінювання ефективності інвестицій. Статичні методи не враховують фактора часу та використовують облікові оцінки, а динамічні, навпаки, ґрунтуються на дисконтованих оцінках. До статичних методів відносять строк окупності інвестиції (PP), коефіцієнт ефективності інвестиції (АКК), капіталовіддачу, оборотність товарних запасів, працевіддачу, а до динамічних – чисту приведену вартість (NPV), коефіцієнт “вигоди–витрати” (BCR), внутрішню норму дохідності (IRR), дисконтований період окупності інвестиції (DPP), індекс рентабельності інвестиції (PI) та ін. У провідних країнах переважно використовуються динамічні методи, оскільки вони не фіксують результативності проекту на певний момент часу, а дають змогу оцінити довгострокову ефективність.

¹ Warner A. M. A Framework for Efficient Government Investment / A. M. Warner // IMF Working Paper. – 2013. – № 13/58. – 22 p.

² Brealey R. A. Investment appraisal in the public sector. / R. A. Brealey, I. A. Cooper, M. A. Habib // Oxford Review of Economic Policy. – 1997. – Vol. 13, № 4. – P. 12–28.

³ Затонацька Т. Г. Сучасні підходи щодо форм та методів бюджетного інвестування в Україні / Т. Г. Затонацька // Культура народів Причорномор'я. – 2006. – № 96. – С. 37–41.

⁴ Mosesova A. Public Project Evaluation and Selection. / A. Mossesova, S. Kota // Skyline Business Journal. – 2005. – Vol. 2, № 1. – P. 13–17.

⁵ Павлова С. І. Теоретичні підходи до класифікації методів оцінки інвестиційних проектів / С. І. Павлова // Вісник ЖДТУ. – 2009. – 1 (47). – С. 195–198.

⁶ A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management / A. Rajaram, T. M. Le, N. Biletska, J. Brumby // The World Bank Policy Research Working paper. – 2010. – № 5397.

Найчастіше у світовій практиці використовують як базовий критерій при відборі інвестиційних проектів чисту приведену вартість (NPV) – вартість, отриману шляхом приведення всіх відпливів та припливів грошових коштів за інвестиційним проектом¹. Це абсолютний показник, що характеризує кінцевий результат інвестиційної діяльності. Чиста приведена вартість визначається за формулою:

$$NPV = -CF_0 + \sum_{k=1}^n \frac{CF_k}{(1+i)^k}, \quad (1.1)$$

де CF_0 – потік грошових коштів, що відповідає поточному часу (нульовий рік); CF_k – потік грошових коштів, що відповідає k -му року ($k = 1; n$); i – ставка процента, обрана для приведення.

Цей метод враховує часову вартість грошей та показує, чи створює проект додаткову вартість (багатство, цінність), чи інвестовані кошти витрачаються безрезультатно. При ранжуванні перевага віддається проектам з більшим NPV². Позитивними рисами цього критерію є простота розрахунків, урахування тимчасової вартості грошей і ризику конкретного інвестування. Він найкраще характеризує рівень віддачі в абсолютному вимірі, дає змогу ранжувати проекти, йому притаманна властивість адитивності: $(NPV(A + B) = NPV(A) + NPV(B))$. Остання є надзвичайно важливою для формування портфеля інвестиційних проектів. У світовій практиці метод чистої приведеної вартості найчастіше використовується як базовий критерій відбору. Він є основою методу аналізу витрат-вигід (Cost-Benefit analysis), що переважно використовується в країнах ЄС, Канаді, США та ін. Проте цей критерій має недоліки: велике значення NPV не завжди відповідає найвигіднішому інвестиційному проекту; при використанні високої ставки дисконтування деякі грошові потоки втрачають роль у визначенні NPV; висока залежність від обраної ставки дисконтування, що спричиняє певну суб'єктивність цього методу; недоцільність використання для оцінювання проектів з однаковим рівнем NPV та різною капіталомісткістю; неможливість порівняння взаємовиключних проектів із різними термінами функціонування; складність обґрун-

¹ Майорова Т. В. Інвестиційна діяльність : підручник / Т. В. Майорова. – К. : ЦУЛ, 2009. – С. 271.

² Практичний посібник з оцінки державних інфраструктурних інвестиційних проектів / за заг. ред. Ю. Фролова. – К., 2011. – 176 с.

тування ставки дисконтування та горизонту планування; нездатність визначити резерв безпеки інвестиційного проекту; неврахування неточності вхідних даних¹.

Незважаючи на низку недоліків, показник чистої приведеної вартості є найоб'єктивнішим при відборі інвестиційних проектів, адже дає змогу оцінити ймовірний приріст капіталу та інших отриманих вигід (виражених у грошовій формі) як для одного проекту, так і для комплексу проектів (програм). Чиста приведена вартість є основним критерієм відбору, але через наявні недоліки та неможливість оцінити різні аспекти інвестиційного проекту, використовуючи лише один метод, додатково застосовують інші методи. Найчастіше це внутрішня норма рентабельності, дисконтований період окупності та співвідношення “витрати-вигоди”.

Внутрішня норма рентабельності (IRR) – це норма приведення, за якої чиста приведена вартість дорівнює нулю. Показник IRR відображає максимально допустимий відносний рівень витрат при реалізації інвестиційного проекту, який порівнюється з очікуваною нормою рентабельності². Вона визначається з рівняння:

$$NPV = -CF_0 + \sum_{k=1}^n \frac{CF_k}{(1 + IRR)^k} = 0, \quad (1.2)$$

де CF_0 – потік грошових коштів, що відповідає поточному часу (нульовий рік); CF_k – потік грошових коштів, який відповідає k -му року ($k = 1; n$).

Головними перевагами цього методу є: гарантія нижнього рівня прибутковості проекту; незалежність від абсолютного обсягу інвестицій; можливість застосування для порівняння проектів із різним рівнем ризику; відображення стійкості компанії; можливість ранжування проектів за рівнем економічної ефективності; інформативність та об'єктивність розрахунків; характеристика резерву безпеки проекту. До недоліків належать: висока залежність результатів від точності оцінки майбутніх грошових потоків; складнощі при виборі доцільнішого проекту, якщо IRR набуває декількох різних значень;

¹ *Майорова Т. В.* Інвестиційна діяльність : підручник / Т. В. Майорова. – К. : ЦУЛ, 2009. – С. 272.

² *Практичний посібник з оцінки державних інфраструктурних інвестиційних проектів / за заг. ред. Ю. Фролова.* – К., 2011. – 176 с.

неможливість застосування для неординарних грошових потоків (коли чергується відплив і приплив капіталу); відсутність властивості адитивності: $IRR(A+B) \neq IRR(A) + IRR(B)$; можливість ігнорування у разі завищеного значення IRR частини ефективних проектів; припущення, що реінвестування проміжних грошових потоків здійснюється за однаковою ставкою дохідності; непридатність для ранжування за критерієм прибутковості; неможливість визначити абсолютну вигоду від реалізації проекту. Внутрішня норма рентабельності є відносним показником і допомагає оцінити проекти з погляду відносної віддачі, тоді як чиста приведена вартість показує абсолютну прибутковість. Як правило, результати оцінки IRR та NPV збігаються, але коли вони суперечать одна одній, під час вибору слід керуватися цілями інвестора, у нашому випадку – держави (зазвичай обирають за NPV)¹.

Дисконтований період окупності (DPP) – тривалість часу, протягом якого дисконтовані прогнознi надходження грошових коштів перевищують дисконтовану суму інвестицій, тобто це кількість років, необхідних для відшкодування інвестицій². Розраховується за формулою:

$$DPP = \frac{CF_0 \cdot n}{\sum_{k=1}^n \frac{CF_k}{(1+i)^k}}, \quad (1.3)$$

де CF_0 – потік грошових коштів, що відповідає поточному часу (нульовий рік), CF_k – потік грошових коштів, який відповідає k -му року ($k = 1; n$); i – ставка процента, обрана для приведення; n – тривалість періоду надходження чистих доходів.

Цей метод простий у розрахунках; зручний для використання на підприємствах з невеликим грошовим обігом; дає можливість швидко оцінити результати за недостатності ресурсів; доцільний для оцінки проектів, попит на продукцію яких є нестабільним. Однак він не враховує грошових потоків, котрі перебувають за межами терміну окупності; суб'єктивний у визначенні нормативного строку окупності, з яким будуть порівнюватися результати; забезпечує лише

¹ Майорова Т. В. Інвестиційна діяльність : підручник / Т. В. Майорова. – К. : ЦУЛ, 2009. – С. 275–276.

² Практичний посібник з оцінки державних інфраструктурних інвестиційних проектів / за заг. ред. Ю. Фролова. – К., 2011. – 176 с.

наближену оцінку рівня ризикованості проекту; не придатний для оцінювання інноваційних проектів; характеризується прямою залежністю точності оцінки від частоти ділення життєвого циклу проекту на диференційовані періоди (квартали, півріччя); не враховує неточності вхідних даних; не адитивний. Дисконтований період окупності використовується лише як додатковий метод оцінювання й відображає швидше рівень не ефективності, а ліквідності проекту. Зазвичай він застосовується для попередньої оцінки¹.

Співвідношення вигід і витрат (BCR) – це відношення за проектом приведених припливів грошових коштів (вигід, виражених у грошовій формі) до приведених відпливів (витрат, виражених у грошовій формі). Розраховується за формулою:

$$BCR = \frac{NB}{NC}, \quad (1.4)$$

де NB – вигоди, виражені у грошових коштах; NC – витрати, виражені у грошових коштах.

Цей показник використовується для підсумовування загального співвідношення ціни та якості проекту або пропозиції. BCR дає уряду можливість визначити, чи переважають вигоди проекту порівняно з витратами на його реалізацію. Продуктивним вважається проект, співвідношення вигід і витрат за яким перевищує одиницю. Показник простий для розуміння та обрахування. Він застосовується здебільшого для ранжування проектів і як додатковий метод оцінювання й не придатний для проведення оцінки взаємовиключних проектів. Також, якщо метою є максимізація вигід, то можливий вибір не проекту, який приносить більші вигоди, а проекту з вищою продуктивністю, але зі значно меншими абсолютними вигодами².

Як зазначалося, критерій NPV використовується як базовий у більшості країн. У документі “The Green Book”³, що регулює відбір

¹ Майорова Т. В. Інвестиційна діяльність : підручник / Т. В. Майорова. – К. : ЦУЛ, 2009. – С. 279–281.

² Практичний посібник з оцінки державних інфраструктурних інвестиційних проектів / за заг. ред. Ю. Фролова. – К., 2011. – 176 с.

³ The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>.

інвестиційних проектів у Великобританії, NPV визначається як основний показник. IRR не застосовується як критерій відбору, але може використовуватися для ранжування проектів. Період окупності вважається можливим критерієм відбору, але загалом його застосування не рекомендується. У США як критерій відбору пропонується чиста приведена вартість, а всі інші показники визначаються як такі, що доповнюють її¹. За законодавством Ірландії обов'язковим є обчислення та порівняння чистої приведеної вартості для всіх проектів. Як додаткові методи оцінювання рекомендуються внутрішня норма рентабельності, дисконтований період окупності й співвідношення витрат і вигід. Дозволяється їх використання як критерію відбору в окремих випадках, наприклад, якщо неможливе ефективне застосування методу NPV чи коли суттєвою є ліквідність проекту тощо². Аналогічно в Канаді основним критерієм є величина NPV. На практиці використовують також IRR та BCR, хоча в керівництві для оцінювання інвестиційних проектів³ не рекомендується їх застосувати окремо як критерії відбору.

Проаналізовані показники використовуються для оцінювання тих вигід і витрат, які можна представити у грошовому вигляді. Проте певні ефекти, котрі виникають внаслідок реалізації інвестиційного проекту, неможливо монетизувати, а отже, оцінити за допомогою вказаних методів. Як правило, це соціальні, екологічні або стратегічні ефекти, оцінка яких є невід'ємною складовою відбору проектів саме для державного інвестування. З метою оцінювання немонетизованих впливів використовують багатокритеріальний аналіз, основою якого є визначення критеріїв оцінки проекту та ваги кожного критерію. Вибір критеріїв залежить від галузі реалізації проекту, а також цілей інвестора (держави). Обрані критерії не повинні суперечити

¹ Guidelines and Discount Rates for Benefit-Cost Analysis of Federal Programs : Memorandum for Heads of Executive Departments and Establishments : Circular № A-94 of 29 October 1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a094#5.

² Guidelines for the Appraisal and Management of Capital Expenditure Proposals in the Public Sector / The Department of Finance of Ireland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.finance.gov.ie/what-we-do/public-finances>.

³ Canadian Cost-Benefit Analysis Guide: Regulatory Proposals [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tbs-sct.gc.ca>.

один одному та мають бути вимірними (кількісно або якісно). За кожним критерієм виставляється оцінка у визначеному діапазоні (1–100, 1–10 тощо). Загальна зважена оцінка визначається за формулою:

$$E = \sum_{k=1}^n k_i C_i, \quad (1.5)$$

де k_i – ваговий коефіцієнт i -го критерію; C_i – оцінка за i -м критерієм; n – кількість критеріїв.

Перевагами аналізу за багатьма критеріями є можливість комплексно оцінювати проекти, обирати критерії, що відповідають стратегічним цілям держави, а також забезпечувати зрозумілість отриманих результатів. Основним недоліком є суб'єктивізм аналізу. Результати істотно залежать від думки експертів, котрі визначають критерії, їхні ваги, виставляють оцінки. Цей аналіз потребує багато часу (для того щоб правильно оцінити всі впливи проекту) та коштів¹.

На багатокритеріальному аналізі базується оцінка всіх інвестиційних проектів у Південній Кореї². Він використовується також у Великобританії, коли необхідно оцінити немонетизовані впливи проекту³. В Ірландії такий аналіз обов'язковий для проектів вартістю від 5 млн до 50 млн євро⁴.

Критерії відбору визначаються у процесі оцінювання проектів експертами. Проте для ефективного державного інвестування важливо визначити стратегічні цілі держави на законодавчому рівні, аби на їх основі чітко сформулювати критерії з метою мінімізації суб'єктивного впливу експертної оцінки. Наприклад, у 2011 р. в Ірландії була

¹ Погуда Н. В. Багатокритеріальний підхід при оцінці ефективності інвестиційних проектів / Н. В. Погуда // Економічний вісник університету. – 2013. – Вип. 20/3. – С. 34–38.

² Public Investment Management Reform in Korea: Efforts for Enhancing Efficiency and Sustainability of Public Expenditure [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.mosf.go.kr.

³ The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>.

⁴ Guidelines for the Appraisal and Management of Capital Expenditure Proposals in the Public Sector / The Department of Finance of Ireland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.finance.gov.ie/what-we-do/public-finances>.

затверджена Програма державних капітальних видатків на 2012–2016 рр. (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

Зведена таблиця критеріїв для відбору проектів

Критерії	Складові
Наявність попиту	Збільшення чисельності населення. Наявність незручностей для населення. Зростання обсягів експорту
Короткостроковий економічний вплив	Трудомісткість проекту. Створення нових робочих місць. Час, необхідний для того, щоб проект почав працювати. Фінансова стійкість
Оптимізація переваг наявної інфраструктури	Усунення недоліків інфраструктури. Запобігання старінню інфраструктури
Доступність зовнішнього фінансування	Перспектива державно-приватного партнерства. Імовірність фінансування Європейським інвестиційним банком. Репутаційна вартість відмови від фінансування проекту. Можливість приватного сектору реалізувати проект самостійно
Середньо- та довгострокові потреби економіки	Покращання виробничого потенціалу країни. Інвестування в стратегічно важливі галузі економіки. Вплив на приватну інвестиційну активність
Виконання національних, європейських та міжнародних зобов'язань	Відповідність правовим вимогам ЄС. Відповідність екологічним нормам. Досягнення енергетичних цілей Ірландії

Джерело: The Review of the Public Capital Programme 2012–2016: Submission to the Department of Public Expenditure & Reform [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.finance.gov.ie>.

Отже, найчастіше для оцінки монетизованих витрат і вигід проекту використовують такі критерії, як чиста приведена вартість (NPV), внутрішня норма рентабельності (IRR), дисконтований період окупності (DPP) та співвідношення витрат і вигід (BCR). Державі важливо врахувати всі впливи інвестиційного проекту (соціальні, екологічні тощо). Щоб оцінити його результати, які неможливо звести до грошового еквівалента, використовують аналіз за багатьма критеріями, під час якого їх оцінки та ваги визначаються експертами відповідно до галузі, мети оцінювання та визначених державних пріоритетів.

Таким чином, для вибору найкращих проектів можна запропонувати певний алгоритм (рис. 1.8).

Розроблення системи критеріїв відбору інвестиційних проектів (програм) в Україні з урахуванням європейських стандартів. Державна інвестиційна політика спрямована на визначення найвигідніших проектів для суспільства з одночасною мінімізацією державних витрат і негативних зовнішніх ефектів. Відповідно до Положення Міністерства економічного розвитку і торгівлі України “Про оцінку та конкурсний відбір запропонованих міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету України” від 25.07.2012 № 1254/21566¹ оцінювання та відбір інвестиційних проектів виробничого призначення здійснюються за такими критеріями (у дужках зазначена шкала оцінки):

- відповідність проекту стратегії економічного й соціального розвитку та пріоритетним напрямам структурної перебудови економіки (0–3);
- фінансово-економічні показники ефективності:
 - чиста приведена вартість (0–3);
 - рентабельність виробництва (0–3);

¹ Про затвердження Положення про оцінку та конкурсний відбір запропонованих міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету, і утворення комісії Міністерства економічного розвитку і торгівлі України з оцінки та конкурсного відбору інвестиційних проектів : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13.06.2012 № 697 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1254-12>.



Рис. 1.8. Алгоритм відбору інвестиційних проектів (програм)
для державного фінансування

Складено автором.

- технічний рівень нових виробничих фондів (0–1);
- термін окупності (0–3);
- відповідність вимогам санітарно-гігієнічних, радіаційних, екологічних, архітектурних та інших норм, встановлених законодавством (0–1);
- рівень використання місцевих матеріальних і трудових ресурсів (0–3);
- фінансово-економічний стан суб'єкта господарювання (за коефіцієнтом фінансової стійкості) за останні три роки, що передують даті подання документів на конкурс, або за період його діяльності (у разі існування суб'єкта господарювання менш як три роки) на останню звітну дату (0–1);
- забезпечення енергозбереження шляхом зниження енергоемності виробництва одиниці продукції встановленої якості (0–5);
- частка участі залученого капіталу з небюджетних джерел (0–3);
- частка власних коштів у загальній кошторисній вартості проекту (0–3);
- ступінь імпортозаміщення виготовленої в результаті реалізації інвестиційного проекту продукції (0–3);
- створення нових робочих місць (0–3).

На нашу думку, використання цієї системи критеріїв не забезпечуватиме найточнішого результату оцінювання. По-перше, вони не оцінюють специфічних вигід проектів, пов'язаних безпосередньо зі сферою їх реалізації. По-друге, шкали оцінювання є доволі вузькими, тому ранжування проектів за цими критеріями є недостовірним. Наприклад, за критерієм створення нових робочих місць три бали отримає як проект, у результаті функціонування якого буде створено 50 робочих місць, так і проект, котрий забезпечує роботою 300 осіб. По-третє, немає системи ваг, яка дає змогу визначати пріоритетність критеріїв. Зважування допомагає віддати перевагу при оцінюванні тим критеріям, які є об'єктивнішими та важливішими для держави.

Загалом процес оцінювання інвестиційних проектів в Україні недостатньо розвинутий і потребує вдосконалення. Насамперед необхідно враховувати проблему ймовірної корупції серед державних службовців. Тому слід розробити максимально об'єктивні критерії, щоб зменшити можливість несправедливої суб'єктивної оцінки. Також треба сформувані критерії попереднього відбору проектів, аби не витратити коштів на їх повний аналіз. З огляду на європейський

вектор розвитку України, а також успішний досвід реалізації інвестиційної політики країн ЄС варто створити систему відбору проектів відповідно до європейських стандартів.

У межах проекту ЄС “Підтримка сталого регіонального розвитку в Україні” у 2011 р. було видано Практичний посібник з оцінки державних інфраструктурних інвестиційних проектів¹. На підставі цього документа, а також принципів відбору проектів Європейським інвестиційним банком² та країнами світу³ будуть запропоновані зміни до системи оцінки інвестиційних проектів України.

Необхідно запровадити попередній відбір інвестиційних проектів, який ґрунтуватиметься на результатах фінансового аналізу, що передбачає оцінювання витрат на інвестиції, поточних витрат і доходів, фінансової дохідності інвестицій, джерел фінансування, фінансової автономності та фінансової самоокупності капіталу. Головним критерієм на цьому етапі є чиста приведена вартість, яка має бути меншою за нуль. Це означає, що припливи грошових коштів дадуть дохід, менший за вартість капіталу. Отже, проект є нерентабельним та непривабливим для приватного інвестування, а тому потребує

¹ Практичний посібник з оцінки державних інфраструктурних інвестиційних проектів / за заг. ред. Ю. Фролова. – К., 2011. – 176 с.

² The Economic Appraisal of Investment Projects at the EIB [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eib.org>.

³ The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>; Guidelines and Discount Rates for Benefit-Cost Analysis of Federal Programs : Memorandum for Heads of Executive Departments and Establishments : Circular № A-94 of 29 October 1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a094#5; Guidelines for the Appraisal and Management of Capital Expenditure Proposals in the Public Sector / The Department of Finance of Ireland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.finance.gov.ie/what-we-do/public-finances>; Canadian Cost-Benefit Analysis Guide: Regulatory Proposals [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tbs-sct.gc.ca>; Public Investment Management Reform in Korea: Efforts for Enhancing Efficiency and Sustainability of Public Expenditure [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.mosf.go.kr; The Review of the Public Capital Programme 2012-2016: Submission to the Department of Public Expenditure & Reform [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.finance.gov.ie>.

державної підтримки. За цим критерієм проекти можна ранжувати. Найвигіднішими для держави є проекти з мінімальним абсолютним значенням чистої приведеної вартості. Додатковими критеріями відбору є внутрішня норма рентабельності та співвідношення вигід і витрат. Їх використання рекомендується для ранжування проектів, коли чиста приведена вартість не дає однозначних результатів¹.

При розробленні критеріїв відбору інвестиційних проектів варто враховувати, що вигоди від проекту можуть визначатися у грошовій формі кількісно або лише описово. Найоб'єктивнішими є критерії, основані на монетизованих вигодах. Тому на них мають ґрунтуватися базові критерії відбору. Відповідно до європейських стандартів таким критерієм є економічна чиста приведена вартість, яка повинна перевищувати нуль². Вона визначає не лише фінансові, а й суспільні переваги проекту та обчислюється шляхом переходу від ринкових до розрахункових цін, монетизації неринкових впливів, використання соціального приведення. Переважають проекти з більшою економічною чистою приведеною вартістю. Додатковими критеріями є економічна внутрішня норма рентабельності та співвідношення вигід і витрат.

У більшості розвинутих країн період окупності для оцінювання інвестиційних проектів майже не використовується, але з огляду на нестабільну політичну та соціально-економічну ситуацію в Україні час, за який має окупитися проект, стає важливим критерієм, оскільки в таких умовах необхідно максимально швидко отримати бажаний ефект. Тому пропонується застосовувати дисконтований період окупності як один з основних критеріїв³.

¹ Практичний посібник з оцінки державних інфраструктурних інвестиційних проектів / за заг. ред. Ю. Фролова. – К., 2011. – 176 с.; Guidelines and Discount Rates for Benefit-Cost Analysis of Federal Programs : Memorandum for Heads of Executive Departments and Establishments : Circular № A-94 of 29 October 1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a094#5.

² Практичний посібник з оцінки державних інфраструктурних інвестиційних проектів / за заг. ред. Ю. Фролова. – К., 2011. – 176 с.; The Economic Appraisal of Investment Projects at the EIB [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eib.org>.

³ Практичний посібник з оцінки державних інфраструктурних інвестиційних проектів / за заг. ред. Ю. Фролова. – К., 2011. – 176 с.

Більшість критеріїв, котрі на сьогодні використовуються, можуть бути приведені у грошову форму та обчислені як частина економічної приведенної вартості. Інші вигоди проекту, які неможливо монетизувати, також слід урахувувати при оцінюванні. Для цього доцільно використати багатокритеріальний підхід¹. Кожен виконавчий орган, що відповідає за певну сферу економіки, повинен розробити специфічні немонетизовані критерії для оцінювання впливу проекту на окрему галузь. Відповідно до європейських пріоритетів², а також чинного законодавства, пропонуємо такі загальні критерії відбору (незалежно від галузі, в якій реалізується проект):

- відповідність проекту стратегії економічного й соціального розвитку та пріоритетним напрямам структурної перебудови економіки;
- фінансово-економічний стан суб'єкта господарювання (за коефіцієнтом фінансової стійкості) за останні три роки, що передують даті подання документів на конкурс, або за період його діяльності (у разі існування суб'єкта господарювання менш як три роки) на останню звітну дату;
- ступінь імпортозаміщення виготовленої в результаті реалізації інвестиційного проекту продукції;
- вплив на регіональний розвиток;
- стимулювання приватного інвестування в галузь;
- забезпечення обороноздатності держави, її економічної безпеки та незалежності;
- стимулювання інноваційного розвитку;
- репутаційна вартість проекту;
- оцінка рівня управління проектом (рівень підготовки менеджерів).

¹ Практичний посібник з оцінки державних інфраструктурних інвестиційних проектів / за заг. ред. Ю. Фролова. – К., 2011. – 176 с.; The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>; Guidelines and Discount Rates for Benefit-Cost Analysis of Federal Programs : Memorandum for Heads of Executive Departments and Establishments : Circular № A-94 of 29 October 1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a094#5.

² The Economic Appraisal of Investment Projects at the EIB [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eib.org>.

Пропонується розширити шкали оцінювання критеріїв, а також розрахувати ваги, які відображатимуть пріоритетність критерію.

Отже, головними критеріями відбору проектів можна вважати економічну приведену вартість та дисконтований період окупності. Вони об'єктивно й доволі точно вказують на переваги проекту, мінімізуючи суб'єктивний аспект під час оцінювання. Також запропоновано показники для багатокритеріального аналізу проектів. Результати цього аналізу істотно залежать від особистої думки державного службовця, який оцінюватиме проект. Тому ці критерії повинні мати дещо меншу вагу при оцінюванні.

Методичні підходи до розподілу державних капітальних видатків між галузями економіки. З огляду на складне соціально-економічне становище України, держава не може виділяти значні ресурси для інвестування, а отже, особливо гостро постає питання максимізації ефективності державних видатків. Для цього слід визначити галузі економіки, інвестування в які забезпечить стабільний та швидкий розвиток економіки та матиме позитивний соціальний ефект. Відповідно до чинної Концепції регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки від 01.06.1995¹ “державна інвестиційна підтримка надаватиметься переважно для розвитку пріоритетних напрямів в економіці, які щорічно уточнюються з урахуванням конкретних завдань і можливостей бюджету”.

Проблему визначення пріоритетних галузей економіки досліджували Г. О. Копосов, О. О. Семененко², Г. М. Котіна, М. М. Степура, Т. В. Табакова³, Ю. М. Уманців, О. І. Міняйло, В. І. Косик⁴, К. В. Анто-

¹ Про Концепцію регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки : постановва Кабінету Міністрів України від 01.06.1995 № 384 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/384-95-%D0%BF>.

² Копосов Г. О. Методика визначення перспективних галузей економіки / Г. О. Копосов, О. О. Семененко // Економічні інновації. – 2011. – Вип. 45. – С. 124–131.

³ Котіна Г. М. Макрофінансове забезпечення розвитку економіки: пріоритети, стратегія та ризики / Г. М. Котіна, М. М. Степура, Т. В. Табакова // Проблеми економіки. – 2014. – № 3. – С. 115–123.

⁴ Уманців Ю. М. Механізм економічної політики : навч. посіб. / Ю. М. Уманців, О. І. Міняйло, В. І. Косик. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2010. – 436 с.

ненко, В. Ю. Шалдишева¹, М. Ю. Авксентьев², О. В. Дейнека³, Н. В. Корень⁴, Л. Л. Гриценко, Т. А. Васильєва⁵, І. П. Садловська⁶, А. І. Ігнатюк⁷, Н. В. Ковтун⁸, О. Л. Черненко⁹ та ін.

А. І. Ігнатюк визначає такі моделі економічного розвитку держави: ресурсно орієнтовану, орієнтовану на експорт, імпортозаміщення та інноваційно орієнтовану¹⁰. Країни з ресурсно орієнтованою мо-

¹ Антоненко К. В. Дослідження пріоритетних галузей інвестування в економіку України / К. В. Антоненко, В. Ю. Шалдишева // Стратегія розвитку України. Економіка, соціологія, право. – 2013. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/SR/article/view/6259>.

² Авксентьев М. Ю. Вибір перспективних галузей національної економіки, які сприятимуть швидкому підвищенню темпів економічного зростання та збалансованому розвитку виробництва / М. Ю. Авксентьев // Чернігівський науковий часопис Чернігівського державного інституту економіки і управління. Сер. 1: Економіка і управління. – 2013. – № 1. – С. 13–19.

³ Дейнека О. В. Теоретичні аспекти дослідження впливу державних видатків на економічне зростання / О. В. Дейнека // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. – 2014. – Вип. 38. – С. 105–115.

⁴ Корень Н. В. Модернізація механізму управління капітальними видатками як складової інноваційної моделі розвитку економіки / Н. В. Корень // Нац. ун-т “Острозька академія”. Наукові записки. Сер.: Економіка. – 2012. – Вип. 19. – С. 31–35 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nznuoa_2012_19_9.pdf.

⁵ Гриценко Л. Л. Галузеві аспекти вибору пріоритетів при державному інвестуванні / Л. Л. Гриценко, Т. А. Васильєва // Економіст. – 2012. – № 10. – С. 41–44.

⁶ Садловська І. П. Управління державними фінансовими ресурсами / І. П. Садловська // Збірник наукових праць Державного економіко-технологічного університету транспорту. Сер.: Економіка і управління. – 2014. – Вип. 27. – С. 268–272.

⁷ Ігнатюк А. І. Розвиток галузевих ринків в умовах глобалізації : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.01 / А. І. Ігнатюк ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2010. – 40 с.

⁸ Ковтун Н. В. Пріоритетні галузі економіки: підходи до визначення та оцінка для економіки України / Н. В. Ковтун, А. І. Ігнатюк // Теоретичні та прикладні питання економіки. – 2011. – № 26. – С. 27–42.

⁹ Черненко О. Л. Інвестиційне забезпечення пріоритетних галузей економіки в короткостроковій перспективі / О. Л. Черненко // Mechanism of Economic Regulation. – 2014. – № 2. – С. 142–151.

¹⁰ Ігнатюк А. І. Розвиток галузевих ринків в умовах глобалізації : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.01 / А. І. Ігнатюк ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2010. – 40 с.

деллю забезпечені ресурсами, видобування та продаж яких становлять основу їхньої економіки. Така модель неефективна й притаманна переважно країнам із нерозвинутою економікою. Орієнтовані на експорт країни зосереджені на виробництві конкурентоспроможної продукції для експорту. Використання цієї моделі дає змогу інтегруватися до світового господарства, залучити валютні кошти в країну та сприяє загальному розвитку економіки. Модель імпортозаміщення ґрунтується на протекціонізмі та заміні імпортованих товарів вітчизняними. Вона ефективна за наявності попиту на вітчизняну продукцію, і її використання дає лише обмежений позитивний ефект. Інноваційно орієнтована модель має на меті використання інновацій та провідних науково-технічних досягнень. Вона потребує суттєвого державного втручання і підтримки, але це компенсується підвищенням конкурентоспроможності країни, появою висококваліфікованих кадрів, розвитком науки, освіти, сфери інформаційних послуг тощо. Ця модель є найбільш перспективною та дієвою за сучасних умов.

Проаналізувавши законодавчі акти¹, можна зробити висновок, що метою України є запровадження моделі імпортозаміщення, котра впливає з потреб підтримки власного виробництва і відбудови економіки. Однак для досягнення максимального позитивного ефекту в довгостроковій перспективі необхідно використовувати елементи інноваційно орієнтованої моделі, а саме – впроваджувати нові технології та розвивати науку.

Відповідно до обраної моделі визначають пріоритетні галузі економіки. До визначення цих галузей застосовують багато підходів. Наприклад, Г. О. Копосов і О. О. Семененко зазначають, що

¹ Про затвердження Положення про оцінку та конкурсний відбір запропонованих міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету, і утворення комісії Міністерства економічного розвитку і торгівлі України з оцінки та конкурсного відбору інвестиційних проектів : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13.06.2012 № 697 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1254-12>; Про Концепцію регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки : постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.1995 № 384 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/384-95-%D0%BF>.

пріоритетною є та галузь, яка має більше зростання граничного доходу та кращий прогноз приросту прибутку й приросту за тими галузями, що взаємопов'язані з нею¹. Проте такий підхід є однобічним і не дає змоги оцінити всі переваги й недоліки інвестування в певну галузь.

Л. А. Гриценко та Т. А. Васильєва оцінюють галузі щодо їх пріоритетності за такими показниками²: ВВП галузі, частка галузі у ВВП України, рентабельність галузі, індекс основних засобів, рівень зносу основних засобів, частка зайнятого населення галузі в загальному обсязі, частка інвестицій в основний капітал галузі у загальному обсязі. Перелічені показники не відображають впливу на розвиток взаємопов'язаних галузей, застосування інновацій, соціального впливу галузі тощо.

Г. М. Котіна, М. М. Степура і Т. В. Табакова визначають такі критерії відбору галузей для державного інвестування³:

- 1) виробничі (результати діяльності, обсяг валової доданої вартості (ВДВ), рентабельність);
- 2) трудові (кваліфікована робоча сила, центри освітньої підготовки);
- 3) ресурсно-сировинні (забезпеченість запасами основних видів природних ресурсів);
- 4) інноваційні (розвиток науки та наявність упроваджених ексклюзивних науково-технологічних досліджень).

Пріоритетними вважаються галузі, які відповідають хоча би двом критеріям. Такий підхід є більш комплексним, а крім того, враховує інноваційну складову, проте не зважає на вплив на суміжні галузі та не забезпечує повного аналізу соціально-економічної ефективності галузі тощо.

¹ Копосов Г. О. Методика визначення перспективних галузей економіки / Г. О. Копосов, О. О. Семененко // Економічні інновації. – 2011. – Вип. 45. – С. 124–131.

² Гриценко Л. А. Галузеві аспекти вибору пріоритетів при державному інвестуванні / Л. А. Гриценко, Т. А. Васильєва // Економіст. – 2012. – № 10. – С. 41–44.

³ Котіна Г. М. Макрофінансове забезпечення розвитку економіки: пріоритети, стратегія та ризики / Г. М. Котіна, М. М. Степура, Т. В. Табакова // Проблеми економіки. – 2014. – № 3. – С. 117.

М. Ю. Авксентьев пропонує власну систему критеріїв¹:

- 1) наявність попиту на продукцію галузі на внутрішніх і зовнішніх ринках та вплив на розвиток суміжних галузей;
- 2) природний і виробничий потенціал галузі;
- 3) соціально-економічний ефект від нарощування внутрішнього виробництва:
 - а) зростання ВВП за рахунок галузі;
 - б) збільшення обсягів виробництва галузі у фізичному та вартісному вимірах і частки її виробництва в загальному обсязі національного виробництва;
 - в) внесок галузі у зміну торговельного балансу (ефект імпортозаміщення);
 - г) кількість створених робочих місць;
 - д) вплив на зниження внутрішньої ціни;
 - е) вплив на екологію і навколишнє середовище.

Оцінювання цих критеріїв дає змогу комплексніше проаналізувати результативність галузі та її вагу в економіці держави, зокрема враховуючи екологічний та соціальний впливи. Недоліком є відсутність оцінки інноваційної складової галузі та неповне дослідження трудового потенціалу.

А. І. Ігнатюк та Н. В. Ковтун для визначення пріоритетних галузей пропонують дослідити такі показники²:

- 1) ресурсний потенціал: капіталоозброєність, матеріально-технічний потенціал (вартість основних засобів на одне підприємство);
- 2) зростання потенціалу: індекси основних засобів до попереднього року, індекси фізичного обсягу ВДВ;
- 3) результати діяльності:
 - а) загальноекономічні: капіталовіддача, фактична виробнича потужність (ВДВ на одного суб'єкта господарювання), рентабельність, частки валового прибутку й оплати праці у ВДВ;

¹ *Авксентьев М. Ю.* Вибір перспективних галузей національної економіки, які сприятимуть швидкому підвищенню темпів економічного зростання та збалансованому розвитку виробництва / М. Ю. Авксентьев // Чернігівський науковий часопис Чернігівського державного інституту економіки і управління. Сер. 1: Економіка і управління. – 2013. – № 1. – С. 14–15.

² *Ковтун Н. В.* Пріоритетні галузі економіки: підходи до визначення та оцінка для економіки України / Н. В. Ковтун, А. І. Ігнатюк // Теоретичні та прикладні питання економіки. – 2011. – № 26. – С. 30.

- б) використання праці: її продуктивність, середньомісячна оплата;
- в) масштаб підприємств: середньорічна кількість найманих працівників на одне підприємство.

Проаналізувавши різні підходи до визначення пріоритетних галузей для державного інвестування, можна на їх основі запропонувати таку систему критеріїв:

- 1) наявність попиту на продукцію галузі на внутрішньому та зовнішньому ринках;
- 2) забезпеченість ресурсами: капіталоозброєність, матеріально-технічний потенціал;
- 3) зростання потенціалу галузі: індекси основних засобів до попереднього року, індекси фізичного обсягу ВДВ;
- 4) соціально-економічна ефективність:
 - а) загальноекономічна результативність: капіталовіддача, рентабельність, частки валового прибутку й оплати праці у ВДВ, зростання ВВП за рахунок галузі;
 - б) зміна торговельного балансу (імпортозаміщення);
 - в) екологічні показники (вплив на рівень забрудненості);
 - г) трудові ресурси: кількість створених нових робочих місць, частка зайнятого населення галузі в загальному обсязі;
 - д) витрати праці: її продуктивність, середньомісячна заробітна плата;
 - е) вплив на взаємопов'язані галузі: приріст випуску продукції та приріст прибутку суміжних галузей;
- 5) інноваційність: рівень упровадження науково-технічних досягнень у галузь, кваліфікація працівників;
- 6) масштабність підприємств.

Цей перелік дає змогу всебічно оцінити галузь і відповідає обраній моделі імпортозаміщення. Враховується наявність внутрішнього попиту на продукцію галузі, що є важливим показником при використанні моделі імпортозаміщення. Оцінка попиту на світовому ринку дає змогу визначити можливість роботи галузі на експорт. Комплексно оцінюються соціально-економічні впливи галузі, перспективи її розвитку, інноваційність тощо.

Дослідження ефективності державної інвестиційної діяльності в сегментах економіки. Проаналізуємо за обраними критеріями сегменти економіки України: сільське та лісове господарство, мис-

ливодство; паливно-енергетичний комплекс (виробництво і розподілення електроенергії, газу та води; добування паливно-енергетичних копалин; виробництво коксу і продуктів нафтоперероблення); будівництво; транспорт.

Першим критерієм є наявність попиту на продукцію визначених сегментів на внутрішньому й зовнішньому ринках. Щоб оцінити їх за цим критерієм, нами розглянуто динаміку обсягів реалізації продукції та експорту впродовж 2009–2013 рр. (додаток А, табл. А1 і А2).

Як свідчать таблиці, протягом зазначеного періоду найдинамічніше розвивалася галузь сільського та лісового господарств й мисливства, де обсяги реалізації продукції в середньому зростали на 23 %, найнижчі темпи приросту спостерігалися в сфері транспорту – в середньому 6 %. Аналогічне співвідношення темпів приросту характерне й для такого показника, як “обсяг експорту”: найвищі темпи в сільському і лісовому господарстві й мисливстві та паливно-енергетичному комплексі (у середньому 24 %), найнижчі – в сфері транспорту (10 %). Зауважимо також, що в 2013 р. у всіх сегментах економіки зменшились як обсяги реалізації продукції, так і обсяги експорту, що було спричинено початком АТО й негативними процесами в економіці.

Для оцінки забезпеченості сегментів економіки ресурсами проаналізовано такі показники, як капіталоозброєність і матеріально-технічний потенціал (додаток Б, табл. Б1 і Б2).

За розрахунками, впродовж 2009–2013 рр. спостерігалось стійке зростання капіталоозброєності (вартість капіталу в розрахунку на одного працівника) в усіх проаналізованих сегментах. Найбільшим воно було в паливно-енергетичному комплексі (на 187 %) та сільському і лісовому господарстві й мисливстві (на 131 %). У середньому з 2009 по 2013 р. найвищу капіталоозброєність мав паливно-енергетичний комплекс, найнижчу – будівництво.

На відміну від капіталоозброєності, матеріально-технічний потенціал (вартість основних засобів у розрахунку на одне підприємство) в різних сегментах економіки зростав неоднаковими темпами: найбільше у сфері транспорту (на 234 % порівняно з 2010 р.), найменше – у будівництві (на 20 %). За середніми показниками найвищий матеріально-технічний потенціал має паливно-енергетичний комплекс, найнижчий – будівництво.

Для оцінки зростання потенціалу різних сегментів економіки проаналізовано індекси основних засобів та індекси фізичного обсягу ВДВ (додаток В, табл. В1 і В2).

За 2009–2013 рр. у середньому основні засоби зростали найбільше в сфері транспорту (на 50 %), найменше – будівництва (на 10 %). Фізичний обсяг ВДВ у середньому за 2009 – 2013 рр. збільшився лише в аграрному секторі (на 5 %). У галузях транспорту, будівництва та ПЕК він знижувався, найбільше – у сфері будівництва (на 12 %).

З метою оцінювання соціально-економічної ефективності проаналізовано такі показники: капіталовіддача, рентабельність, частка валового прибутку у ВДВ, частка оплати праці у ВДВ, зростання ВВП за рахунок сегмента економіки, зміна торговельного балансу (імпортозаміщення), екологічні показники (вплив на рівень забрудненості), частка зайнятого населення в сегменті економіки в загальному обсязі, продуктивність праці, середньомісячна заробітна плата, кількість створених нових робочих місць, приріст випуску продукції та приріст прибутку суміжних галузей (додаток Г, табл. Г1–Г11).

Для оцінки впливу діяльності в обраному сегменті економіки на інші сегменти (види економічної діяльності) було проаналізовано залежності між випуском продукції в обраних сегментах та інших видах діяльності (оптова й роздрібна торгівля, операції з нерухомим майном та освіта), а також відповідні залежності між валовим прибутком. Результат кореляційного аналізу наведено в додатку Г (табл. Г11).

Кореляційний аналіз проводився за сумарними даними випуску продукції та валового прибутку. Отримані результати показали, що найбільше як на випуск продукції, так і на валовий прибуток інших видів діяльності впливають сільське та лісове господарство й мисливство (коефіцієнт кореляції – 0,99), найменше – транспорт (коефіцієнт кореляції – 0,66).

Наступна група показників пов'язана з оцінкою інноваційності та рівня кваліфікації кадрів, обраних для аналізу сегментів економіки (додаток Д, табл. Д1–Д3).

У всіх таблицях додатків А, Б, В, Г і Д рядок “Ранг” (у табл. Г6 додатку Г – рядок “Оцінка”) відповідає оцінці за відповідним критерієм. Обрахувавши середнє арифметичне значення цих рядків у всіх таблицях для кожного із сегментів економіки, можна визначити їхнє місце в рейтингу пріоритетності для держави. Перша позиція відводиться паливно-енергетичному комплексу із найменшим середнім

Таблиця 1.4

Динаміка капітальних інвестицій у сегменти економіки, млн грн

Рік	Сільське і лісове господарство та мисливство	ПЕК	Будівництво	Транспорт
2009	9 382,00	20 461,00	5 325,00	24 555,00
2010	12 231,00	21 072,00	4 966,00	29 084,00
2011	18 183,00	37 572,00	8 541,00	39 375,00
2012	19 362,00	52 759,00	37 312,00	39 635,00
2013	19 058,00	52 759,00	46 317,00	18 833,00
2014	18 795,70	43 439,80	36 056,70	15 498,20
<i>Середні значення</i>	<i>16 168,62</i>	<i>38 010,47</i>	<i>23 086,28</i>	<i>27 830,03</i>
Ранг	4	1	3	2

Складено за даними Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

значенням рангів. Це означає, що за більшістю показників він посів перші місця. Другим є сільське й лісове господарство та мисливство, третім – транспорт, останнім – будівництво.

У табл. 1.4 наведено дані про загальні обсяги капітальних інвестицій в обрані сегменти економіки. Ми визначили, що для держави пріоритетними є інвестування й підтримка паливно-енергетичного комплексу. Найбільші інвестиції за 2009–2014 рр. спрямовувалися саме в цю сферу (в середньому 38 010,47 млн грн на рік). Щодо розподілу інвестицій між іншими сегментами, то він не збігається з пріоритетами держави. Галузь сільського й лісового господарства та мисливства отримує дуже малий обсяг інвестицій порівняно з іншими видами економічної діяльності, хоча держава зацікавлена в її розвитку.

Нарешті, табл. 1.5 містить узагальнену інформацію про ранжування основних сегментів економіки за всіма наведеними категоріями.

Аналіз таблиці засвідчує, що для держави найперспективнішим є розвиток та фінансування паливно-енергетичного комплексу, на продукцію якого існує високий внутрішній та зовнішній попит. Інтенсивний розвиток цього сегмента сприятиме встановленню енергетичної незалежності, створенню нових високооплачуваних робочих

Таблиця 1.5

Кінцева оцінка сегментів економіки

№ з/п	Показники	Сегменти економіки			
		Сільське і лісове господарство, мисливство	ПЕК	Будівництво	Транспорт
1	Внутрішній попит	1	2	3	4
2	Зовнішній попит	2	1	3	4
3	Капіталоозброєність	3	1	4	2
4	Матеріально-технічний потенціал	3	1	4	2
5	Індекс основних засобів	3	2	4	1
6	Індекс фізичного обсягу ВДВ	1	2	4	3
7	Капіталовіддача	2	3	1	4
8	Рентабельність	1	2	4	3
9	Частка оплати праці у ВДВ	1	2	4	3
10	Частка валового прибутку у ВДВ	4	1	2	3
11	Зростання ВВП за рахунок сектору	2	3	4	1
12	Імпортозаміщення	2	4	3	1
13	Екологічний критерій	2	4	1	3
14	Частка зайнятого населення	3	2	4	1
15	Створення (ліквідація) робочих місць	2	1	4	3
16	Продуктивність праці	2	1	3	4
17	Середньомісячна заробітна плата	4	1	3	2
18	Вплив на інші галузі	1	3	2	4
19	Інноваційність	4	2	3	1
20	Кваліфікація працівників	2	3	4	1
21	Масштабність підприємств	3	1	4	2
	<i>Середня оцінка</i>	<i>2,29</i>	<i>2,00</i>	<i>3,24</i>	<i>2,48</i>
	<i>Ранг</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>1</i>	<i>2</i>
	Кінцева оцінка	2	1	4	3

Складено автором за даними додатків А, Б, В, Г і Д.

місць і загальній стабілізації економіки України. Проте варто враховувати привабливість комплексу для інших інвесторів, про що свідчать високі показники капітальних інвестицій за 2009–2014 рр. Тому доцільніше проводити інвестиційну політику, спрямовану на стиму-

лювання приватних інвестицій або державно-приватного партнерства в цій сфері (створення сприятливого інвестиційного клімату, реалізація відповідної фіскальної та монетарної політики тощо). Державі доцільно стимулювати інвестиції в галузь сільського і лісового господарства та мисливства, яка за результатами проведеного аналізу є другим сегментом економіки з проаналізованих за рівнем пріоритетності, але рівень його забезпечення капітальними інвестиціями низький. Ефективне інвестування в цю галузь сприятиме раціональному використанню багатих природних ресурсів України, найкращим чином впливатиме на функціонування інших видів економічної діяльності та матиме загалом позитивний соціально-економічний ефект.

1.4. РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ У СВІТЛІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Однією з передумов підвищення ефективності використання бюджетних коштів є реформування державних закупівель, що належить до пріоритетних напрямів удосконалення системи управління державними фінансами. У Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” зазначено, що процес здійснення державних закупівель повинен стати максимально прозорим та урахувати загальні принципи конкуренції, корупційна складова в ньому має бути ліквідована¹.

Розвиток вітчизняної системи державних закупівель має відбуватися з огляду на міжнародні зобов'язання України, зокрема в частині приведення законодавства, що регулює цю сферу, у відповідність із вимогами Угоди про державні закупівлі Світової організації торгівлі й стандартів Європейського Союзу. Ратифікувавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, Україна отримала інструмент та дороговказ для перетворень. Угода про асоціацію визначає стратегічні орієнтири для проведення системних політичних і соціально-економічних реформ в Україні, а співробітництво з ЄС сприяє утвердженню в країні демократичних цінностей, верховенства права, є важливим інструментом підтримки реформ.

¹ Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020” : схв. указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/52015-18245>.

Державні закупівлі – одна з пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС, що є необхідною складовою тривалого процесу економічної інтеграції нашої держави до Союзу. Основні стандарти державних закупівель в ЄС ґрунтуються безпосередньо на відповідних правилах та принципах, які регулюються *acquis* ЄС, зокрема принципах недискримінації, рівного ставлення, прозорості та пропорційності¹. Принцип недискримінації означає недопущення не лише будь-якої дискримінації постачальника послуг з іншої країни – члена ЄС, але й будь-яких обмежень, котрі можуть йому перешкодити, завадити чи зробити менш привабливою діяльність. Згідно з принципом прозорості замовник зобов'язаний забезпечити опис предмета договору закупівлі таким чином, щоб усі зацікавлені учасники змогли визначити суть договору. Принцип пропорційності передбачає, що замовник повинен висувати лише такі вимоги, які є необхідними і виправданими стосовно предмета договору. Принцип взаємного визнання означає, що замовник зобов'язаний прийняти будь-яку документацію, котра підтверджує, що претендент виконав усі кваліфікаційні вимоги в іншій державі ЄС.

Досліджуючи вторинне право ЄС на сучасному етапі, можна побачити, що в правовому регулюванні державних закупівель спостерігалася чітка дихотомія цієї сфери, тобто поділ на традиційний (закупівля товарів, робіт і послуг) і особливий (постачання води, енергоресурсів, транспортні та поштові послуги) сектори. Виокремлюють Директиву 2007/66/ЄС щодо процедур оскарження рішень стосовно укладення контрактів. Разом з тим у 2009 р. виділяється ще один сектор регулювання на рівні ЄС – оборонні закупівлі.

У лютому 2014 р. схвалено Директиву 2014/23/ЄС про укладення договорів концесії, а також Директиву № 2014/24/ЄС про державні закупівлі й Директиву 2004/25/ЄС про здійснення закупівель організаціями, що працюють у водогосподарському, енергетичному, транспортному секторах та секторі поштових послуг. Ці Директиви містять чимало новацій, які повинні бути взяті до уваги під час подаль-

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. – Ст. 151 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_%28body%29.pdf.

шої гармонізації українського законодавства із законодавством ЄС. Зазначені новації спрямовані на: спрощення тендерних процедур; уникнення будь-яких проявів незаконних дій та корупції при здійсненні державних закупівель (збитки від корупційних дій під час державних закупівель в ЄС оцінюються у 2 млрд євро щороку¹); гнучкість у роботі органів здійснення закупівель за умов уникнення конфлікту інтересів; однакове правозастосування стандартів державних закупівель у всіх країнах ЄС; усунення бар'єрів для доступу до ринку державних закупівель для малих і середніх підприємств, зокрема через поділ великих контрактів на дрібніші та запровадження єдиного стандартизованого документа для цілей відбору учасників закупівель; подальший розвиток електронних закупівель.

При здійсненні державних закупівель передбачається виконання державою різноманітних функцій, орієнтованих на підвищення керованості, запобігання неконтрольованому зростанню витрат, скорочення видатків державного бюджету, управління матеріальними потоками за умови відповідності їх ринковим відносинам. Шляхом укладення державних договорів про закупівлі розв'язують соціально-економічні проблеми, забезпечують проведення наукових досліджень, створення та впровадження новітніх технологій і розробок.

В англійських країнах для ідентифікації механізму закупівель використовується термін “procurement” (закупівлі), котрий можна визначити як сукупність методів, що дають змогу максимально ефективно задовольняти потреби замовника в товарах, роботах, послугах. Крім того, закупівлі також можна визначити як сукупність практичних методів і прийомів, що допомагають задовольнити інтереси замовника під час проведення закупівельної кампанії за допомогою конкурсних торгів.

Для державної влади закупівлі є зручним механізмом стимулювання економічного розвитку, сприяння науковим дослідженням, забезпечення зайнятості населення тощо. Основною метою здійснення державних видатків є збільшення ефективного попиту з боку держави й створення сприятливих умов для приватних інвестицій.

¹ New Rules on Public Contracts and Concessions: Simpler and More Flexible / European Commission. – Luxembourg : Publications Office of the EU, 2014. – P. 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/public-procurement-and-concessions_en.pdf.

Зростання державних видатків збільшує обсяг ВВП та є обов'язковою складовою сукупного попиту на товари й послуги. До того ж збільшення державних видатків істотно підвищує дохід порівняно з попереднім рівнем унаслідок дії ефекту мультиплікатора. Причиною цього ефекту є те, що відповідно до функції споживання вищий рівень доходу зумовлює вищий рівень споживання. Оскільки зростання державних видатків збільшує дохід, це підвищує рівень споживання, що сприяє подальшому зростанню доходів і рівня споживання тощо.

Державні закупівлі товарів, робіт і послуг здійснюються за публічні кошти для забезпечення потреб держави та територіальної громади. До публічних коштів належать кошти державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів, кредитні ресурси, надані під державні та місцеві гарантії, кошти Національного банку України, державних банків, державних цільових фондів, Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також кошти суб'єктів господарювання державної й комунальної власності, отримані ними від господарської діяльності.

В Україні державні закупівлі регулюються Господарським кодексом України, Законами України “Про здійснення державних закупівель” від 10.04.2014 № 1197-VII, “Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності” від 24.05.2012 № 4851-VI, “Про відкритість використання публічних коштів” від 11.02.2015 № 183-VIII, “Про внесення змін до деяких законів України у сфері державних закупівель щодо приведення їх у відповідність з міжнародними стандартами та вжиття заходів з подолання корупції” від 15.09.2015 № 679-VIII, “Про державний матеріальний резерв” від 24.01.1997 № 51/97-ВР, “Про державне оборонне замовлення” від 23.09.2010 № 2560-VI, “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення своєчасного доступу пацієнтів до необхідних лікарських засобів та медичних виробів шляхом здійснення державних закупівель із залученням спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі” від 19.03.2015 № 269-VIII та іншими нормативними актами.

Закон України “Про здійснення державних закупівель” від 10.04.2014 № 1197-VII (зі змінами) спрямований на запобігання безконтрольному використанню державних коштів, створення конкурентного середо-

вища та умов для попередження проявів корупції у сфері державних закупівель, спрощення процедур закупівель, наближення відповідного законодавства до норм Директив ЄС. Ключові напрями реформування державних закупівель відповідно до Закону¹ такі:

- 1) зменшення переліку вилучень з-під дії Закону (з 44 до 15);
- 2) визначення поняття замовників згідно з принципами Директив ЄС;
- 3) адаптування процедури закупівлі в одного учасника до практики застосування подібної процедури в країнах – членах ЄС;
- 4) скорочення переліку підстав для застосування неконкурентної процедури;
- 5) обов'язковість оприлюднення всієї інформації про закупівлі на веб-порталі уповноваженого органу з державних закупівель;
- 6) запровадження норми щодо відхилення пропозицій учасника, який є пов'язаною особою, зокрема з членом (членами) комітету з конкурсних торгів замовника;
- 7) підвищення вартісної межі застосування процедури закупівлі запиту цінових пропозицій спочатку до 300 тис. грн, а згодом до 500 тис. грн (раніше – 200 тис. грн) та зменшення процедурних строків її проведення (до 7 робочих днів для подання цінових пропозицій (раніше – 10 робочих днів) та до 3 робочих днів (раніше – 5 робочих днів) для права на укладення договору про закупівлю з дня оприлюднення повідомлення про акцепт;
- 8) замість упровадження окремої процедури закупівлі (електронного реверсивного аукціону) як такої, що суперечить вимогам Директив ЄС, введено положення, що дає змогу використовувати електронні засоби під час застосування будь-яких процедур закупівель;
- 9) надання права громадськості бути присутніми при розкритті пропозицій конкурсних торгів та здійснювати його фіксацію технічними засобами.

Найбільш значущим нововведенням у контексті гармонізації вітчизняного законодавства зі стандартами ЄС є запровадження нового підходу до визначення замовників, на яких поширюється дія Закону,

¹ Про здійснення державних закупівель : закон України від 10.04.2014 № 1197-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>.

в основі якого – забезпечення суспільних потреб як критерій залучення замовника до участі у проведенні процедур державних закупівель. Попередній підхід до визначення замовників через джерела фінансування закупівлі (державні кошти) не узгоджувався зі стандартами ЄС. У всіх попередніх редакціях Закону поняття замовників завжди було похідним від концепції державних коштів. Нова редакція встановлює функціональний підхід, що відповідає європейським стандартам.

Закупівля здійснюється відповідно до річного плану, складеного за формою, затвердженою уповноваженим органом (Міністерство економічного розвитку і торгівлі). Річний план та зміни до нього безоплатно оприлюднюються на веб-порталі уповноваженого органу з питань закупівель протягом п'яти робочих днів з дня затвердження річного плану або змін до нього.

В Україні державні закупівлі можуть здійснюватися шляхом застосування однієї з таких процедур:

- відкриті торги;
- двоступеневі торги;
- запит цінових пропозицій;
- попередня кваліфікація учасників;
- переговорна процедура закупівлі в одного учасника.

Переговорна процедура закупівлі використовується замовником як виняток: відповідно до неї замовник укладає договір про закупівлю з учасником після проведення переговорів з одним або кількома учасниками. Обґрунтування застосування переговорної процедури закупівлі має містити її умови й посилання на експертні, нормативні, технічні та інші документи, що підтверджують наявність таких умов. Переговорна процедура закупівлі в таких випадках використовується за рішенням замовника щодо кожної процедури.

Зазначена процедура застосовується у разі: відсутності конкуренції (у тому числі з технічних причин) на відповідному ринку; нагальної потреби у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин, які унеможливають дотримання замовниками строків для проведення процедур конкурсних торгів, а саме пов'язаних з негайною ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, з особливим періодом; двократного скасування замовником процедури закупівлі через відсутність достатньої кількості учасників; потреби провести

додаткову закупівлю в того самого постачальника з метою уніфікації, стандартизації або забезпечення сумісності з наявними товарами, технологіями, роботами чи послугами; необхідності додаткових будівельних робіт, не зазначених у початковому проекті, але які через непередбачувані обставини потрібні для виконання проекту; закупівлі юридичних послуг, пов'язаних із захистом прав та інтересів України; закупівлі творів мистецтва чи закупівлі, пов'язаної із захистом прав інтелектуальної власності, або укладення договору про закупівлю з переможцем архітектурного чи мистецького конкурсу.

Закупівля за рамковими угодами здійснюється в порядку, передбаченому для проведення процедури відкритих торгів, двоступеневих торгів, попередньої кваліфікації тощо. Рамкові угоди виконуються з дотриманням таких вимог:

- 1) у разі укладення рамкової угоди з одним учасником, усі істотні умови договору про закупівлю визначаються в ній, а договір вважається укладеним після подання замовником учаснику пропозиції щодо виконання зазначених умов та отримання письмової згоди учасника;
- 2) у разі укладення рамкової угоди з кількома учасниками:
 - якщо всі умови договору про закупівлю визначені в рамковій угоді, замовник має право укласти такий договір з дотриманням вказаних у рамковій угоді умов відбору серед учасників, з якими укладено відповідну угоду;
 - якщо не всі істотні умови договору про закупівлю визначені в рамковій угоді, такий договір укладається замовником із переможцем процедури конкурентного відбору, який проводиться замовником серед учасників, з котрими укладено відповідну рамкову угоду.

Оцінювання пропозицій та визначення переможця здійснюються за критеріями, вказаними в рамковій угоді, з урахуванням специфічних вимог до предмета закупівлі, встановлення яких допускається згідно з угодою. Конкурентний відбір може проводитися замовником шляхом аукціону із застосуванням електронних засобів.

Замовник має право здійснювати процедури закупівлі з використанням електронних засобів. У разі використання таких засобів із метою подання пропозицій конкурсних торгів, кваліфікаційних і ціннових пропозицій та їх оцінювання, документи й дані створюються і подаються з урахуванням вимог Законів України "Про електронні

документи та електронний документообіг” і “Про електронний цифровий підпис”. Електронні засоби, використовувані замовником під час здійснення процедур закупівель, повинні бути загальнодоступними й гарантувати недискримінацію та рівний доступ до інформації всім учасникам процедур. Особливості застосування цих засобів визначаються Кабінетом Міністрів України.

Основні переваги електронних закупівель такі: оптимізація процедур закупівель; підвищення рівня прозорості та відкритості; можливість вільної участі в кожній державній закупівлі максимальної кількості потенційних постачальників; створення додаткових умов для подолання корупції; ефективне планування закупівель майбутніх періодів. Результатом вільної конкуренції між постачальниками стає нагальна потреба для переможця державної закупівлі в електронній формі пропонувати товар кращої якості за мінімально можливою ціною, що сприяє зниженню бюджетних витрат на придбання товарів, робіт і послуг.

В Україні динаміка державних закупівель є доволі мінливою (табл. 1.6). У 2009 р. істотне уповільнення обсягів фінансування державних закупівель зумовлено економічним спадом. Стрімке збільшення обсягів державних закупівель протягом 2010–2012 рр. було пов’язане з потребами фінансування об’єктів фінальної частини чемпіонату Європи з футболу “Євро-2012”, у тому числі за рахунок позикових коштів під гарантії уряду. Часті зміни норм законодавчого регулювання також далися взнаки. До таких змін, зокрема, належать: зміна мінімальних вартісних меж, з яких необхідно здійснювати процедури закупівлі; зміни в поширенні сфери дії Закону України “Про здійснення державних закупівель” на державні підприємства; виведення з-під дії Закону або поширення його дії на окремі предмети закупівель. У липні 2012 р. закупівлі державних підприємств за власні кошти були виведені з-під дії профільного закону. Влітку 2012 р. було прийнято Закон України “Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності”, котрий дав змогу підприємствам-монополістам проводити закупівлі за власні кошти без застосування процедур, якщо вартість закупівлі не перевищує 5 млн грн для товарів та 10 млн грн для робіт і послуг. Багато таких підприємств також перебувають у державній та комунальній власності.

Монополії, що паразитують на державних ресурсах, є економічною основою олігархії. Нині втрати від картельних змов оцінюються

Таблиця 1.6

Динаміка основних показників державних закупівель в Україні

Показник	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Обсяг державних закупівель, млрд грн	118,9*	76,0*	337,7	430,7	445,2	228,1	198,2
Частка державних закупівель, % ВВП	12,0	8,0	30,1	31,9	30,5	15,0	12,7
Обсяг державних закупівель без застосування тендерних процедур, млрд грн	н/А	н/А	235,8	204,1	185,9	102,8	119,5
Частка закупівель без тендерних процедур, % державних закупівель	...	...	69,8	47,4	41,8	45,1	60,3
Обсяг державних закупівель в одного учасника, млрд грн	62,3	26,1	34,3	81,4	156,0	62,2	37,2
Частка закупівель в одного учасника, % державних закупівель	52,4	34,3	10,2	19,0	35,0	27,3	18,8
Частка фінансування закупівель, %*:							
– із державного бюджету	16,8	22,8	13,4	17,0	15,3	26,8	31,5
– із місцевих бюджетів	13,5	13,0	7,8	6,6	7,9	16,5	23,7

* Дані щодо обсягу державних закупівель у 2008–2009 рр. не включають закупівель, здійснених без застосування тендерних процедур. Така інформація збирається Державною службою статистики України з 2010 р. та оприлюднюється у чотваргальних та річних звітах.

** Відсоток загальної суми коштів за укладеними договорами державних закупівель.

Складено та розраховано автором за даними Державної служби статистики України. Проведення процедури закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua>.

від 10 до 22 % ВВП. До 40 % товарів і послуг реалізуються на монополізованих ринках¹. За даними Антимонопольного комітету України, найбільш неконкурентними в Україні є паливно-енергетичний комплекс, в якому рівень монополізації досягає 46,5 %, і ринки транспорту та зв'язку з рівнем монополізації 33,3 %. За останнє десятиліття погіршилася ситуація з монополізацією: на сьогодні 47,5 % товарів продається на ринках із ринковою структурою. З 2006 р. цей показник знизився на 12 в. п. Нині 37,2 % товарів реалізуються в умовах відсутньої або майже відсутньої конкуренції. Монопольна і картельна рента становить від 10 до 22 % ВВП (від 200 млрд до 300 млрд грн)².

Вельми висока частка державних закупівель здійснюється без застосування тендерних процедур (40–60 % загального обсягу), що створює перешкоди для належного контролю за умовами постачання товарів, робіт і послуг за кошти державного та місцевих бюджетів. Така частка значною мірою зумовлена масштабними закупівлями на потреби зміцнення обороноздатності країни та проведення АТО. У зв'язку з перманентною загрозою розгортання Росією повномасштабної війни проти України забезпечення обороноздатності надовго залишиться ключовим пріоритетом вітчизняної економічної політики.

Зменшення частки конкурентних процедур у загальній структурі закупівель супроводжується стабільно високою часткою закупівель в одного учасника. Протягом 2011–2012 рр. ця частка становила 19–35 % загального обсягу закупівель. Певне її скорочення впродовж 2013–2014 рр. (18,8–27,3 %) зумовлено збільшенням частки закупівель без тендерних процедур. Переговорна процедура закупівлі (до 2014 р. – закупівля в одного учасника) застосовується у разі: нагальної потреби у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин, які унеможливають дотримання замовниками строків для проведення процедур конкурсних торгів, а саме пов'язаних з негайною ліквідацією наслідків надзви-

¹ Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2015 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/32988.html>.

² Національна рада реформ. Завдання конкурентної політики в контексті економічних реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/Content/download/Sessions/s7/5.1.pdf>.

чайних ситуацій техногенного та природного характеру, з особливим періодом; якщо замовником є Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, інші військові формування; надання у встановленому порядку Україною гуманітарної допомоги іншим державам.

Коливання в розмірі державних витрат, здійснюваних через систему державних закупівель, пояснюються багатьма винятками під час проведення закупівель. Без застосування відповідних процедур замовник здійснює закупівлі: товарів, робіт та послуг повністю або частково за рахунок бюджетних коштів за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) не перевищує 200 тис. грн, а робіт – 1500 тис. грн; товарів, робіт та послуг за рахунок власних коштів за умови, що вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) не перевищує 1200 тис. грн, а робіт – 5 млн грн; паливно-енергетичних ресурсів для виробництва електричної, теплової енергії, проведення геологічного вивчення родовищ корисних копалин; вуглеводневої сировини, нафтопродуктів для їх подальшої переробки й реалізації та пов'язаних і необхідних для цього супутніх послуг; товарів, робіт та послуг, якщо ціни (тарифи) на них затверджуються державними колегіальними органами, іншими органами влади відповідно до їхніх повноважень або визначаються у порядку, встановленому зазначеними органами, у тому числі якщо визначення таких цін здійснюється на аукціонах; товарів, робіт та послуг за угодами про розподіл продукції; електричної енергії, яка купується та продається на ринку електричної енергії гарантованим покупцем, оператором ринку, системним оператором, стороною, відповідальною за баланс балансуєчої групи, стороною, відповідальною за баланс балансуєчої групи виробників за “зеленим” тарифом.

Пріоритетним завданням уповноважених органів влади у сфері організації системи державних закупівель є акумулювання публичних коштів та їх перерозподіл із метою забезпечення належного виконання зазначених функцій держави і задоволення потреб суспільства. Інакше кажучи, податки та збори, що надходять від діяльності суб'єктів господарювання, які формують, у тому числі, й ресурси для

фінансування державних закупівель, повертаються суб'єктам господарювання у вигляді плати за розміщення державного замовлення на ті чи інші товари, роботи, послуги. Разом із тим населення отримує в достатній для споживання кількості соціальні (матеріальні) блага, зобов'язання надавати які покладено на державу.

Базовими характеристиками впливу державних закупівель на національну економіку є такі: суспільні потреби в деяких видах товарів, робіт, послуг фінансуються за рахунок публічних коштів, і держава, фінансуючи ці потреби, постає як посередник між споживачем та виробником матеріальних благ; державні закупівлі не спрямовані на отримання матеріальних вигід і збільшення дохідної частини бюджету – реалізація товарів, робіт, послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади націлена на задоволення суспільних потреб і виконання державних функцій; підвищення витрат держави на державні закупівлі опосередковано сприяє закріпленню за державою статусу повноцінного учасника економічних відносин. Держава є контрагентом приватного сектору, надійним ринком збуту для підприємств, організацій, установ, що представляють різні сектори національної економіки.

Для закупівлі ліків, медичних виробів та реагентів для діагностики в 2014 р. з бюджету було виділено 2266,2 млн грн. Фактичний обсяг державних закупівель дорівнював 1101,4 млн грн (48,6 % запланованого обсягу). Слід наголосити, що лише 6 % усіх закупівель становили ліки вітчизняного виробництва, тоді як українські виробники покривають майже 70 % внутрішнього ринку масового попиту¹. Вирішення питання відсутності вітчизняних препаратів для смертельно небезпечних хвороб в Україні, як-от СНІД, туберкульоз чи гепатити, має стати пріоритетом внутрішньої державної політики.

Проблеми у сфері здійснення державних закупівель лікарських засобів та медичних виробів, які особливо гостро постали протягом останніх років і проявилися у затягуванні процедур державних закупівель, високих цінах закуплених лікарських засобів та медичних ви-

¹ Аналітичний звіт Центру протидії корупції за результатами річного моніторингу закупівлі ліків за 6 державними програмами. – К., 2015. – С. 7, 9, 24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://antac.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Report_med_ukr.pdf.

робів, що зумовлено, зокрема, корупційними чинниками, вкрай негативно позначаються на реалізації права людини на охорону здоров'я. У зв'язку із цим постає необхідність реформування зазначеної сфери, яке не лише пов'язане із забезпеченням прозорості, спрощенням процедур державних закупівель, а й потребує суттєвих змін у порядку формування державного замовлення.

На ринку медичних препаратів склалася олігополія, тобто на ньому діє невелика кількість гравців, кожен з яких має суттєву частку та може впливати на ринкову ціну власними діями. За оцінками Служби безпеки України, завищення цін на препарати в державних закупівлях в 2012–2013 рр. становило в середньому 40 %¹. Це корупційна маржа, яка закладалася фармацевтичними компаніями на хабарі чиновникам для сприяння у збереженні олігополії на ринку лікарських засобів.

Оскільки державні закупівлі лікарських засобів та медичних виробів повинні здійснюватися з дотриманням встановлених законодавством строків та є невідкладними, а на сьогодні вже зрозуміло, що чинна система централізованих державних закупівель неефективна та містить ризики обмеження доступу пацієнтів до життєво необхідних ліків, виникла потреба в запровадженні тимчасового механізму таких закупівель (на період реформування цієї сфери) із залученням перевіреного світового досвіду.

На виконання положень, закріплених у п. 4.5. Коаліційної угоди Верховної Ради України VIII скликання від 21.11.2014, а також абзацу 18 п. 8 Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Постановою Верховної Ради України від 11.12.2014 № 26-VIII, котрі передбачають необхідність усунення корупційних схем під час проведення тендерних закупівель у системі охорони здоров'я, передачу функції державних закупівель від Міністерства охорони здоров'я України, зокрема, до спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі, а також для зниження цін на лікарські засоби та медичні вироби, що закупаються за кошти державного бюджету, у березні 2015 р. до законодавства внесено зміни.

¹ Аналітичний звіт Центру протидії корупції за результатами річного моніторингу закупівлі ліків за 6 державними програмами. – К., 2015. – С. 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://antac.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Report_med_ukr.pdf.

З метою застосування прозорих закупівельних процедур та економії бюджетних коштів законодавчо запроваджено новий механізм щодо угод про закупівлі, які укладаються Міністерством охорони здоров'я України зі спеціалізованими організаціями, котрі здійснюють закупівлі. Ця норма діє до 31 березня 2019 р. Закупівля таких товарів, робіт і послуг здійснюється згідно з правилами й процедурами, встановленими відповідними спеціалізованими організаціями, з урахуванням порядку, визначеного Кабінетом Міністрів України¹. До спеціалізованих організацій віднесено: спеціалізовані фонди, організації та механізми Організації Об'єднаних Націй; Міжнародну асоціацію забезпечення медикаментами (International Dispensary Association); Королівську агенцію Великобританії (Crown Agents); Глобальний механізм із забезпечення лікарськими засобами (Global Drug Facility); Партнерство у сфері постачання та управління поставками (Partnership for Supply Chain Management).

Спеціалізовані організації, які здійснюють закупівлі, залучатимуться до закупівель лікарських засобів та медичних виробів на підставі угоди про закупівлі, котра укладатиметься Міністерством охорони здоров'я України та фіксуватиме здійснення закупівельних процедур за правилами, встановленими відповідними організаціями. Функції МОЗ України як головного розпорядника бюджетних коштів не передаватимуться спеціалізованій організації, яка лише надаватиме Міністерству послуги з проведення закупівлі лікарських засобів і медичних виробів та/або інші послуги, пов'язані із закупівлею (митне оформлення, доставлення кінцевим одержувачам тощо).

Постановою Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 622 врегульовано низку питань, пов'язаних зі здійсненням державних закупівель лікарських засобів та медичних виробів через міжнародні організації. Зокрема, встановлено, що критеріями вибору таких організацій є: технічна та професійна спроможність виконання завдань

¹ Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення своєчасного доступу пацієнтів до необхідних лікарських засобів та медичних виробів шляхом здійснення державних закупівель із залученням спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі: закон України від 19.03.2015 № 269-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/269-19>.

щодо закупівлі та постачання лікарських засобів, імунобіологічних препаратів (вакцин) і виробів медичного призначення; можливість закупівлі та постачання необхідної кількості товарів належної якості з відповідним строком придатності й з урахуванням вимог до упаковки та/або форми чи розміру розфасовки товарів; ціна товару та пов'язаних із його закупівлею послуг, які надаються спеціалізованою організацією, котра здійснює закупівлю; умови та строки замовлення і постачання; умови оплати; умови укладення та форма угод щодо закупівель; додаткові умови постачання.

Укладення Міністерством охорони здоров'я України письмових домовленостей (меморандуму, угоди, базової угоди, договору, контракту тощо) щодо закупівель товарів і послуг за рахунок бюджетних коштів у спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі, проводиться після офіційного письмового підтвердження цими організаціями можливості виконання замовлення за встановленими ними формами відповідно до переліку товарів і послуг, визначеного Кабінетом Міністрів України. Інформація про проведення державних закупівель товарів і послуг із залученням спеціалізованих організацій обов'язково оприлюднюється на офіційному веб-сайті Міністерства охорони здоров'я України та веб-порталі уповноваженого органу з питань державних закупівель¹.

Спеціалізовані організації мають багаторічний досвід реалізації проектів зі здійснення закупівель товарів та послуг від імені окремих держав або організацій. Крім того, їхня робота суворо регламентується щодо системи контролю, закупівельних процесів і процедур. Діяльність цих організацій підлягає регулярному аудиту, а вся інформація про її результати є публічною.

Світовий досвід показує, що залучення спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі, країнами, котрі не мають ефективної системи державних закупівель, до процесу закупівлі лікарських засобів та медичних виробів за державні кошти забезпечує низку переваг як для пацієнтів, так і для галузі охорони здоров'я загалом,

¹ Деякі питання здійснення державних закупівель лікарських засобів та медичних виробів із залученням спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі : постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 622 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/622-2015-%D0%BF>.

а також значну економію бюджетних коштів. Зокрема, такими перевагами є:

- скорочення ланцюга поставки лікарських засобів та медичних виробів (багато лікарських засобів і медичних виробів закуповуються спеціалізованими організаціями за прямими договорами з виробниками, що дає можливість отримати оптимальну ціну та гарантії якості);
- забезпечення закупівель високоякісних лікарських засобів та медичних виробів завдяки суворим вимогам, які висуваються;
- швидке здійснення закупівель завдяки закупівлям від постачальників, прекваліфікованих спеціалізованими організаціями (тобто перевірених стосовно фінансової спроможності, а також дотримання етичних вимог і норм чинного законодавства);
- усунення корупційних ризиків, пов'язаних із проведенням державних закупівель Міністерством охорони здоров'я України;
- застосування прозорих та відкритих правил і процедур;
- можливість закупівлі лікарських засобів та медичних виробів за низькими цінами через великі обсяги закупівель, укладення довгострокових рамкових договорів із постачальниками.

Успішний досвід застосування механізму залучення спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі, до закупівель лікарських засобів та медичних виробів за державні кошти, підтверджується прикладами таких країн із перехідною економікою, як Молдова, Азербайджан, Вірменія, Грузія, а також окремими державами Азії, Африки та Південної Америки. Завдяки застосуванню цього механізму зазначені країни забезпечили своєчасність поставок ефективних, безпечних та якісних лікарських засобів і медичних виробів, а також економію бюджетних коштів.

Цей механізм дасть змогу реалізувати положення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, зокрема в частині встановлення організаційної структури та інструментів, необхідних для належного функціонування системи державних закупівель і втілення відповідних принципів, у тому числі недискримінації, рівного ставлення, прозорості та пропорційності. Застосування ефективних і справедливих механізмів відбору постачальників відповідними спеціалізованими організаціями забезпечуватиме дотримання принципів і положень Угоди про заснування Світової організації торгівлі, зокрема щодо принципів недискримінації постачальників.

За результатами аналізу закупівельної практики виокремлено основні порушення замовників під час проведення процедур державних закупівель: необґрунтоване завищення кваліфікаційних і технічних вимог; штучне ускладнення доступу до необхідної інформації щодо закупівлі (порушення термінів її оприлюднення, затримка з наданням конкурсної документації тощо); нечітко сформульовані критерії оцінювання конкурсних пропозицій; недостатньо зважений підхід при встановленні критеріїв оцінювання тендерних пропозицій або визначення необґрунтованої ваги окремих критеріїв; некоректне подання технічних специфікацій; порушення встановлених законодавством процедур; укладення договорів, положення яких не відповідають умовам тендерної документації; недостатній контроль за виконанням договірних умов. Більшість проблем і помилок під час здійснення державних закупівель виникає насамперед через недосконалість та суперечливість законодавчої бази, її постійні зміни, а також низький професійний рівень спеціалістів, котрі відповідають за закупівельний процес в організаціях замовників.

Важливим негативним чинником організації та фінансування державних закупівель є корупційна складова в діяльності замовника. Фінансові втрати від корупції можна визначити як укладення угод на умовах, не вигідних і для держави, і для суспільства. Корупція призводить до таких наслідків: кількісні втрати, які полягають у завищенні або заниженні обсягу матеріалів, що постачаються, робіт і послуг порівняно з необхідною кількістю; придбання товарів і робіт в особистих цілях; якісні втрати, пов'язані з укладенням угод із порушенням технічних умов (постачання товарів, виконання робіт і надання послуг неналежної якості, гірші умови гарантійного та післягарантійного обслуговування, недостатні вимоги до спостереження за якістю виконуваних робіт); політичні втрати, коли погіршується інвестиційний клімат у країні, громадяни втрачають довіру до органів державної влади, порушуються принципи вільної конкуренції.

В Україні поширені випадки, коли замовник, член комітету з конкурсних торгів або пов'язані з ним особи, володіючи правом інтелектуальної власності на винахід, корисну модель тощо, використовують його для отримання корупційних доходів, наприклад, формують плани закупівель, котрі передбачають придбання об'єктів цивільних прав, реалізація яких зумовлює сплату роялті правоволодільцю (закупівлі, пов'язані із захистом прав інтелектуальної власності, прово-

дяться шляхом переговорів). У таких випадках зазвичай мають місце антиконкурентні дії замовників та узгоджена поведінка учасників процедур закупівель.

Спостерігається практика відмінного трактування замовниками та учасниками процедур закупівель вимог документації конкурсних торгів у частині надання учасниками документально підтвердженої інформації про їх відповідність, зокрема, такому кваліфікаційному критерію, як фінансова спроможність. Із метою дотримання вимог Закону та документації учасники процедур закупівель під час надання у складі своїх пропозицій конкурсних торгів копій балансу за останній звітний період, звіту про фінансові результати та звіту про рух грошових коштів повинні керуватись положеннями ст. 13 Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні”. Відповідно до частини першої цієї статті, звітним періодом для складання фінансової звітності є календарний рік. Проміжна звітність складається щокварталу наростаючим підсумком із початку звітного року в складі балансу та звіту про фінансові результати. Баланс підприємства формується станом на кінець останнього дня кварталу (року).

Замовники в документації конкурсних торгів часто встановлюють вимоги стосовно необхідності надання учасниками довідки, витягу або виписки з ЄДРПОУ. Чинним законодавством форма надання відомостей з ЄДРПОУ у вигляді базових (розширених) даних не визначена. Відповідно до Положення про Єдиний державний реєстр підприємств та організацій України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22.01.1996 № 118, з 23 квітня 2014 р. довідка з ЄДРПОУ також не видається. Отже, зазначена вимога є порушенням процедур закупівель.

На жаль, не передбачено повернення плати, котра справляється за подання скарги про порушення законодавства у сфері державних закупівель органом оскарження (Антимонопольний комітет України) особою, право чи законний інтерес якої порушено, у випадку задоволення скарги. При цьому встановлені Кабінетом Міністрів України (постанова від 28.07.2010 № 773) розміри плати за подання скарг щодо державних закупівель (5 тис. грн для товарів або послуг та 15 тис. грн для робіт) є завеликими, що значною мірою звужує можливість позасудового захисту прав, порушених у ході процедур закупівель.

З метою вдосконалення порядку оскарження процедур закупівлі пропонуються такі зміни до законодавства:

- упровадження чітких регламентів оскарження результатів торгів до Антимонопольного комітету України;
- встановлення пільги зі сплати збору за подання скарги до Антимонопольного комітету України для малих підприємств;
- звуження поняття “суб’єкт оскарження” в органі оскарження до замовників чи учасників конкретної процедури закупівлі, яка є предметом оскарження;
- закріплення максимально скорочених строків для розгляду скарг на порушення проведення процедур закупівель у сферах державного оборонного замовлення й охорони здоров’я.

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків. Чинна система державних закупівель потребує подальшого вдосконалення з метою пошуку найбільш раціональної та прийнятної для нашої економіки моделі її розвитку і функціонування. Економічна сутність механізму державних закупівель полягає в акумулюванні державою публічних коштів та їх перерозподілі з метою забезпечення функціонування держави і задоволення потреб суспільства. Механізм проведення процедур закупівель має бути одним із ключових елементів підвищення ефективності державної фінансово-економічної політики та базуватися, зокрема, на засадах добросовісної конкуренції, відкритості й прозорості, недискримінації учасників, об’єктивності і неупередженості оцінки тендерних пропозицій, водночас запобігаючи проявам корупції.

Сучасні підходи до бюджетного процесу, реформи регіонального та місцевого самоврядування, новели законодавства у сфері державних закупівель, упроваджені з ухваленням Закону України “Про здійснення державних закупівель” від 10.04.2014 № 1197-VII (зі змінами), закладають надійні підвалини для оновлення інституційного середовища у цій сфері з орієнтацією на краще забезпечення суспільних потреб, цільове та ефективне витрачання державних коштів, запобігання корупційним проявам.

Вихідною точкою планування державних закупівель має стати синхронна узгодженість із бюджетним процесом і бюджетними програмами. Державні закупівлі можуть перетворитися на основний фінансовий інструмент виконання бюджетних програм, забезпечуючи водночас високу результативність впроваджуваних програм через

найкращі технічні специфікації прийнятих пропозицій. Ступінь ефективності здійснених державних закупівель має стати одним із найважливіших чинників підвищення результативності реалізації державних програм, оскільки економія державних коштів при конкурсних закупівлях дасть змогу використовувати їх у наступних бюджетних періодах для закупівлі нових видів товарів, робіт та послуг. Разом із тим самі закупівлі створять ефект катализатора щодо збільшення кількості та виробничих потужностей підприємств і організацій.

Важливим елементом механізму управління системою державних закупівель має бути інформаційна система, що забезпечує оперативне отримання достовірних і повних даних про стан та розвиток державних закупівель. Єдина база даних повинна бути державною і добре захищатися від несанкціонованого проникнення.

Одна з причин дискримінації підприємців – поєднання в одному органі функцій державного управління та ведення господарської діяльності. За таких умов природним є бажання цих органів створити своїм підрозділам привілейовані умови порівняно з іншими суб'єктами господарювання. Тому з метою унеможливлення конфліктів інтересів у діяльності органів публічної влади в процесі виконання адміністративно-господарських і майново-господарських функцій потрібно створити спеціалізованих замовників, діяльність яких забезпечить концентрацію найкращого досвіду та уніфікацію практики проведення закупівель, дасть змогу решті замовників, насамперед органам публічної влади, раціоналізувати власну діяльність.

До заходів, що мотивуватимуть суб'єктів господарювання до конкурентоспроможної участі в закупівлях, а отже, сприятимуть посиленню контролю за бюджетними видатками, належить запровадження у межах системи єдиного реєстру державних закупівель реєстрів замовників і учасників конкурсних процедур на сайті уповноваженого органу. Реєстр учасників доцільно організувати за таким принципом:

- 1) добросовісні учасники (із внесенням документально підтверджених відомостей про учасників на підставі їх звернення);
- 2) недобросовісні учасники (із зазначенням документально підтверджених відомостей про учасників на підставі мотивованого рішення суду або Антимонопольного комітету України, за наявності певних умов, таких як невиконання (порушення) договору про закупівлю, в тому числі затримки у поставках; постачання товарів, виконання робіт і надання послуг неналеж-

ної якості; безпідставна відмова учасника – переможця закупівлі від укладення договору тощо).

Окрім того, в єдиному реєстрі державних закупівель мають обліковуватися укладені всіма замовниками господарські договори про закупівлі та відомості про істотні умови контрактів, їх зміну та особливості виконання сторонами, а також надані учасниками гарантії забезпечення пропозицій конкурсних торгів і виконання договорів про закупівлю (це унеможливить практику фіктивного фінансового забезпечення).

З метою раціонального та ефективного використання державних коштів, розвитку добросовісної конкуренції при здійсненні закупівель, запобігання корупційним діям і підвищення рівня об'єктивності й відкритості процедур державних закупівель пропонується вжити такі заходи:

- зобов'язати замовників встановлювати відповідність кожного учасника всім законодавчо визначеним кваліфікаційним критеріям, що має підтверджуватися офіційною господарською і фінансовою документацією суб'єктів господарювання;
- передбачити для закупівель у сферах охорони здоров'я та національної безпеки й оборони можливість встановлення додаткових кваліфікаційних вимог (досвід провадження діяльності з виробництва та реалізації товарів, виконання робіт і надання послуг, які є предметом закупівлі; наявність сертифікатів відповідності суб'єкта господарювання вимогам належної виробничої практики чи практики дистрибуції; інші критерії, які мають бути однозначними та вичерпно визначеними);
- зобов'язати учасників надавати замовникові інформацію про склад осіб, котрі володіють істотними частками (25 %) у статутному капіталі господарської організації, яка є учасником процедури закупівлі, із закріпленням гарантій щодо збереження конфіденційності цих відомостей;
- спростити участь у процедурах закупівлі шляхом скасування вимоги до всіх учасників надавати документи, що підтверджують відповідність нормам ст. 17 Закону;
- встановити як підставу для відмови в участі у процедурі закупівлі подання пропозиції конкурсних торгів учасником, який є пов'язаною особою з іншими учасниками процедури закупівлі, генеральним замовником, замовником, його працівниками,

уповноваженими на вчинення юридично значущих дій від імені організації, членами комітету з конкурсних торгів, особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняними до них;

- оприлюднювати протокол оцінки пропозицій конкурсних торгів, а також урегулювати процедури застосування норм щодо оскарження процедур закупівлі в частині унеможливлення умисного блокування торгів;
- урегулювати питання закупівлі послуг із централізованого постачання теплової енергії, централізованого водопостачання та водовідведення тощо;
- визначити такі вимоги до членів комітету з конкурсних торгів замовників: особа перед призначенням на посаду члена комітету зобов'язана надати замовникові декларацію, в якій вказати суб'єктів господарювання, яких безпосередньо чи через пов'язаних осіб контролює вона та члени її сім'ї; члени комітету, які підпадають під поняття “пов'язана особа”, повинні негайно повідомляти замовнику обставини, що свідчать про їхню зацікавленість в укладенні договорів про закупівлю з певними учасниками, а також про інші випадки участі пов'язаних осіб у закупівлях;
- заборонити укладення додаткових угод до договору про закупівлю, за якими передбачається збільшення державних видатків;
- запровадити спеціальну форму звітності для замовників на етапі виконання господарських договорів про закупівлю, на підставі якої буде проводитися проміжний і підсумковий аналіз ефективності розміщення замовлення.

Пропонується розглянути можливість скасування норми попередньої оплати за рахунок бюджетних коштів закупівель лікарських засобів і виробів медичного призначення на строк до шести місяців (абзац 11 пп. 4 п. 1 постанови Кабінету Міністрів України “Про здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти” від 23.04.2014 № 117). Ця норма містить корупційну складову у вигляді фінансової підтримки “своїх” постачальників в обмін на відповідні “відкати”. Є випадки “зникнення” фірм-постачальниць після отримання попередньої оплати з державного бюджету без виконання умов договору про постачання лікарських засобів або виробів медичного призначення.

Законом України “Про здійснення державних закупівель” від 10.04.2014 № 1197-VII (зі змінами) з метою гармонізації вітчизняного законодавства зі стандартами ЄС передбачено таке:

- певною мірою адаптовано процедуру закупівлі в одного учасника шляхом зміни її назви на переговорну процедуру відповідно до термінології Директив ЄС, чим наголошено на переговорному аспекті цієї процедури та уточнено формулювання окремих підстав її застосування;
- замість упровадження окремої процедури закупівлі (електронного реверсивного аукціону) як такої, що суперечить вимогам Директив ЄС, введено положення, що дає змогу використовувати електронні засоби під час застосування будь-яких без винятку процедур закупівель;
- найбільш значущим нововведенням у цьому контексті є застосування нового підходу до визначення замовників (на яких поширюється дія Закону), оснований на забезпеченні суспільних потреб як критерію залучення замовника до проведення процедур державних закупівель. Колишній підхід до визначення замовників через джерела фінансування закупівлі (державні кошти) не узгоджувався зі стандартами ЄС. У всіх попередніх редакціях Закону поняття замовників завжди було похідним від концепції державних коштів. Нова редакція встановлює функціональний підхід, що узгоджується із європейськими стандартами.

Актуальним залишається наближення національного законодавства до європейського в частині механізмів концесії й державно-приватного партнерства. Варто також зауважити, що в лютому 2014 р. остаточно схвалено нову Директиву щодо концесій та нові редакції Директив 2004/17/ЄС і 2004/18/ЄС, норми яких також слід узяти до уваги під час подальшої гармонізації українського законодавства із законодавством ЄС.

Стаття 54 Директиви 2004/18/ЄС передбачає використання електронних аукціонів¹. Країни – члени ЄС, які вже запровадили електрон-

¹ Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts // Official Journal of the European Union. – 2004. – L 134. – 30 Apr. – P. 148–149. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:en:PDF>.

ні закупівлі, заощаджують від 5 до 20 % витрат на закупівлі. У 2012 р. в електронних закупівлях товарів, робіт і послуг брали участь 12 % підприємств країн ЄС. У чотирьох державах (Ірландія, Литва, Словаччина і Польща) ця частка перевищувала 20 %¹. До середини 2016 р. всі країни ЄС перейдуть на обов'язкове здійснення державних закупівель в електронній формі. Впровадження електронних закупівель в ЄС широко підтримують МВФ, Європейський центральний банк та Європейська комісія, оскільки електронна форма сприяє істотному скороченню витрат державних ресурсів, а також підвищенню прозорості та ефективності процесів закупівель.

Україна сьогодні має не тільки технічну можливість, а й нагальну потребу розвивати проведення державних закупівель в електронній формі для того, щоб економити бюджетні кошти, забезпечувати державний і громадський контроль за їх використанням, а також підвищувати конкурентоспроможність національної економіки. Очікувана економія від упровадження електронної системи становитиме 20 %: 10 % – унаслідок посилення конкуренції і 10 % – за рахунок підвищення рівня прозорості процедур, спрямованих на скорочення державних витрат².

Електронні закупівлі мають розглядатися як стратегічний напрям реформування системи державних закупівель, а не короткострокове рішення щодо придбання товарів за найнижчими цінами для державних замовників та спосіб запобігання корупційним діям і зловживанням. У зв'язку із цим завдання/заходи з упровадження е-закупівель мають бути внесені до Дорожньої карти в межах імплементації положень ст. 152 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС щодо правового наближення до Директив ЄС. Такі заходи мають узгоджуватися з інституційним розвитком, зокрема стосовно впровадження електронного урядування, вдосконалення управління державними фінансами та професіоналізації державних закупівель.

¹ Investment for jobs and growth: Promoting development and good governance in EU regions and cities: Sixth report on economic, social and territorial cohesion / European Commission. – Brussels, 2014. – P. 164 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_en.pdf.

² Меморандум про економічну і фінансову політику від 21.07.2015 // Національний банк України. – 2015. – 21 лип. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=20163929>.

Єдиної найкращої моделі е-закупівель немає. Однак у будь-якому разі їхня головна мета – сприяти взаємодії між учасниками ринку та замовниками задля посилення конкуренції і підвищення прозорості закупівельних операцій. Відповідно українська модель е-закупівель має розроблятися з урахуванням міжнародних стандартів, що являють собою найкращу міжнародну практику та спрямовані на ІТ-рішення, котрі заохочують торгівлю і конкуренцію.

Запровадження е-закупівель має базуватися на поетапному підході, передбаченому Директивами ЄС, за якого прогрес у реалізації повинен визначатися виконанням поставлених завдань національного плану заходів, включаючи дорожню карту з реформування державних закупівель. Акумуляування на спеціалізованому порталі інформації про проведені закупівлі й перспектива автоматизованої обробки цієї інформації дають державному замовникові можливість отримати наочні дані для аналізу власних закупівель та оптимізувати з урахуванням цих відомостей плани на майбутні періоди.

Також важливо визначитися з моделлю володіння/власності для інфраструктури е-закупівель (державно-приватне партнерство, або власність держави при управлінні приватним адміністратором, або різноманітні приватні е-платформи) задля запобігання ризикам маніпулювання через забезпечення вільного доступу до комунікаційної інфраструктури. Водночас варто врегулювати і розмежувати компетенцію уповноваженого органу з державних закупівель та адміністраторів е-платформ.

За підтримки Європейського Союзу почалося впровадження системи електронних закупівель на засадах пілотних проектів в органах державної влади і на державних підприємствах. З метою забезпечення доступу громадськості до контролю за витратами державних коштів та підвищення ефективності бюджетних видатків Міністерство фінансів України долучилося до процесу проведення допорогових державних закупівель в електронному форматі. Це стосується закупівель товарів, робіт і послуг, вартість предмета закупівлі яких (без урахування податку на додану вартість), товару (товарів), послуги (послуг) не перевищує 200 тис. грн, а робіт – 1500 тис. грн.

Міністерство фінансів України на початку травня 2015 р. підписало договори з двома електронними торговими майданчиками (SmartTender.biz та E-Tender) для проведення електронних закупівель через систему ProZorro, створену за ініціативою громадських

організацій, ІТ-компаній, комерційних електронних майданчиків та за підтримки державних органів України.

Через зазначені майданчики Міністерство фінансів України проводитиме закупівлі, які не підпадають під дію Закону України “Про здійснення державних закупівель”. Проведення допорогових закупівель у такий спосіб сприятиме залученню до них більшої кількості постачальників, що дасть змогу знизити ціну й зменшити витрати державних коштів. Чинне законодавство не дозволяє поширити ці прозорі закупівлі на більшу кількість товарів та послуг за встановлені межі допорогових державних закупівель.

1.5. ПРОБЛЕМИ РОЗШИРЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Важливим напрямом реформи публічних фінансів в Україні є реформа системи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, успішне здійснення якої створить передумови для децентралізації та запровадження повноцінного місцевого самоврядування на рівні районів та областей, формування дієздатних територіальних громад, забезпечення фінансової спроможності місцевого самоврядування, економічного розвитку територій, підвищення якості публічних послуг.

Конституційні засади в Україні створюють правове та фінансове підґрунтя діяльності органів місцевого самоврядування. Проте від часу прийняття Конституції України й ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування його розвиток фактично відбувався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість цих громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилася неспроможною виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

Важливим завданням реалізації положень реформи фіскальної децентралізації в Україні є вдосконалення інституту місцевих фінансів та міжбюджетних відносин. Збільшення фіскальних розривів між видатковими потребами й дохідним потенціалом пов'язане насамперед із поглибленням диференціації дохідної спроможності органів місцевого самоврядування. В умовах низької мобільності податкових баз (або фактичної відсутності деяких із них) фіскальних інстру-

ментів, закріплених за органами місцевого самоврядування, зниження ділової активності призводить до істотного збільшення горизонтальних фіскальних дисбалансів. Незастосування портфельного підходу до формування дохідної бази місцевих бюджетів створює додаткові ризики для фінансової автономії місцевого самоврядування. Виникнення та збільшення вертикальних фіскальних дисбалансів зумовлене насамперед недостатньо обґрунтованим алгоритмом визначення видаткових потреб органів місцевого самоврядування та їхніх пріоритетів, а отже, інструменти міжбюджетних трансфертів використовуються некоректно. Тому ключовою фінансовою проблемою реалізації повноважень цими органами в Україні є недостатній обсяг власних фінансових ресурсів та обмеження можливостей їх ефективного витрачання. Як наслідок, мережа бюджетних установ на місцевому рівні не може забезпечити належний обсяг та високу якість бюджетних послуг.

Відповідно до положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні¹, а також Плану заходів щодо реалізації Концепції² основними завданнями реформи фінансової децентралізації визначено:

- створення необхідних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;
- розмежування повноважень між органами виконавчої влади й місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;
- розподіл повноважень у системі органів місцевого самоврядування за принципом субсидіарності.

На підготовчому етапі реалізації Концепції виконано значну частину поставлених завдань. Насамперед результатом практичної імplementації урядових ініціатив у частині фінансової децентралізації,

¹ Про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

² Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 № 591-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>.

що передбачало розширення фінансової спроможності місцевого самоврядування, реформування системи міжбюджетних відносин, стало ухвалення 28 грудня 2014 р. законопроекту № 1557 щодо змін до Бюджетного кодексу України¹.

Водночас слід відзначити непослідовність проведених заходів. Насамперед внесення змін до Бюджетного кодексу України до прийняття змін до Конституції, нових редакцій Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про адміністративно-територіальний устрій” апіорі не могло забезпечити необхідного ефекту. На цьому етапі такі зміни лише створили умови для уточнення складу видатків місцевих бюджетів новоутворених громад, а також забезпечили визначення вимог до якості фінансових джерел цих бюджетів. Проте територіальним громадам у 2015 р. були встановлені вкрай обмежені строки для об’єднання, що пов’язано із затримкою щодо ухвалення відповідного законодавства², а також його імплементації. Як наслідок, з очікуваних 1500–2000 громад на 9 вересня 2015 р. об’єдналося лише 159³. Тому закладене в Бюджетний кодекс України положення щодо стимулювання об’єднаних громад (повноваження та фінансові ресурси на рівні міст обласного значення, пріоритет підтримки їхніх інфраструктурних проектів з Державного фонду регіонального розвитку) на практиці мало негативний ефект у вигляді обмеження компетенції та фінансових можливостей міст районного значення, сіл та селищ. Серед видатків відповідних місцевих бюджетів залишилися тільки видатки на житлово-комунальне господарство та державне управління, а видатки на освіту (дошкільну

¹ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : закон України від 28.12.2014 № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

² Про добровільне об’єднання територіальних громад : закон України від 02.02.2015 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

³ Виступ Віце-прем’єр-міністра – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Геннадія Зубка під час засідання Ради регіонального розвитку // Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – 2015. – 9 верес. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/news/novi-lideri-obrani-na-miscevih-viborah-stanut-lokomotivom-rozvitku-obednanih-gromad-gennadiy-zubko-45437>.

та частково загальну середню) було передано до районних бюджетів. Тобто, при внесенні змін до Бюджетного кодексу України передбачено, що до об'єднання органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення виконуватимуть лише самоврядні повноваження. Такі зміни спричинили напруження в організації надання послуг дошкільної освіти, оскільки районні органи влади не завжди могли вчасно укласти угоди та здійснювати їх фінансування (насамперед у частині харчування дітей і теплопостачання). Зокрема, склалася ситуація, коли органи влади обласного та районного рівнів при розробленні бюджетів відмовлялися від фінансування закладів соціально-культурної сфери в малих населених пунктах і вимагали їх передачі з комунальної до обласної або районної власності. Вказані дискусійні норми було частково врегульовано Перехідними положеннями Бюджетного кодексу України (п. 20), зокрема передбачено можливість фінансування таких закладів із бюджетів міст районного значення, селищ та сіл за рахунок міжбюджетних трансфертів із районного бюджету бюджетам місцевого самоврядування. Таким чином, Бюджетний кодекс України передбачає два варіанти фінансування цих закладів: з районного бюджету та відповідних бюджетів сіл, селищ, міст районного значення за рахунок міжбюджетних трансфертів із районного бюджету. Тому випадки, коли районні ради відмовляються від належного фінансування закладів соціально-культурної сфери, є порушенням бюджетного законодавства. Закріплення альтернативи не забезпечує правової виключності бюджетного законодавства, а ризики посилення фінансової напруженості в перехідний період реформи адміністративно-територіального устрою залишаються актуальними.

Викладене свідчить, що розв'язати проблему фінансової незабезпеченості виконання власних та делегованих повноважень місцевого самоврядування лише за допомогою змін до Бюджетного кодексу України неможливо, а тому критика нововведень повинна здійснюватися з урахуванням відсутності реальних змін в адміністративно-територіальному устрої.

Відповідно до внесених змін суттєво вдосконалено більшість складових системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування та впорядковано підходи до її організації.

По-перше, скасовано концептуальний поділ видатків місцевих бюджетів на такі, що враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, – сформовано єдиний перелік

видатків для кожної групи таких бюджетів. Ці зміни створюють рівні умови для всіх категорій видатків у межах групи, гарантуючи повноцінне фінансування делегованих органам місцевого самоврядування повноважень із державного бюджету. Також перерозподілено склад видатків місцевих бюджетів між їх рівнями. Як зазначалося, істотна частина видатків бюджетів міст районного значення, сіл та селищ була передана до районних бюджетів. За таких змін представлено єдиний перелік видатків для районних бюджетів, бюджетів міст обласного значення та бюджетів об'єднаних громад.

По-друге, розширено перелік закріплених податків та переглянуто нормативи їх розподілу між рівнями бюджетної системи. Аналогічно до видаткової частини поділ доходів місцевих бюджетів на такі, що враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (перший та другий кошики), скасовано. Наразі всі доходи розглядаються як власні, а формалізованих процедур доведення планових показників доходів Міністерством фінансів України до місцевих фінансових органів не встановлено.

Зокрема, до доходів обласних бюджетів віднесено 10 % надходжень від податку на прибуток підприємств, збільшено частку надходжень від екологічного податку з 35 до 80 %, а також переглянуто нормативи розщеплення податку на доходи фізичних осіб між рівнями бюджетної системи. Збільшення частки надходжень екологічного податку стосувалося насамперед обласних бюджетів (з 10 до 55 %), а норматив для міських, селищних та сільських бюджетів залишився без змін (25 %).

У частині збільшення потенціалу місцевих податків та зборів створено умови для розширення бази податку на майно в частині плати за землю. Передбачено, що органи місцевого самоврядування встановляють ставки та пільги з плати за землю не тільки в межах, а й за межами населених пунктів¹. У перспективі органи місцевого самоврядування об'єднаних громад отримують виняткові повноваження щодо розпорядження, володіння та користування земельними ділянками в межах юрисдикції (як у межах, так і за межами населених пунктів).

Щодо змін нормативів розщеплення ПДФО, то за попереднього алгоритму практично весь обсяг його надходжень зараховувався до

¹ Податковий кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

місцевих бюджетів. До державного бюджету спрямовувалося лише 50 % обсягу надходжень податку на території міста Києва. Внесеними змінами скасовано частку надходжень податку до бюджетів міст районного значення, сіл та селищ, збільшено нормативи зарахування до державного бюджету та районних бюджетів і зменшено, відповідно, для бюджетів міст обласного значення, обласних бюджетів (рис. 1.9).

По-третє, змінився інструментарій системи фінансового вирівнювання, зокрема замість дотації вирівнювання місцевим бюджетам впроваджено базову (реверсну) дотацію, освітню, медичну субвенції, а також субвенцію на підготовку робітничих кадрів. У попередній моделі бралися до уваги як дохідна спроможність, так і видаткові потреби

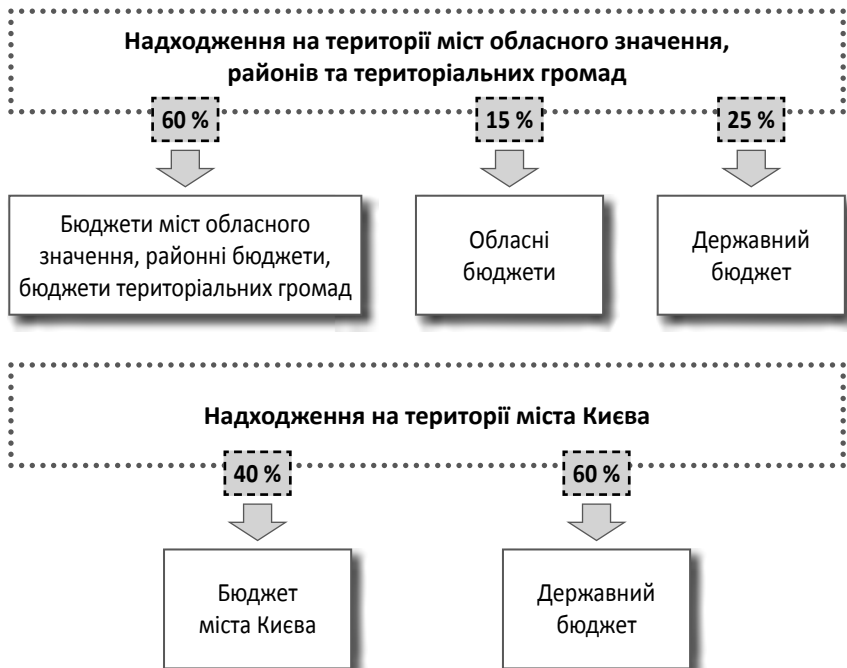


Рис. 1.9. Розподіл надходжень податку на доходи фізичних осіб між рівнями бюджетної системи відповідно до вимог Бюджетного кодексу України в редакції від 28.12.2014

Складено автором.

місцевих бюджетів. Чинний підхід передбачає врахування диференціації видаткових потреб органів місцевого самоврядування за делегованими повноваженнями при розподілі обсягів галузевих субвенцій, а також вирівнювання дохідної спроможності місцевих бюджетів через базову та реверсну дотації. Концептуально лише такий розподіл критеріїв вирівнювання (за доходами та за видатками) із застосування різних інструментів забезпечить спрощення алгоритму кожного з них.

Обрахунок дохідної спроможності ґрунтується на індексі відносної податкоспроможності, проте методика обчислення обсягу базової та реверсної дотації передбачає визначення індексу окремо щодо ПДФО та податку на прибуток підприємств. Ще одна відмінність нового алгоритму стосується кількості груп місцевих бюджетів, у межах котрих розраховується індекс податкоспроможності. Якщо раніше індекс розраховувався в межах трьох груп місцевих бюджетів (обласні, районні, бюджети міст обласного значення), то внесеними змінами передбачається об'єднання груп бюджетів міст і районних бюджетів для розрахунку.

При цьому окремі елементи методики запозичені з дохідної складової Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам, зокрема елемента коригування значень індексу відносної податкоспроможності на підставі методу “зрізання вершин” (рис. 1.10).

Обсяги перерозподілу фінансових ресурсів через механізм горизонтального вирівнювання порівняно з попередньою моделлю суттєво зменшилися. Відповідно до планових показників обсяг дотації вирівнювання в 2014 р. становив 60,5 млрд грн, а базової та реверсної дотацій у 2015 р. – 5,4 млрд та 3,6 млрд грн відповідно.

Викладене свідчить про можливість спрощення алгоритму розрахунку обсягів трансфертів у частині коригувальних процедур для обрахованих значень індексу. Як наслідок, знижуються рівні похибки при розрахунках, процедури набувають більшої прозорості.

Співвідношення кількості місцевих бюджетів, стосовно яких використовуються процедури горизонтального вирівнювання дохідної спроможності, вказує на те, що диференціація фіскальних можливостей місцевих бюджетів у межах їх груп залишається на критичному рівні (табл. 1.7).

Порівнюючи розподіл значень індексу відносної податкоспроможності, розрахованого за фактичними показниками доходів районних бюджетів та бюджетів міст обласного значення за 2009–2014 рр., і

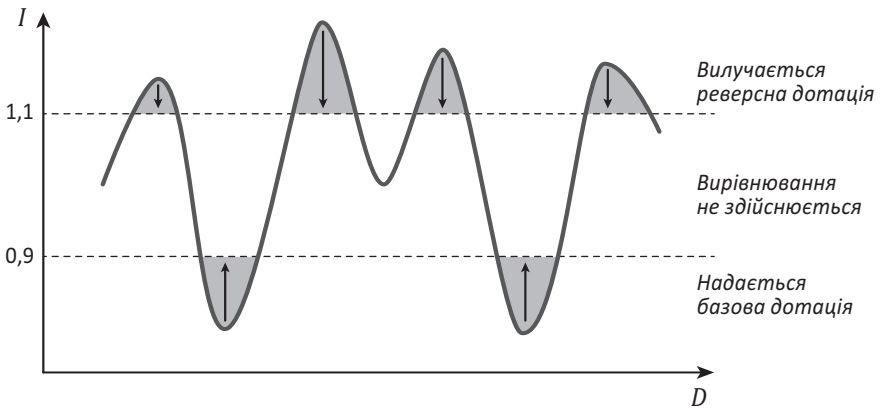


Рис. 1.10. Реалізація механізму горизонтального вирівнювання дохідної спроможності через базову та реверсну дотацію:

I – значення індексу податкостроможності; D – доходи місцевих бюджетів відповідної групи, які беруть участь у системі фінансового вирівнювання; f – теоретична крива, що ілюструє розподіл значень індексів податкостроможності місцевих бюджетів за обсягами їхніх доходів

Складено за: Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. – Ст. 98, 99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

кількість місцевих бюджетів названих груп, котрі отримують базову дотацію в 2015 р., можна зробити висновок, що проблема диференціації дохідної спроможності має місце як до, так і після бюджетної реформи (рис. 1.11).

За інформацією Міністерства фінансів України, у 2015 р. очікуване розширення дохідної частини місцевих бюджетів збільшить їхній загальний фонд додатковим ресурсом у обсязі до 25 млрд грн. Загалом, зважаючи на сальдо міжбюджетних трансфертів, передбачається передача до 45 млрд грн додаткових ресурсів місцевих бюджетів у цьому році¹. Тобто, за прогнозними розрахунками, обсяг місцевих бюджетів на 2015 р. у стандартних умовах зросте на 24,6 % – до 205 млрд грн.

¹ Виступ Міністра фінансів України Наталії Ярьсько під час Години Уряду у Верховній Раді 16.01.2015 //Міністерство фінансів України Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=407049&cat_id=397854.

Таблиця 1.7

Реалізація механізму горизонтального вирівнювання дохідної спроможності через базову та реверсну дотації у 2015 р.

Значення індексу податко-спроможності	Варіанти використання інструментів горизонтального вирівнювання	Кількість місцевих бюджетів		
		обласних	районних	міст обласного значення
Менше 0,9	Надання базової дотації (80 % обсягу коштів, необхідного для досягнення значення індексу 0,9)	18	421	60
Перебуває в межах 0,9–1,1	Вирівнювання не здійснюється	0	28	39
Більше 1,1	Вилучення реверсної дотації (50 % обсягу перевищення при значенні індексу 1,1)	6	25	71

Складено за: Про Державний бюджет України на 2015 рік : закон України від 28.12.2014 № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80-19>; Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. – Ст. 98, 99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

Проте співвідношення кількості місцевих бюджетів, котрим надається базова дотація та з яких вилучається реверсна дотація (див. табл. 1.7), вказує на те, що такий суттєвий приріст не властивий більшості бюджетів, а представлені Міністерством фінансів показники зростання дохідної бази характеризують лише загальні тенденції. Зокрема, у групі районних бюджетів у 2015 р. збереглася суттєва частка бюджетів, що отримують базову дотацію (майже 90 % бюджетів групи).

Незважаючи на декларовані урядом завдання щодо належного фінансового забезпечення делегованих повноважень місцевого самоврядування при реформуванні міжбюджетних відносин, істотних змін, які б свідчили про їх виконання, не спостерігається. Потенціал нових інструментів міжбюджетних відносин, які мали забезпечити прозорий механізм фінансування видатків місцевих бюджетів на освіту та охорону здоров'я, повною мірою не використано.

До внесення змін до бюджетного законодавства видатковий елемент формули фінансового вирівнювання містив алгоритм розрахунку показників видатків місцевих бюджетів на кожну галузь соціально-культурної сфери (освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та со-

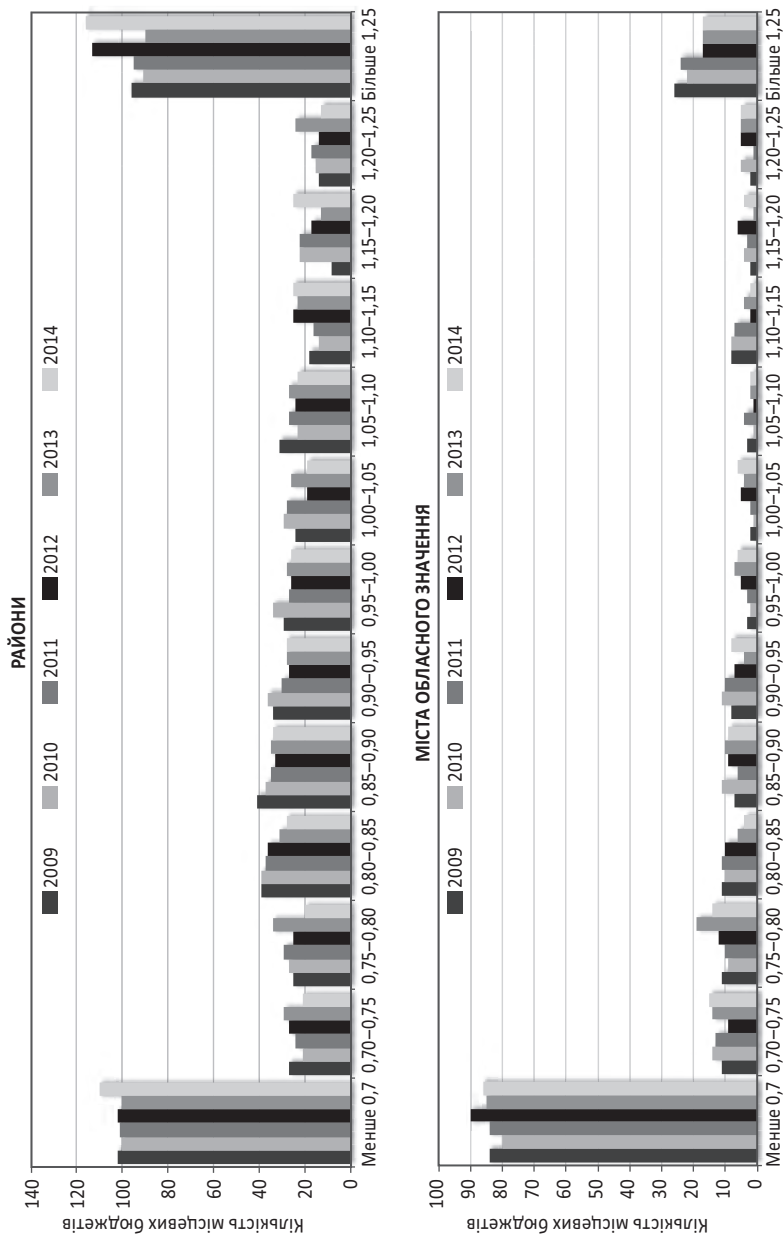


Рис. 1.11. Розподіл значень відносної податкоспроможності районних бюджетів та бюджетів міст обласного значення

Складено за даними Міністерства фінансів України.

ціальне забезпечення, культуру, фізичну культуру і спорт, державне управління). Обґрунтована необхідність спрощення процедур обчислення обсягу дотації вирівнювання, в якій враховувалася значна кількість непідтверджених нормами показників, є основним завданням внесення таких змін.

У новій редакції Бюджетного кодексу України для фінансування видатків місцевих бюджетів на освіту передбачено освітню субвенцію та субвенцію на підготовку робітничих кадрів. Положеннями Закону України “Про Державний бюджет України на 2015 рік”¹, а також постановами Кабінету Міністрів України² закріплено методику розподілу обсягів відповідних субвенцій. Для розрахунку використовуються специфічні для галузі показники, головними з яких є:

- фінансовий норматив бюджетної забезпеченості одного учня;
- показники кількості учнів навчальних закладів різних ступенів, напрямів підготовки, статусів;
- коефіцієнти приведення кількості учнів навчальних закладів різних ступеней, напрямів підготовки, статусів у відповідність із кількістю учнів загальноосвітніх шкіл.

За рахунок освітньої субвенції фінансуватимуться видатки місцевих бюджетів на загальну середню освіту, а за рахунок субвенції на підготовку робітничих кадрів – на професійно-технічну освіту. До освітньої субвенції не входять видатки на дошкільну та позашкільну освіту. Тобто, ці видатки здійснюватимуться лише за рахунок доходів відповідних місцевих бюджетів (позашкільна освіта з обласних бюджетів, дошкільна – з бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об’єднаних територіальних громад).

В алгоритмі розподілу обсягу медичної субвенції, крім чисельності населення адміністративно-територіальних одиниць та фінан-

¹ Про Державний бюджет України на 2015 рік : закон України від 28.12.2014 № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80-19>.

² Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-%D0%BF>; Деякі питання надання субвенції на підготовку робітничих кадрів з державного бюджету місцевим бюджетам : постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/7-2015-%D0%BF>.

сових нормативів бюджетної забезпеченості для відповідної групи місцевих бюджетів, використовуються коригувальні коефіцієнти та враховуються специфічні видатки, котрі обчислюються окремо¹.

Наприклад, використовується коефіцієнт відносної вартості витрат на надання медичних послуг залежно від статевої та вікової структури населення, складений за рекомендаціями Всесвітньої організації охорони здоров'я. З огляду на те, що з кожної групи місцевих бюджетів фінансуються особливі медичні послуги (первинної, вторинної, екстреної допомоги), додаткового обґрунтування потребує використання цього коефіцієнта для всіх груп місцевих бюджетів.

З метою розподілу ресурсу між групами бюджетів різних рівнів застосовується такий показник, як частка обсягу видатків бюджетів одного з рівнів у загальному обсязі видатків на охорону здоров'я всіх місцевих бюджетів. Зокрема, для обласних бюджетів і бюджету Автономної Республіки Крим цей показник дорівнює 0,354, для зведених бюджетів районів та бюджетів міст обласного значення, республіканського Автономної Республіки Крим – 0,646. Ці пропорції жодним чином не обґрунтовані, більше того, з 2001 р. вони не змінювалися. Тому використання таких коефіцієнтів і показника частки обсягу видатків забезпечує лише відтворення структури видатків груп місцевих бюджетів. У процесі планування для кожного бюджету поширюється загальна тенденція по Україні, а особливості відповідної територіальної одиниці не беруться до уваги.

Принциповою вимогою до методики розподілу обсягів субвенцій на освіту та охорону здоров'я є обґрунтованість процедури обчислення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості. Скажімо, у методиці розподілу обсягу дотації вирівнювання², чинній до внесення змін до Бюджетного кодексу України, не було алгоритмів обчислення загального обсягу видатків місцевих бюджетів у розрізі галузей, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних

¹ Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : постанова Кабінету Міністрів України від № 23.01.2015 № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/11-2015-%D0%BE>.

² Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним та місцевими бюджетами : постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1149-2010-%EF>.

трансфертів, та обчислення додаткових (цільових) видатків, а також видатків, пов'язаних із особливостями адміністративно-територіальних одиниць. Також немає методики розрахунку фінансових нормативів бюджетної забезпеченості або вимог до неї.

Разом із тим у Бюджетному кодексі України (в редакції від 28.12.2014) не встановлено показників, використовуваних у фінансових нормативах бюджетної забезпеченості (на відміну від попередньої редакції Кодексу – ст. 96). Зазначено лише, що обсяг фінансування за названими субвенціями розраховується на основі державних соціальних стандартів (ст. 94 Кодексу).

Щодо визначених у Законі України “Про Державний бюджет України на 2015 рік”, а також у відповідних постановах уряду методик розподілу цільових субвенцій місцевим бюджетам, то необхідно наголосити на їх практичній аналогії з алгоритмом встановлення планових показників видатків місцевих бюджетів на освіту та охорону здоров'я, відображених у Формулі розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів¹. Принципово нових підходів до обчислення обсягу видаткових потреб місцевих бюджетів у названих галузях немає. Оскільки значення коефіцієнтів приведення, охоплення та коригувальних коефіцієнтів не змінилися, пропорції розподілу фінансових ресурсів між місцевими бюджетами при запровадженні цільових субвенцій також залишаються без змін.

Тому принциповою вимогою до методики розподілу обсягів субвенцій галузєю освіти та охорони здоров'я є обґрунтованість процедури обчислення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості. Насамперед доцільно використати формалізовані процедури розроблення стандартів надання суспільних послуг, визначення потужності бюджетних установ із надання розрахункового обсягу й складу (структури) бюджетних послуг на підставі вказаних стандартів та розрахувати загальну видаткову потребу у фінансуванні зазначених послуг на середньострокову перспективу. Відсутність системи стандартів надання суспільних послуг буде каталізатором недостатньої прозорості процедури формування та виконання видаткової частини місцевих бюдже-

¹ Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним та місцевими бюджетами : постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1149-2010-%EF>.

тів відповідними місцевими фінансовими органами, послаблення їхньої ініціативи щодо пошуку резервів збільшення надходжень до бюджетів, недостатньо ефективного використання бюджетних коштів їх розпорядниками, несистемних змін методики розрахунку обсягів галузевих субвенцій. Упровадження соціальних стандартів створить можливості головним розпорядникам коштів цільових субвенцій місцевим бюджетам для формалізованого обрахунку потреби у фінансовому забезпеченні послуг освіти та охорони здоров'я на місцевому рівні. Необхідність оцінювання делегованих органам місцевого самоврядування повноважень визначена Прикінцевими положеннями Бюджетного кодексу України в редакції від 08.07.2010, а також зі змінами від 28.12.2014. Проте вимоги Прикінцевих положень щодо інвентаризації галузевих нормативів надання суспільних послуг та формування на їх основі соціальних стандартів виконані не були. Саме тому проблему фінансового забезпечення місцевого самоврядування не розв'язано.

Обсяг фіскальних повноважень органів місцевого самоврядування, пропорції розщеплення дохідних джерел між ланками бюджетної системи повинні визначатися відповідно до обсягів власних видаткових повноважень таких органів. З огляду на обмеженість чинної системи місцевих податків та зборів слід розглянути можливість закріплення за органами місцевого самоврядування базового рівня встановлення надбавки до ставок загальнодержавних податків та зборів (податки на прибуток підприємств, на доходи фізичних осіб). Практичні рішення в цьому напрямі слід ухвалювати тільки після уточнення складу власних повноважень і формування нових територіальних громад.

Отже, у процесі реформування місцевих фінансів на умовах фінансової децентралізації в Україні варто взяти за основу визначені обсяги видаткових потреб за делегованими органам місцевого самоврядування повноваженнями. Оцінювання повноважень дасть можливість розглядати доцільність закріплення таких повноважень з урахуванням об'єктивних умов надання певних суспільних послуг та організаційної й інфраструктурної забезпеченості відповідних органів. Для повноцінного впровадження положень теорії фіскальної децентралізації потрібний комплексний підхід до перерозподілу повноважень між рівнями державного управління. Оскільки ключовим у цьому контексті є насамперед встановлення умов для розподілу та делегування повноважень, виникає інституційна проблема визна-

чення черговості реформ. Зокрема, проведення бюджетної реформи до реалізації реформи адміністративно-територіального устрою, а отже, подальший перегляд обсягів видаткових повноважень та власних фіскальних інструментів створених громад апіорі не забезпечать досягнення цілей фіскальної децентралізації. Потребують також комплексного врахування положення декількох аносованих галузевих реформ, які прямо та опосередковано пов'язані з інститутами й інструментами місцевих фінансів: освітньої та медичної реформ (у частині процедур визначення видаткових потреб місцевого самоврядування для організації надання публічних послуг), податкової реформи (стосовно розширення повноважень у сфері оподаткування). Варто розуміти, що на практиці проблема розподілу повноважень, а саме їх закріплення за органами місцевого самоврядування, є критичнішою, ніж удосконалення відповідних фінансових інструментів, бюджетних процедур, системи фінансового вирівнювання, оскільки для більшості пропозицій постають суттєві обмеження, пов'язані з інституційною спроможністю громад.

Висновки до розділу 1

1. Криза системи державних фінансів в Україні, високі показники дефіциту бюджету й державного боргу зумовлюють актуальність дослідження нових інструментів фіскального регулювання в Європейському Союзі, виникнення яких пов'язане з пошуком шляхів подолання боргової кризи та знаменує істотне вдосконалення механізму координації фіскальних політик країн – членів ЄС. Ці інструменти передбачають посилення бюджетної дисципліни, запровадження механізмів попередження надмірного бюджетного дефіциту (процедура, яка зобов'язує країни утримувати бюджетний дефіцит на рівні, нижчому від 3 % ВВП, а державний борг – від 60 % ВВП) за рахунок: скорочення перевищення рівня державного боргу на 5 % щороку в середньому за три роки; запровадження моніторингу дотримання країнами-членами середньострокових бюджетних цілей, у тому числі цільового показника видатків, який встановлює обмеження на щорічне підвищення державних видатків відповідно до темпів їх зростання в середньостроковому періоді. Важливе значення надається питанням спрощення фіскальних процедур, покращання й узгодження звітності всіх підсекторів сектору загального державного управління.

2. При проведенні заходів фіскального коригування в Україні необхідно враховувати досвід подолання наслідків фіскального розбалансування в ЄС, а також національні особливості економічного і соціального розвитку.

До заходів, які пропонуються запровадити, належать: збільшення дохідної частини сектору загального державного управління шляхом проведення податкової реформи, поліпшення механізмів мобілізації неподаткових доходів, підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів, досягнення раціональніших обсягів і структури фінансування бюджетного дефіциту, вдосконалення формування та використання власних доходів державних цільових соціальних фондів; стримування зростання обсягів державних боргових зобов'язань та покращання їхньої структури; покращання результативності фінансових операцій державних корпорацій; реалізація програм оздоровлення фінансового сектору; внесення змін до грошово-кредитної політики зі спрямуванням на підтримку економічного зростання.

Система оподаткування має орієнтуватися на збільшення заощаджень, активізацію інвестиційної та інноваційної діяльності, зменшення соціальної нерівності, надання ширших можливостей для економічного розвитку регіонів. Слід посилити заходи щодо фіскальної децентралізації для раціональнішого розподілу податкових і видаткових повноважень між складовими бюджетної системи, а також державних цільових соціальних фондів, на обмеження фінансування з державного бюджету з метою підтримки ліквідності державних фінансових і нефінансових корпорацій.

3. Одним зі шляхів подолання фіскальних дисбалансів в Україні та підвищення стійкості державних фінансів є раціоналізація системи бюджетних видатків, що має здійснюватися за двома напрямками: зниження їхньої частки у ВВП й удосконалення структури.

Необхідність першого зумовлена високим рівнем державного навантаження на економіку в Україні (як частка видатків і кредитування за вирахуванням погашення СЗДУ у ВВП), котре зросло і в умовах кризи, і в умовах відновлення економіки (до 47 % ВВП), і лише впродовж 2013–2014 рр. зменшилося до 45,8 %, залишаючись вищим за його середній рівень у постсоціалістичних країнах ЄС (41,6 %). На відміну від України, у багатьох країнах ЄС під час кризи проводилася політика скорочення державних витрат, а в країнах з найбільшими фіскальними дисбалансами – і в посткризовий період. Як наслідок,

частка загальних державних видатків у ВВП 28 країн – членів ЄС зменшилася з 50,6 % у 2010 р. до 48,6 % у 2013 р. та 48,1 % у 2014 р.

З метою виявлення напрямів удосконалення структури бюджетних видатків проведено компаративний аналіз пріоритетів бюджетної політики нашої країни і країн ЄС. Такий аналіз показав, що в Україні порядок ранжування основних бюджетних пріоритетів майже не відрізняється від їх розміщення (рангу) в країнах ЄС: перша позиція належить видаткам на соціальний захист та соціальне забезпечення, третя і п'ята – видаткам на загальнодержавні функції й економічну діяльність відповідно. Виняток становлять видатки на освіту та охорону здоров'я, яким в Україні відводяться відповідно друге й четверте місця, а в країнах ЄС-28 – навпаки. Зазначене дало змогу зробити висновок, що з метою вдосконалення структури бюджетних видатків в Україні слід збільшити державні витрати на розвиток сфери охорони здоров'я, фінансування якої не відповідає рівневі сучасних загроз і потребам інвестування в людський капітал. Водночас, залишаючи пріоритетом державні видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення, необхідно зменшити частку ВВП, що спрямовується на виконання цієї функції держави, шляхом використання фінансових ресурсів на соціальну підтримку лише малозабезпечених.

4. Порівняльний аналіз структури державних видатків на економічну діяльність у країнах ЄС та Україні дав змогу визначити такі їхні відмінності. Передусім це пріоритетне значення державних видатків на ПЕК в Україні (перша позиція в системі пріоритетів державної підтримки економічної діяльності у 2012 р. і друга – в 2013–2014 рр.), на відміну від розвитку транспорту в країнах ЄС-28. По-друге, це незначні витрати на загальну економічну, торговельну та трудову діяльність і фундаментальні та прикладні дослідження й розробки в галузях економіки в Україні, що є державними пріоритетами в країнах ЄС.

У період економічної кризи та істотного дефіциту бюджетних коштів у край важливо визначити обмежену кількість пріоритетних напрямів здійснення державних економічних видатків, а саме на розвиток стратегічно важливих сегментів економіки (транспортна галузь, агропромисловий комплекс, паливно-енергетичний комплекс щодо енергозбереження та зниження енергоємності), й забезпечити їх ефективне використання. Це створить передумови для зменшення державного навантаження на економіку з одночасним збільшенням

обсягу та підвищенням якості суспільних благ, фінансованих за рахунок бюджетних коштів.

Обґрунтовано особливу роль у реалізації стратегії посткризового розвитку України та модернізації реального сектору економіки розбудови транспортної галузі, на яку виділяється майже вдвічі менша частка видатків зведеного бюджету (як відсоток ВВП), ніж у країнах ЄС. З огляду на те, що велика частина транспортної інфраструктури в Україні потребує термінового ремонту або повної реконструкції, а у східних районах країни зазнала істотних пошкоджень і руйнувань від бойових дій, зроблено висновок, що витрати на транспортну інфраструктуру найближчими роками повинні стати першим пріоритетом у структурі державних видатків на економічний розвиток.

5. Оскільки локомотивом відновлення економічного зростання в Україні має бути активізація інвестиційної діяльності, в тому числі нарощування державних інвестицій, доведено, що підвищення їхньої ефективності неможливе без удосконалення управління державними інвестиціями. Основою для відбору інвестиційних проєктів та програм є прозора й ефективна система їх оцінювання, ключовий елемент якої становить формулювання чітких, адекватних та однозначних для розуміння критеріїв.

Аналіз запропонованих ученими та застосовуваних у світовій практиці критеріїв оцінки і відбору інвестиційних проєктів для державного інвестування засвідчив, що основним із них є обчислення чистої приведеної вартості (NPV). Як додаткові критерії використовують внутрішню норму рентабельності (IRR), дисконтований період окупності (DPP) і співвідношення “витрати – вигоди” (BCR). Для оцінювання немонетизованих якісних впливів проєкту застосовують багатокритеріальний аналіз.

Система критеріїв для відбору інвестиційних проєктів, яка на сьогодні існує в Україні, не є ефективною. Для оцінювання особливостей певних видів економічної діяльності, а також немонетизованих впливів доцільно використовувати багатокритеріальний аналіз на підставі експертних оцінок. Відповідно до європейських пріоритетів, а також чинного законодавства запропоновано такі загальні критерії відбору інвестиційних проєктів:

- відповідність проєкту стратегії економічного й соціального розвитку та пріоритетним напрямам структурної перебудови економіки;

- фінансово-економічний стан суб'єкта господарювання (за коефіцієнтом фінансової стійкості) за останні три роки, що передують даті подання документів на конкурс, або за період його діяльності (у разі функціонування суб'єкта господарювання менш як три роки) на останню звітну дату;
- ступінь імпортозаміщення виготовленої в результаті реалізації інвестиційного проекту продукції;
- вплив на регіональний розвиток;
- стимулювання приватного інвестування в галузь;
- забезпечення обороноздатності держави, її економічної безпеки та незалежності;
- стимулювання інноваційного розвитку;
- репутаційна вартість проекту;
- оцінка рівня управління проектом (рівень підготовки менеджерів).

6. Крім критеріїв оцінювання та відбору інвестиційних проектів, важливим напрямом удосконалення державного управління інвестиціями є встановлення критеріїв розподілу державних капітальних видатків між галузями економіки.

На підставі аналізу різних підходів до визначення пріоритетних галузей для державного інвестування запропоновано таку систему критеріїв:

- наявність попиту на продукцію галузі на внутрішньому та зовнішньому ринках;
- забезпеченість ресурсами: капіталоозброєність, матеріально-технічний потенціал;
- зростання потенціалу галузі: індекси основних засобів до попереднього року, індекси фізичного обсягу валової доданої вартості;
- соціально-економічна ефективність:
 - загальноекономічна результативність: капіталовіддача, рентабельність, частки валового прибутку й оплати праці у ВДВ, зростання ВВП за рахунок галузі;
 - зміна торговельного балансу (імпортозаміщення);
 - екологічні показники (вплив на рівень забрудненості);
 - трудові ресурси: число створених нових робочих місць, частка зайнятого населення галузі в загальному обсязі;
 - витрати праці: її продуктивність, середньомісячна заробітна плата;

- вплив на взаємопов'язані галузі: природи випуску продукції та прибутку суміжних галузей;
- інноваційність: рівень увпровадження науково-технічних досягнень у галузь, кваліфікація працівників;
- масштабність підприємств.

7. Аналіз за зазначеними критеріями таких сегментів економіки України, як сільське та лісове господарство й мисливство, паливно-енергетичний комплекс, будівництво і транспорт, показав, що найпріоритетнішим для держави є паливно-енергетичний комплекс, розвиток якого позитивно впливатиме на зростання економіки, гарантування енергетичної безпеки та досягнення позитивних соціальних результатів. Однак, зважаючи на забезпеченість сектору інвестиціями з різних джерел та його привабливість для приватних інвесторів, державі доцільніше інвестувати в аграрний сектор, який є другим за оцінками після ПЕК, але його забезпечення капітальними інвестиціями низьке. Ефективне інвестування в нього сприятиме раціональному використанню багатих природних ресурсів України, позитивно позначатиметься на розвитку інших видів економічної діяльності та матиме загалом належний соціально-економічний ефект.

8. Одним із найефективніших інструментів удосконалення політики бюджетних видатків є зменшення їхньої корупційної складової, що найбільших масштабів досягає при здійсненні державних закупівель. Це одна з пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Вивчення досвіду державних закупівель в ЄС дало змогу встановити, що вони здійснюються на засадах недискримінації, рівного ставлення, прозорості та пропорційності.

Визначено новачі у сфері державних закупівель, запроваджені останнім часом в ЄС, до яких належать: спрощення тендерних процедур; уникнення будь-яких проявів незаконних дій та корупції; гнучкість у роботі органів здійснення закупівель за умови уникнення конфлікту інтересів; однакового правозастосування стандартів державних закупівель у всіх країнах ЄС; усунення бар'єрів для доступу до ринку державних закупівель малих і середніх підприємств, зокрема через поділ великих контрактів на дрібніші та запровадження єдиного стандартизованого документа з метою відбору учасників закупівель; подальший розвиток електронних закупівель.

З урахуванням рекомендацій ЄС встановлено ключові напрями реформування державних закупівель в Україні: зменшення переліку

вилучень, не регламентованих законодавством; внесення змін до процедури закупівель в одного учасника; скорочення числа підстав для застосування неконкурентної процедури; обов'язковість оприлюднення всієї інформації про закупівлі з метою доступу до неї громадськості; запровадження вимог до участі в закупівлях пов'язаних осіб; внесення змін до вартісних меж застосування процедури закупівлі; розширення використання електронних засобів; посилення прав громадськості. Особливого значення набувають питання ліквідації корупційних схем під час проведення тендерних закупівель, а також залучення спеціалізованих міжнародних організацій для їх здійснення. Вдосконалення потребує порядок оскарження процедур державних закупівель. Необхідно створити систему їх проведення в електронній формі.

9. Аналіз проблем і перешкод імплементації положень фіскальної децентралізації в бюджетне законодавство дав можливість визначити недоліки системи завдань і заходів реформи місцевого самоврядування. Головною проблемою діяльності органів місцевого самоврядування у сфері суспільних послуг є відсутність стандартів їх надання, що не дає змоги обчислити стандартизовану вартість послуги й обґрунтувати планові показники видатків місцевих бюджетів і сукупні обсяги галузевих субвенцій місцевим бюджетам. Тому розв'язати проблему фінансового забезпечення місцевого самоврядування лише через перерозподіл закріплених податків між рівнями бюджетної системи неможливо. Формальний перегляд складу видатків місцевих бюджетів без обґрунтованого аналізу змін у видаткових потребах створює ризики появи фінансово не підтверджених повноважень місцевого самоврядування (непрофінансованих мандатів), що в кінцевому підсумку спричинить зниження якості суспільних послуг або взагалі унеможливить їх надання.

10. З урахуванням реалізованих заходів Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на першорядну увагу заслуговують визначення в правовому полі поняття “суспільна послуга”, а також встановлення й обґрунтування межі між безкоштовними і платними послугами. Формування відповідної нормативної-правової бази допоможе юридично оформити діяльність органів місцевого самоврядування з надання цих послуг, визначити ступінь відповідальності центральних органів ви-

конавчої влади щодо обґрунтованості закріплених обсягів галузевих субвенцій місцевим бюджетам.

Нормативна фіксація визначення суспільних послуг буде також важливим кроком до остаточного переходу на програмно-цільовий метод бюджетування на місцевому рівні.

11. За умови прийняття стандартів надання послуг й упорядкування правових аспектів використання поняття “суспільна послуга” в бюджетному процесі органам місцевого самоврядування передусім важливо забезпечити умови для формування переліку таких послуг, надання яких гарантується органом місцевого самоврядування у відповідній адміністративно-територіальній одиниці на безкоштовних та платних засадах. Сформований перелік стане основою для використання методів розрахунку нормативів вартості надання послуг при формуванні планових показників видатків місцевих бюджетів.

Важливим результатом розроблення та впровадження державних соціальних стандартів, на нашу думку, буде також можливість цілковитого застосування формалізованих методів планування видаткової частини місцевих бюджетів на середньострокову перспективу. Вибір і використання цих методів матимуть на меті визначення реальних видаткових потреб місцевих бюджетів відповідно до затверджених стандартів, узгодження встановлених потреб із фінансовими можливостями. У перехідний період реформи адміністративно-територіального устрою такий підхід забезпечить гнучке використання інструментів міжбюджетного регулювання, оскільки за рахунок галузевих субвенцій фінансується більшість делегованих органам місцевого самоврядування повноважень.

Список використаних джерел

1. *Авксентьев М. Ю.* Вибір перспективних галузей національної економіки, які сприятимуть швидкому підвищенню темпів економічного зростання та збалансованому розвитку виробництва / М. Ю. Авксентьев // Чернігівський науковий часопис Чернігівського державного інституту економіки і управління. Сер. 1: Економіка і управління. – 2013. – № 1. – С. 13–19.
2. Аналітичний звіт Центру протидії корупції за результатами річного моніторингу закупівлі ліків за 6 державними програмами. – К., 2015. – 48 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://antac.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Report_med_ukr.pdf.

3. *Антоненко К. В.* Дослідження пріоритетних галузей інвестування в економіку України / К. В. Антоненко, В. Ю. Шалдишева // Стратегія розвитку України. Економіка, соціологія, право. – 2013. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/SR/article/view/6259>.
4. *Баніт Ю. В.* Аналіз практики бюджетного фінансування інвестицій / Ю. В. Баніт // Міжнародна економічна політика. – 2012. – Спец. вип. : у 2 ч. – Ч. 2. – С. 38–44.
5. *Боярко І. М.* Державні видатки в економіці країни : монографія / І. М. Боярко, Н. А. Дехтяр, О. В. Дейнека. – Суми : Корпункт, 2013. – 109 с.
6. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
7. Виступ Віце-прем'єр-міністра – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Геннадія Зубка під час засідання Ради регіонального розвитку // Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – 2015. – 9 верес. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/news/novi-lideri-obrani-na-miscevih-viborah-stanut-lokomotivom-rozvitku-obednanih-gromad-gennadiy-zubko-45437>.
8. Виступ Міністра фінансів України Наталії Ярьсько під час Години Уряду у Верховній Раді 16.01.2015 // Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=407049&cat_id=397854.
9. *Гриценко А. А.* Галузеві аспекти вибору пріоритетів при державному інвестуванні / А. А. Гриценко, Т. А. Васильєва // Економіст. – 2012. – № 10. – С. 41–44.
10. *Гриценко А. А.* Принципи формування державної інвестиційної політики в сучасному економічному середовищі / А. А. Гриценко // Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. – 2011. – № 5 (50). – С. 52–56.
11. *Дейнека О. В.* Теоретичні аспекти дослідження впливу державних видатків на економічне зростання / О. В. Дейнека // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. – 2014. – Вип. 38. – С. 105–115.
12. Державна служба статистики України. Проведення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua>.

13. Деякі питання здійснення державних закупівель лікарських засобів та медичних виробів із залученням спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі : постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 622 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/622-2015-%D0%BF>.
14. Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : постанова Кабінету Міністрів України від № 23.01.2015 № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/11-2015-%D0%BF>.
15. Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-%D0%BF>.
16. Деякі питання надання субвенції на підготовку робітничих кадрів з державного бюджету місцевим бюджетам : постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/7-2015-%D0%BF>.
17. *Дегтяр А. О.* Принципи управління бюджетними інвестиціями / А. О. Дегтяр, М. В. Гончаренко // Актуальні проблеми державного управління. – 2010. – № 1. – С. 14–22.
18. *Запатріна І. В.* Розвиток системи державного капітального інвестування в Україні / І. В. Запатріна // Фінанси України. – 2009. – № 4. – С. 53–64.
19. *Затонацька Т. Г.* Особливості бюджетного інвестування в Україні на сучасному етапі / Т. Г. Затонацька, А. В. Ставицький // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 46–54.
20. *Затонацька Т. Г.* Підвищення ефективності реалізації державних інвестиційних програм в Україні / Т. Г. Затонацька, О. А. Шиманська // Актуальні проблеми економіки. – 2012. – № 4. – С. 86–94.
21. *Затонацька Т. Г.* Сучасні підходи щодо форм та методів бюджетного інвестування в Україні / Т. Г. Затонацька // Культура народів Причорномор'я. – 2006. – № 96. – С. 37–41.
22. Звіти Державної казначейської служби України про виконання Державного бюджету України у 2012–2014 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.
23. *Ігнатюк А. І.* Розвиток галузевих ринків в умовах глобалізації : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.01 / А. І. Ігнатюк ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2010. – 40 с.

24. Інвестиційне законодавство: стан, проблеми, перспективи : роз'яснення Міністерства юстиції України від 08.05.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0015323-12?test=XNLMf5x.qwjgCQGwZisIoEeAH14q.s80msh8le6>.
25. Коаліційна угода : проект 2014 р. / Верховна Рада України VIII скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koaliciynna_uhoda_parafovana_20.11.pdf.
26. Ковтун Н. В. Пріоритетні галузі економіки: підходи до визначення та оцінка для економіки України / Н. В. Ковтун, А. І. Ігнатюк // Теоретичні та прикладні питання економіки. – 2011. – № 26. – С. 27–42.
27. Комашенко Т. А. Нормативно-правовий механізм оцінки економічної ефективності та державної реєстрації інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій: удосконалення системи управління державними інвестиціями / Т. А. Комашенко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=628>.
28. Копосов Г. О. Методика визначення перспективних галузей економіки / Г. О. Копосов, О. О. Семененко // Економічні інновації. – 2011. – Вип. 45. – С. 124–131.
29. Корень Н. В. Модернізація механізму управління капітальними видатками як складової інноваційної моделі розвитку економіки / Н. В. Корень // Нац. ун-т “Острозька академія”. Наукові записки. Сер.: Економіка. – 2012. – Вип. 19. – С. 31–35 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nznuoa_2012_19_9.pdf.
30. Котіна Г. М. Макрофінансове забезпечення розвитку економіки: пріоритети, стратегія та ризики / Г. М. Котіна, М. М. Степура, Т. В. Табакова // Проблеми економіки. – 2014. – № 3. – С. 115–123.
31. Кудряшов В. П. Фіскальні дисбаланси і заходи щодо їх обмеження в ЄС / В. П. Кудряшов // Економіка України. – 2014. – № 10. – С. 79–96.
32. Майорова Т. В. Інвестиційна діяльність : підручник / Т. В. Майорова. – К. : ЦУА, 2009. – 472 с.
33. Меморандум про економічну і фінансову політику від 21.07.2015 // Національний банк України. – 2015. – 21 лип. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=20163929>.
34. Меморандум про економічну та фінансову політику від 06.05.2014 // Міністерство фінансів України. – 2014. – 6 трав. [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=399100&cat_id=54623.

35. Показники виконання Державного бюджету України / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=77643.
36. Національна Рада реформ. Завдання конкурентної політики в контексті економічних реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua/Content/download/Sessions/s7/5.1.pdf>.
37. Павлова С. І. Теоретичні підходи до класифікації методів оцінки інвестиційних проектів / С. І. Павлова // Вісник ЖДТУ. – 2009. – 1 (47). – С. 195–198.
38. Погуда Н. В. Багатокритеріальний підхід при оцінці ефективності інвестиційних проектів / Н. В. Погуда // Економічний вісник університету. – 2013. – Вип. 20/3. – С. 34–38.
39. Податковий кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
40. Попель Л. А. Бюджетні інвестиції як складова інвестицій реального сектору економіки / Л. А. Попель // Вісник Хмельницького національного університету. – 2011. – № 2, т. 3. – С. 205–209.
41. Практичний посібник з оцінки державних інфраструктурних інвестиційних проектів / за заг. ред. Ю. Фролова. – К., 2011. – 176 с.
42. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : закон України від 28.12.2014 № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
43. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо державних інвестиційних проектів : закон України від 07.04.2015 № 288-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/288-19>.
44. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення своєчасного доступу пацієнтів до необхідних лікарських засобів та медичних виробів шляхом здійснення державних закупівель із залученням спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі : закон України від 19.03.2015 № 269-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/269-19>.
45. Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2015 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/32988.html>.

46. Про Державний бюджет України на 2015 рік : закон України від 28.12.2014 № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80-19>.
47. Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 02.02.2015 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
48. Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету : наказ Міністерства фінансів України від 12.03.2012 № 333 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0456-12>.
49. Про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
50. Про затвердження методики об'єднання територіальних громад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
51. Про затвердження переліку пріоритетних галузей економіки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 № 843-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/843-2013-%D1%80>.
52. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 № 591-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>.
53. Про затвердження Положення про оцінку та конкурсний відбір запропонованих міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету, і утворення комісії Міністерства економічного розвитку і торгівлі України з оцінки та конкурсного відбору інвестиційних проектів : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13.06.2012 № 697 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1254-12>.
54. Про затвердження Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні : постанова Кабінету Міністрів України від 02.02.2011

№ 389 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/389-2011-%D0%BF?test=XNLMf5x.qwjgCQGwZisIoEeAH14q.s80msh8Ie6>.

55. Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним та місцевими бюджетами : постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1149-2010-%EF>.
56. Про здійснення державних закупівель : закон України від 10.04.2014 № 1197-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>.
57. Про інвестиційну діяльність: закон України від 18.09.1991 № 1560-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>.
58. Про Концепцію регулювання інвестиційної діяльності в умовах ринкової трансформації економіки : постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.1995 № 384 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/384-95-%D0%BF>.
59. Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць : закон України від 06.09.2012 № 5205-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5205-17>.
60. Про схвалення Концепції Державної цільової економічної програми розвитку інвестиційної діяльності на 2011–2015 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.09.2010 № 1900-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1900-2010-%D1%80?test=XX7MfyrCSgkyCQGIZisIoEeAH14q.s80msh8Ie6>.
61. Проект основних напрямів бюджетної політики на 2015 рік // Міністерство фінансів України. – 2014. – 17 квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=398593&cat_id=398592
62. Савіна Н. Б. Інвестиційне забезпечення розвитку економічних систем / Н. Б. Савіна // Економіка: реалії часу. – 2014. – № 2 (12). – С. 101–110.
63. Садловська І. П. Управління державними фінансовими ресурсами / І. П. Садловська // Збірник наукових праць Державного економіко-технологічного університету транспорту. Сер.: Економіка і управління. – 2014. – Вип. 27. – С. 268–272.

64. Сіденко В. Р. Політика завершення формування Європейського економічного і валютного союзу: основні тенденції та можливі наслідки для України / В. Р. Сіденко // Економіка України. – 2014. – № 10. – С. 51–66.
65. Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020” : схв. указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/52015-18245>.
66. Сухоруков А. І. Інституційні засади розвитку інвестиційної діяльності у промисловості України : аналіт. зап. / А. І. Сухоруков // Нац. ін-т стратегічних досліджень при Президенті України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1577>.
67. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_%28body%29.pdf.
68. Уманців Ю. М. Механізм економічної політики : навч. посіб. / Ю. М. Уманців, О. І. Міняйло, В. І. Косик. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2010. – 436 с.
69. Черненко О. Л. Інвестиційне забезпечення пріоритетних галузей економіки в короткостроковій перспективі / О. Л. Черненко // Mechanism of Economic Regulation. – 2014. – № 2. – С. 142–151.
70. A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management / A. Rajaram, T. M. Le, N. Biletska, J. Brumby // The World Bank Policy Research Working paper. – 2010. – № 5397.
71. Brealey R. A. Investment appraisal in the public sector. / R. A. Brealey, I. A. Cooper, M. A. Habib // Oxford Review of Economic Policy. – 1997. – Vol. 13, № 4. – P. 12–28.
72. Canadian Cost-Benefit Analysis Guide: Regulatory Proposals [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tbs-sct.gc.ca>.
73. Detailed structure and explanatory notes. COFOG code 04 / United Nations Statistics Division [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=4&Lg=1&Co=04>.
74. Devarajan S. Beyond Rate of Return: Reorienting Project Appraisal / S. Devarajan; L. Squire, S. Suthiwart-Narueput // World Bank Research Observer. – 1997. – № 12. – С. 35–46.
75. Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts // Official

- Journal of the European Union. – 2004. – L 134. – 30 Apr. – P. 148–149. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:en:PDF>.
76. Economic governance review. Report on the application of Regulations (EU) № 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013 : Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions № 905 (final) of 28 November 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/documents/com%282014%29905_en.pdf.
77. Economy and finance // Eurostat. Statistics in focus. – 2014. – June. – 7 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Government_expenditure_on_economic_affairs_-_2012_results.
78. General government expenditure in the EU / Eurostat. NewsRelease. – 2015. – 7 July [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.formatresearch.com/img/file/Eurostat/2015/Eurostat%20spesa%20pubbliche%20amministrazioni%202-07072015-AP-EN.pdf>.
79. Government deficit/surplus, debt and associated data // Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
80. Government Expenditure by Function / Statistical Office of the Republic of Slovenia. – 2014. – 30 Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.stat.si/StatWeb/en/show-news?id=4831&idp=1&headerbar=10>.
81. Guidelines and Discount Rates for Benefit-Cost Analysis of Federal Programs : Memorandum for Heads of Executive Departments and Establishments : Circular № A-94 of 29 October 1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a094#5.
82. Guidelines for the Appraisal and Management of Capital Expenditure Proposals in the Public Sector / The Department of Finance of Ireland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.finance.gov.ie/what-we-do/public-finances>.
83. Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency / E. Dabla-Norris, J. Brumby, A. Kyobe et al. // IMF Working Paper. – 2011. – № 11/37.
84. Investment for jobs and growth: Promoting development and good governance in EU regions and cities: Sixth report on economic, social and territorial

- cohesion / European Commission. – Brussels, 2014. – xxxvi, 296 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_en.pdf.
85. *Mosesova A.* Public Project Evaluation and Selection. / A. Mossesova, S. Kota // *Skyline Business Journal*. – 2005. – Vol. 2, № 1. – P. 13–17.
86. *New Rules on Public Contracts and Concessions: Simpler and More Flexible* / European Commission. – Luxembourg : Publications Office of the EU, 2014. – 17 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/public-procurement-and-concessions_en.pdf.
87. *Public Investment Management Reform in Korea: Efforts for Enhancing Efficiency and Sustainability of Public Expenditure* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.mosf.go.kr.
88. *Public Investment Management Systems: An Overview and an Agenda: MOSF-KDI-IMF-WB PIM Conference, Seoul, South Korea, October 30–31, 2014* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:23136527~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:286305,00.html>.
89. Regulation (EU) № 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area // *Official Journal of the European Union*. – 2011. – L 306. – 23 Nov. – P. 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0001:0007:en:PDF>.
90. Regulation (EU) № 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the member States in the euro area // *Official Journal of the European Union*. – 2013. – L 140. – 27 May. – P. 19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:140:0011:0023:EN:PDF>.
91. *Samuelson P. A.* Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure / P. A. Samuelson // *The Review of Economics and Statistics*. – 1955. – Vol. 37, № 4. – P. 350–356.
92. *Spending on Transport Infrastructure 1995–2011: Trends, Policies, Data* / *International Transport Forum*. P. : OECD, 2013. – 58 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.internationaltransportforum.org/pub/pdf/13SpendingTrends.pdf>.

93. The Economic Appraisal of Investment Projects at the EIB [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eib.org>.
94. The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>.
95. The Review of the Public Capital Programme 2012-2016: Submission to the Department of Public Expenditure & Reform [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.finance.gov.ie>.
96. *Warner A. M.* A Framework for Efficient Government Investment / A. M. Warner // IMF Working Paper. – 2013. – № 13/58. – 22 p.

Додатки до розділу 1

Додаток А

Таблиця А1

Динаміка індексів обсягів реалізованої продукції

Рік	Сільське і лісове господарство та мисливство	ПЕК	Будівництво	Транспорт
2009	1,42	1,02	0,65	1,09
2010	1,17	1,32	1,07	1,10
2011	1,22	1,27	1,26	1,21
2012	1,34	1,02	1,44	0,93
2013	0,99	1,01	0,91	0,98
<i>Середні значення</i>	<i>1,23</i>	<i>1,13</i>	<i>1,07</i>	<i>1,06</i>
Ранг	1	2	3	4

Складено за даними Державної служби статистики України.

Таблиця А2

Динаміка індексів обсягів експорту

Рік	Сільське і лісове господарство та мисливство	ПЕК	Будівництво	Транспорт
2009	1,37	0,78	1,59	1,22
2010	0,81	0,91	1,00	1,24
2011	1,40	1,99	1,09	1,15
2012	1,64	1,57	1,19	0,89
2013	0,98	0,96	0,90	0,98
<i>Середні значення</i>	<i>1,24</i>	<i>1,24</i>	<i>1,16</i>	<i>1,10</i>
Ранг	2	1	3	4

Складено за даними Державної служби статистики України.

Додаток Б

Таблиця Б1

Динаміка капіталоозброєності, тис. грн на 1 особу

Рік	Сільське і лісове господарство та мисливство	ПЕК	Будівництво	Транспорт
2009	98,94	141,67	56,86	148,35
2010	125,33	130,91	53,73	188,89
2011	173,82	195,84	59,83	201,35
2012	208,07	373,66	71,81	184,81
2013	228,20	406,03	86,60	196,77
<i>Середні значення</i>	<i>166,87</i>	<i>286,61</i>	<i>65,77</i>	<i>184,03</i>
Ранг	3	1	4	2

Складено за даними Державної служби статистики України.

Таблиця Б2

Динаміка матеріально-технічного потенціалу, млн грн на підприємство

Рік	Сільське і лісове господарство та мисливство	ПЕК	Будівництво	Транспорт
2010	2,24	220,28	1,74	100,49
2011	2,83	202,30	1,68	257,98
2012	2,89	422,72	1,92	298,66
2013	3,13	403,73	2,09	335,20
<i>Середні значення</i>	<i>2,77</i>	<i>312,26</i>	<i>1,86</i>	<i>248,08</i>
Ранг	3	1	4	2

Складено за даними Державної служби статистики України.

Додаток В

Таблиця В1

Динаміка індексів основних засобів до попереднього року

Рік	Сільське і лісове господарство та мисливство	ПЕК	Будівництво	Транспорт
2009	1,08	1,18	1,28	1,13
2010	1,10	1,10	0,95	2,79
2011	1,04	0,97	1,03	1,21
2012	1,17	2,18	1,16	1,22
2013	1,13	1,18	1,09	1,14
<i>Середні значення</i>	<i>1,10</i>	<i>1,32</i>	<i>1,10</i>	<i>1,50</i>
Ранг	3	2	4	1

Складено за даними Державної служби статистики України.

Таблиця В2

Динаміка індексів фізичного обсягу валової доданої вартості,
% до попереднього року

Рік	Сільське і лісове господарство та мисливство	ПЕК	Будівництво	Транспорт
2009	98,00	92,30	57,50	92,80
2010	99,00	107,00	101,20	101,60
2011	119,60	105,20	103,50	108,60
2012	96,00	99,00	91,20	92,50
2013	112,60	96,40	88,80	100,90
<i>Середні значення</i>	<i>105,04</i>	<i>99,98</i>	<i>88,44</i>	<i>99,28</i>
Ранг	1	2	4	3

Складено за даними Державної служби статистики України.

Додаток Г

Таблиця Г1

Динаміка капіталовіддачі, %

Рік	Сільське і лісове господарство та мисливство	ПЕК	Будівництво	Транспорт
2009	84,75	82,29	131,45	13,50
2010	90,21	98,32	145,90	5,33
2011	105,85	128,88	169,28	4,99
2012	121,57	60,69	211,15	4,06
2013	106,58	51,93	175,16	3,51
<i>Середні значення</i>	<i>101,79</i>	<i>84,42</i>	<i>166,59</i>	<i>6,28</i>
Ранг	2	3	1	4

Складено за даними Державної служби статистики України.

Таблиця Г2

Динаміка рентабельності, %

Рік	Сільське і лісове господарство та мисливство	ПЕК	Будівництво	Транспорт
2009	14,70	-1,23	-0,90	8,50
2010	16,30	6,50	-4,20	0,70
2011	18,00	10,75	-2,70	1,20
2012	15,60	5,20	-0,60	1,30
2013	8,00	1,40	-3,20	-0,60
<i>Середні значення</i>	<i>14,52</i>	<i>4,52</i>	<i>-2,32</i>	<i>2,22</i>
Ранг	1	2	4	3

Складено за даними Державної служби статистики України.

Таблиця ГЗ

Динаміка часток оплати праці та валового прибутку у ВДВ, %

Рік	Сільське і лісове господарство, мисливство		ПЕК		Будівництво		Транспорт	
	Оплата праці	Валовий прибуток	Оплата праці	Валовий прибуток	Оплата праці	Валовий прибуток	Оплата праці	Валовий прибуток
2009	78,87	21,51	37,47	67,89	30,95	67,16	48,73	50,10
2010	79,15	21,22	27,41	71,62	51,27	47,25	47,92	50,64
2011	93,56	93,65	116,24	117,85	99,64	102,43	99,91	100,99
2012	76,23	23,61	55,74	58,20	38,33	58,57	34,20	64,08
2013	76,22	23,23	41,52	59,60	37,25	59,19	36,42	62,52
<i>Середні показники</i>	<i>80,81</i>	<i>36,64</i>	<i>55,68</i>	<i>75,03</i>	<i>51,49</i>	<i>66,92</i>	<i>53,44</i>	<i>65,67</i>
Ранг	1	4	2	1	4	2	3	3

Складено за даними Державної служби статистики України.

Таблиця Г4

Динаміка зростання ВВП за рахунок сектору, %

Рік	Сільське і лісове господарство та мисливство	ПЕК	Будівництво	Транспорт
2009	7,2	3,5	2,4	10,6
2010	7,6	3,2	3,0	10,3
2011	8,5	3,5	2,9	10,2
2012	7,8	3,1	2,8	7,1
2013	8,7	2,9	2,5	7,2
<i>Середні значення</i>	7,96	3,24	2,72	9,08
Ранг	2	3	4	1

Складено за даними Державної служби статистики України.

Таблиця Г5

Динаміка торговельного балансу за секторами економіки, млн грн

Рік	Сільське і лісове господарство та мисливство	ПЕК	Будівництво	Транспорт
2009	29 835,0	942,0	1 250,0	24 234,0
2010	19 655,0	-33 451,0	706,0	33 187,0
2011	30 938,0	-61 777,0	790,0	45 727,0
2012	52 887,0	-60 598,0	-328,0	37 438,0
<i>Середні значення</i>	33 328,75	-38 721,00	604,50	35 146,50
Ранг	2	4	3	1

Складено за даними Державної служби статистики України.

Таблиця Г6

**Динаміка обсягів викидів забруднюючих речовин
та діоксиду вуглецю, тис. т**

Рік	Сільське і лісове господарство та мисливство	ПЕК	Будівництво	Транспорт
2009	625,9	98 656,3	738,3	5 700,5
2010	789,1	106 397,9	695,0	5 783,8
2011	863,2	111 251,7	622,0	5 906,0
2012	953,4	117 109,5	633,9	4 050,8
2013	1 063,9	112 960,4	597,8	4 499,1
<i>Середні значення</i>	859,10	109 275,16	657,40	5 188,04
Ранг	3	1	4	2
Оцінка	2	4	1	3

Складено за даними Державної служби статистики України.

Таблиця Г7

Динаміка частки зайнятого населення в секторах економіки, %

Рік	Сільське і лісове господарство та мисливство	ПЕК	Будівництво	Транспорт
2009	8,8	11,6	6,3	13,3
2010	9,7	10,6	5,9	11,7
2011	9,2	10,4	5,6	11,8
2012	9,3	10,7	5,4	12,2
2013	9,3	10,9	5,0	12,3
<i>Середні значення</i>	9,24	10,84	5,63	12,27
Ранг	3	2	4	1

Складено за даними Державної служби статистики України.

Таблиця Г8

Динаміка створення (ліквідації) робочих місць, тис. од.

Рік	Сільське і лісове господарство та мисливство	ПЕК	Будівництво	Транспорт
2009	-25	-18	-90	-58
2010	-47	-7	-55	-31
2011	-24	-35	-30	-36
2012	-44	-29	-52	-21
2013	-29	-28	-38	-31
<i>Середні значення</i>	-34	-23	-53	-35
Ранг	2	1	4	3

Складено за даними Державної служби статистики України.

Таблиця Г9

Динаміка продуктивності праці, тис. грн на працівника

Рік	Сільське і лісове господарство та мисливство	ПЕК	Будівництво	Транспорт
2009	216,29	268,79	149,64	166,01
2010	252,68	593,46	209,50	225,57
2011	363,95	631,02	288,55	280,41
2012	379,19	921,85	449,41	237,35
2013	459,18	844,43	468,54	253,43
<i>Середні значення</i>	334,26	651,91	313,13	232,56
Ранг	2	1	3	4

Складено за даними Державної служби статистики України.

Таблиця Г10

Динаміка середньомісячної заробітної плати, грн

Рік	Сільське і лісове господарство та мисливство	ПЕК	Будівництво	Транспорт
2009	1 206,00	2 834,00	1 511,00	2 409,00
2010	1 430,00	3 353,00	1 754,00	2 726,00
2011	1 800,00	3 970,00	2 251,00	3 138,00
2012	2 086,00	4 473,00	2 516,00	3 412,00
2013	2 340,00	4 862,00	2 702,00	3 589,00
<i>Середні значення</i>	<i>1 772,40</i>	<i>3 898,40</i>	<i>2 146,80</i>	<i>3 054,80</i>
Ранг	4	1	3	2

Складено за даними Державної служби статистики України.

Таблиця Г11

Вплив секторів економіки на випуск продукції та валовий прибуток інших видів діяльності

Показник	Сільське і лісове господарство та мисливство	ПЕК	Будівництво	Транспорт
Коефіцієнт кореляції:				
– випуск продукції	0,99	0,74	0,96	0,66
– валовий прибуток	0,63	0,38	0,52	0,11
Ранг	1	3	2	4

Складено за даними Державної служби статистики України.

Додаток Д

Таблиця Д1

Динаміка кількості підприємств, на яких було впроваджено
чи використано високі технології

Рік	Сільське і лісове господарство та мисливство	ПЕК	Будівництво	Транспорт
2009	4	105	6	132
2010	8	121	13	203
2011	–	140	9	241
2012	–	111	10	229
2013	–	128	–	218
Сума	12	605	38	1 023
Ранг	4	2	3	1

Складено за даними Державної служби статистики України.

Таблиця Д2

Динаміка кількості працівників з повною, неповною
та базовою вищою освітою, тис. осіб

Рік	Сільське і лісове господарство та мисливство	ПЕК	Будівництво	Транспорт
2009	272,3	146,1	137,3	393,3
2010	274,8	139,4	152,0	420,3
2011	268,4	141,9	142,1	417,6
2012	274,9	147,4	132,9	427,0
2013	234,1	164,5	130,1	360,2
Середні значення	264,90	147,86	138,88	403,68
Ранг	2	3	4	1

Складено за даними Державної служби статистики України.

Таблиця ДЗ

Динаміка масштабності підприємств, осіб на підприємство

Рік	Сільське і лісове господарство та мисливство	ПЕК	Будівництво	Транспорт
2010	14	476	12	68
2011	17	435	11	62
2012	15	421	12	60
2013	13	336	10	54
<i>Середні значення</i>	<i>15</i>	<i>417</i>	<i>11</i>	<i>61</i>
Ранг	3	1	4	2

Складено за даними Державної служби статистики України.

УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ У СИСТЕМІ АНТИКРИЗОВОГО БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

2.1. УПРАВЛІННЯ БОРГОВОЮ СТІЙКІСТЮ: ПІДХОДИ МІЖНАРОДНИХ ФІНАНСОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Під борговою стійкістю, як правило, розуміють здатність держави виконувати свої зобов'язання за державним боргом своєчасно, в повному обсязі, без суттєвого накопичення додаткового боргу, здійснення реструктуризації чи його списання, забезпечуючи водночас прийнятний рівень економічного зростання.

Боргова стійкість здебільшого визначається двома складовими. З одного боку – параметрами державного боргу (його обсягом, відношенням щодо ВВП та структурою (внутрішній, зовнішній), часовими характеристиками, обсягом обслуговуючих платежів), з другого – доступом держави до внутрішніх і зовнішніх фінансових ресурсів, необхідних для виконання боргових зобов'язань.

Провідною міжнародною організацією, що здійснює моніторинг і надає рекомендації урядам окремих країн стосовно забезпечення й підвищення рівня боргової стійкості, є Міжнародний валютний фонд (МВФ). Він розробив та впроваджує методологічні підходи зі стандартизованого оцінювання стану запозичень держав¹, яке передбачає:

- оцінювання поточного стану запозичень, їхньої структури за термінами погашень, вартістю та суб'єктами боргових відносин;
- визначення потенційних загроз та вразливих місць, притаманних поточній структурі боргу й борговій політиці, з метою своєчасного запровадження попереджувальних коригувальних заходів

¹ Modernizing the Framework for Fiscal Policy and Public Debt Sustainability Analysis / International Monetary Fund. – 2011. – 5 Aug. – 58 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/np/pg/eng/2011/080511.pdf>.

до моменту настання труднощів із виконанням боргових зобов'язань;

- дослідження можливості застосування стабілізаційних заходів у разі виникнення ускладнень у борговій стійкості або підвищення загрози їх виникнення.

Розглядаючи особливості підходів МВФ до оцінювання боргової стійкості в різних країнах, необхідно зазначити, що ця організація є однією з найбільших у світі позичальниць. Відповідно, МВФ будує свої методики з погляду кредитора, його цікавлять найефективніші інструменти забезпечення здатності держави виконувати фінансові зобов'язання. Інші аспекти діяльності держави і виконання нею своїх функцій (наприклад, підвищення рівня життя населення чи обсягу ВВП на особу) не є цільовими, вони можуть братися до уваги лише з позиції оцінки платоспроможності. Отже, з одного боку, методологія МВФ є доволі ефективною з точки зору запровадження фінансової дисципліни та попередження випадків неплатоспроможності держав (тобто дефолтів). З другого боку, вона побудована без урахування інших (не боргових) орієнтирів розвитку держави та, як правило, не розглядає сценаріїв, за яких, наприклад, оголошення дефолту є найкращим виходом із ситуації, що склалася.

З огляду на значну неоднорідність деяких країн МВФ розробив окремі методологічні підходи до управління борговою стійкістю держав, які мають вільний доступ до світового ринку капіталів, та держав із низьким рівнем доходів, вільний доступ на ринки капіталів для яких є обмеженим. Методологія інтегрального оцінювання ґрунтується на двох основних компонентах: боргова стійкість за зовнішніми запозиченнями та загальна боргова стійкість. При цьому для кожного з компонентів будується базовий сценарій розвитку подій з урахуванням наявного стану запозичень та використанням прогнозу на основі поточної боргової політики держави. Стійкість базового сценарію перевіряється накладанням стрес-тестів, які передбачають несприятливі зміни макроекономічної ситуації та різноманітні загрози і можуть виявити вразливі ланки боргової сфери. Застосування стрес-тестів дає змогу вчасно визначити потенційні загрози та вжити попереджувальних заходів.

Відповідно до методології МВФ, стосовно країн, що розвиваються, використовуються підходи, аналогічні тим, котрі застосовуються до країн із вільним доступом до ринку капіталів. Тому Україна як

країна, що розвивається, оцінюється за такими критеріями. При цьому вирізняють два методи оцінювання: звичайне та поглиблене. Звичайне оцінювання передбачає:

- складання базового сценарію;
- розроблення альтернативних сценаріїв;
- аналіз умовних зобов'язань.

Поглиблене оцінювання передбачає:

- оцінювання параметрів базового й альтернативних сценаріїв;
- здійснення ідентифікації ризиків, зокрема перевірка реальності базового сценарію, боргового портфеля на вразливість та чутливість до макроекономічних і фіскальних чинників, виявлення ризиків, пов'язаних із умовними зобов'язаннями;
- поглиблений аналіз ризиків, складання “температурної карти” відповідно до релевантних ризиків¹.

Критерієм для проведення поглибленого аналізу боргової сфери країн, що розвиваються, є перевищення державним боргом рівня у 50 % ВВП. Отже, починаючи з 2014 р., щодо України має застосовуватися поглиблена методика.

Запроваджена МВФ у 2014 р. удосконалена методика поглибленого оцінювання боргової стійкості має такі особливості:

- 1) додатковий контроль реальності припущень базового сценарію. Гіпотези, на базі яких будуються сценарії, потребують додаткової історичної перевірки. Зокрема, аналізу підлягають дані стосовно відхилень попередніх офіційних прогнозів від факту. Вони мають ґрунтуватися не лише на внутрішній оцінці основних економічних параметрів держави, а й на досвіді прогнозування у державах із аналогічним економічним профілем, що дає змогу уточнити прогнози, скоригувавши їх відповідно до типових похибок;
- 2) використання відношення обсягу державного боргу до ВВП як індикатора. Важливим є той факт, що до 2014 р. МВФ взагалі не визнавав цього індикатора як показового, оскільки вважав, що інші показники стійкості (які будуть розглянуті далі) більш показові, а такий індикатор є надто загальним. Проте він виявився найприйнятнішим для встановлення порогового зна-

¹ Modernizing the Framework for Fiscal Policy and Public Debt Sustainability Analysis / International Monetary Fund. – 2011. – 5 Aug. – 58 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/080511.pdf>.

- чення, після якого необхідно уважніше розглядати стан державних фінансів у контексті боргової стійкості;
- 3) аналіз фінансових ризиків. Побудова альтернативних сценаріїв має ґрунтуватися на ретельному аналізі притаманних країні особливостей управління державними фінансами. При цьому слід брати до уваги альтернативні сценарії несприятливого розвитку подій (скорочення надходжень до бюджету тощо);
 - 4) оцінка вразливостей, пов'язаних зі структурою боргу. Структура та ліквідність боргу вважаються суттєвим джерелом ризику, тому ці фактори необхідно розглядати при оцінюванні;
 - 5) розширення інформаційної бази дослідження. Аналіз має включати якомога ширший спектр джерел ризику, в тому числі дані про державні підприємства (навіть ті, де держава є власником лише частково), пенсійні програми, систему охорони здоров'я, обов'язкове державне страхування тощо¹.

Наголосимо на особливості оцінювання боргової стійкості за методологією МВФ, яка полягає в урахуванні припущень стосовно майбутнього, а не нинішнього стану економіки. Її поточні характеристики та історичні дані використовуються лише як вихідні дані для побудови сценаріїв та здійснення стрес-тестування, за результатами якого й робляться висновки стосовно боргової стійкості. Таким чином забезпечується досягнення раннього реагування на ризики: зміна боргової політики повинна проводитися не постфактум, після виявлення незадовільного стану боргу, а при ідентифікації загрози погіршення стану боргу до незадовільного. Як зазначалось, МВФ розглядає державу з позиції платоспроможності позичальника, а отже, зацікавлений у своєчасній ідентифікації ризиків та ефективному запровадженні заходів, спрямованих на їх нівелювання.

Тому в методиці МВФ особливе значення надається оцінюванню достовірності прогнозів базового сценарію. Аналіз емпіричного досвіду точності прогнозування в багатьох країнах дав змогу методологам МВФ зробити такі припущення та корективи:

- тривалий профіцит бюджету є винятковим явищем. Попри той факт, що більшість держав у своїй історії мали профіцит вище

¹ Assessing Sustainability / International Monetary Fund. – 2002. – 28 May. – 60 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/np/pdr/sus/2002/eng/052802.pdf>.

- 4 % ВВП, лише до 20 % цих держав здатні утримувати профіцит на такому рівні тривалий (понад п'ять років) період. Тому за наявності профіциту повинна відбутися песимізація прогнозів, а рік із профіцитом має розглядатися як виняток із ряду даних;
- побудова базового сценарію повинна відбуватися на основі аналізу попереднього досвіду прогнозування й визначення причин похибок та відхилень. Зокрема, має враховуватися політичний фактор, який впливав на значення прогнозних показників у минулому;
 - важливим є складання сценарію “без зміни політики”, котрий повинен відображати розвиток ситуації в борговій сфері за умови незмінного утримання аналізованих показників на середньому рівні попередніх періодів;
 - особливу увагу слід звернути на прогнозування процентних ставок та умов запозичень через високу чутливість стану боргової стійкості до цих чинників;
 - базовий сценарій варто будувати на підставі кількох груп показників:
 - показники, що характеризують стан ВВП (поточні, фіксовані ціни, дефлятор, потенційний ВВП тощо);
 - стан платіжного балансу країни;
 - стан державних фінансів (доходи й видатки, у тому числі пов'язані із запозиченнями, умовні та приховані зобов'язання, циклічно скоригований дефіцит);
 - стан державного боргу (структура і обсяг як зовнішнього, так і внутрішнього боргу з розподілом на коротко- і довгостроковий, а також за валютами і контрагентами);
 - потреба в нових запозиченнях¹.

Необхідно наголосити, що для зазначених показників до розгляду береться не їхній поточний стан, а прогнозні значення на найближчі 5 років. Відповідно до методології МВФ для складання цих прогнозів потрібно використати готові прогнозні ряди даних, складені агенціями на кшталт Bloomberg, або офіційні урядові прогнози з урахуванням згаданих особливостей стосовно точності прогнозів.

¹ Assessing Sustainability / International Monetary Fund. – 2002. – 28 May. – 60 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/np/pdr/sus/2002/eng/052802.pdf>.

Надалі до сформованого базового сценарію застосовуються стрес-тести, які включають певні шоківі обставини. Зокрема, методологія МВФ передбачає використання таких стрес-тестів:

- 1) погіршення стану платіжного балансу. Припускається, що динаміка зміни платіжного балансу стає як мінімум удвічі гіршою порівняно з її 10-річним середнім показником;
- 2) уповільнення темпів зростання ВВП. У межах цього сценарію припускається, що темп зростання ВВП сповільниться на величину стандартної похибки, розрахованої на основі 10-річного періоду;
- 3) погіршення умов запозичення. Робиться припущення, що процентні ставки, під які здійснюються запозичення, підвищуються до рівня, котрий визначається як середнє значення між середнім рівнем та історичним максимумом;
- 4) девальвація національної валюти. Припускається, що курс національної валюти погіршився, повторивши у відсотковому вираженні найбільшу девальвацію, що спостерігалася на історичному проміжку часу;
- 5) збитки через умовні зобов'язання. Передбачаються одноразове виникнення додаткових видатків, пов'язаних з умовними зобов'язаннями, та відповідні наслідки¹.

Кожен зі стрес-тестів передбачає відповідні зміни сценарію й зміну макроекономічної ситуації. Наприклад, ризик девальвації національної валюти спричиняє ризик зростання інфляції, а ризик погіршення стану платіжного балансу водночас ініціює погіршення умов запозичення коштів. На основі комбінації різних стрес-тестів виникає так званий макрофіскальний шок, тобто найнегативніший сценарій, за якого відбувається одночасне погіршення всіх параметрів, або повномасштабна криза.

При виконанні стрес-тестів додатково здійснюється тестування на реальність. Для цього наявні прогнози порівнюються із попередніми, визначаються статистичні параметри похибок і коригуються прогнози в напрямі їх песимізації з метою недопущення надміру оптимістичної оцінки боргової стійкості.

¹ Staff Guidance Note For Public Debt Sustainability Analysis In Market-Access Countries / S. Bakhache, F. Painchaud, B. Rayner et al. ; International Monetary Fund. – 2013. – 9 May. – 54 p. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/050913.pdf>.

Поряд зі стрес-тестуванням наявна система раннього попередження кризових явищ, основана на щомісячному аналізі обсягу золотовалютних резервів та обмінному курсі національної валюти. Ця система дає змогу виявити загрозу настання кризових явищ за їх первісними, найактуальнішими ознаками.

На основі результатів стрес-тестів та прогнозів будуються розгалужені графіки можливих змін стану державного боргу. Як ключові індикатори для оцінювання використовуються такі прогнози:

- обсяг боргу (відношення боргу до ВВП), що відображає загальний стан боргу;
- майбутні потреби у фінансуванні як головне джерело утворення додаткових боргових зобов'язань;
- структура боргових зобов'язань.

На підставі аналізу потенційних ризиків, отриманих за результатами стрес-тестування, складається профіль вразливостей сфери державного боргу, який включає оцінку ступеня вразливості за такими ризиками¹ (табл. 2.1).

При цьому для поглибленого оцінювання ризику додатково розглядаються результати базового сценарію та найгірший варіант відхилення, виявлений при стрес-тестуванні.

Крім інтегрального оцінювання боргової стійкості, методологія МВФ передбачає оцінювання ризиків у розрізі окремих боргових ризиків. Використовуються такі групи індикаторів²:

1. Структурні індикатори внутрішнього та зовнішнього боргу. Застосовується широкий спектр індикаторів, доцільність використання яких встановлюється відповідно до стану національної економіки. На основі базових показників, таких як строки погашення боргу, графік платежів, процентні ставки,

¹ Debt- and Reserve-Related Indicators of External Vulnerability / International Monetary Fund. – 2000. – 23 March. – 54 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/np/pdr/debtres/debtres.pdf>.

² Financial Soundness Indicators: Analytical Aspects and Country Practices / V. Sundararajan, Ch. Enoch, A. San José et al. // IMF Occasional paper. – 2002. – № 212. – 111 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/pubs/nft/op/212/index.htm>; Financial Soundness Indicators: Policy Paper / International Monetary Fund. – 2001. – 4 June. – 33 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/np/mae/fsi/2001/eng/pp.pdf>.

Таблиця 2.1

**Шкала оцінювання ризиків боргової стійкості держави
за методологією МВФ**

Найважливіші індикатори	Ризик		
	низький	середній	високий
<i>Показники боргової структури</i>			
Обсяг боргу, що належить нерезидентам, % від загальної суми боргу	До 15	Від 15 до 45	Понад 45
Обсяг боргу в іноземній валюті, % від загальної суми боргу	До 20	Від 20 до 60	Понад 60
Потреби в зовнішньому фінансуванні, % від ВВП	До 5	Від 5 до 15	Понад 15
Зміни в обсягах короткострокових зобов'язань, % від загальної суми боргу	До 0,5	Від 0,5 до 1,0	Понад 1,0
<i>Показник фінансових ринків</i>			
Спред суверенних запозичень EMBI+, в. п.	До 200	Від 200 до 600	Понад 600

Джерело: Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access Countries / S. Bakhache, F. Painchaud, B. Rayner et al. ; International Monetary Fund. – 2013. – 9 Маю. – Р. 30 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/050913.pdf>.

валютна структура боргу та показники стану державних фінансів, розраховуються різноманітні індикатори. Наприклад, відношення зовнішнього боргу до експорту релевантне, якщо є підозра щодо низької платоспроможності. У разі значних обсягів урядових запозичень доцільним вважається аналіз відношення обсягу боргу до загальних бюджетних надходжень. Усі показники поділяються на індикатори достатності резервів та показники стану боргу.

- Індикатори стійкості фінансового сектору. Застосовуються для оцінювання здатності фінансових установ виконувати свої боргові зобов'язання. Безпосереднього відношення до державного боргу ці індикатори не мають, проте дають змогу оцінити потенційні загрози системного погіршення стану фінансової системи держави, що автоматично призведе до зниження її платоспроможності як позичальника.

3. Індикатори стійкості корпоративного сектору. Ця група індикаторів розраховується з метою визначення реального стану нефінансових приватних корпорацій та їхньої здатності виконувати боргові зобов'язання. Зокрема, оцінюються структура капіталу, якість активів, рентабельність та ліквідність підприємств тощо.

Зазначимо, що МВФ є головним провайдером інформації щодо боргової стійкості в світі. Більшість міжнародних організацій, що так чи інакше зацікавлені в аналізі боргової стійкості, спираються на дані спостережень, а також методологічні підходи МВФ. Зокрема, Світовий банк реалізує власну ініціативу щодо подолання надмірного боргового навантаження у країнах із низьким рівнем доходів, однак ця методологія розроблена, виходячи з основ та спостережень, що надаються МВФ. Крім того, одна з найбільших у світі аналітичних структур – ЦРУ США – також проводить моніторинг боргової стійкості держав у рамках ініціативи “Книга фактів про світ”, проте підходи до оцінювання стандартизовані за методиками, схожими на підходи МВФ. Їх загальна особливість полягає в тому, що боргове навантаження розподілене в часі, а отже, для оцінювання поточного стану держави з погляду боргової стійкості необхідно брати до уваги не поточні, а прогностичні показники, які очікуються у середньо- та довгостроковій перспективі.

Головною методологічною відмінністю між підходами, котрі досі запроваджувалися в Україні, та підходами міжнародних організацій є зосередженість останніх на аналізі прогнозів. Водночас методики, що пропонувалися урядом України, здебільшого зводилися до запровадження набору показників, за допомогою яких можна оцінити поточний стан боргової стійкості, тобто отримати результат на підставі даних, актуальних протягом останніх 3–5 років. Відповідно, такий підхід має невисоку практичну цінність. Єдиним виправданням є те, що макроекономічні параметри в Україні, на відміну від розвинутих країн, мають високу волатильність, що практично унеможлиблює прогнозування на п'ятирічний період, як прийнято в міжнародних фінансових організаціях.

З позиції державного управління борговою стійкістю найбільше значення має не стільки процес її оцінювання, скільки його правильне використання в межах реалізації підходів до управління державними фінансами, в яких мета полягає у досягненні бажаного значення

боргової стійкості. Тому важливими є не лише методологічні підходи МВФ до оцінювання, а й практичне використання рекомендацій щодо управління державними фінансами відповідно до виявлених уразливих елементів боргової політики.

При цьому необхідно виходити з того, що МВФ позиціонує державу як боржника, тобто в державній політиці не проводиться істотних відмінностей між борговою та іншими сферами. Коригування платоспроможності досягається за рахунок застосування інструментів, які належать до інших сфер державної політики. Зокрема, на основі рекомендацій фахівців МВФ, котрі надаються урядам різних країн (включаючи Україну), можна виокремити такі першочергові заходи, покликані покращити боргову стійкість:

1. У разі виявлення загроз борговій стійкості внаслідок погіршення платіжного балансу – залучити додаткові кредити від МВФ для збільшення обсягу золотовалютних резервів.
2. При значному ризику сповільнення темпу зростання ВВП – вжити заходи зі скорочення різних соціальних виплат, підвищення тарифів для населення та інші заходи, що приведуть до скорочення витрат відповідно до потенційних обсягів рецесії. Саме таким чином МВФ радить досягати зменшення потреб у додаткових запозиченнях.
3. У разі істотного ризику погіршення умов запозичень – застосувати політику “затягування пасків” та зниження потреб держави в нових запозиченнях. При цьому позики від МВФ позиціонуються як найвигідніший спосіб здійснення запозичень.
4. За високого ризику девальвації національної валюти – збільшити золотовалютний резерв за рахунок кредитів МВФ та вжити жорстких адміністративних заходів щодо обмеження коливань валютного курсу.
5. За наявності ризику отримання збитків через умовні зобов'язання – застосовувати суворішу політику щодо створення нових умовних зобов'язань¹.

Підсумовуючи перераховані підходи до управління борговою стійкістю, можна зробити висновок, що МВФ насамперед прагне до

¹ Sustainability Assessments – Review of Application and Methodological Refinements / International Monetary Fund. – 2003. – 10 June. – 72 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2003/061003.pdf>.

продажу власних кредитних продуктів, а також до створення умов, за яких імовірність повернення кредитів є максимальною. Більшість запропонованих заходів пов'язані зі зменшенням видатків та скороченням нових запозичень, навіть ціною суттєвого погіршення умов життя населення. Рекомендовані заходи спрямовані лише на стабілізацію ситуації та забезпечення платоспроможності за будь-яких умов. Відповідно, дотримуючись лише порад МВФ, досягти поєднання боргової стійкості та економічного зростання доволі складно. МВФ радить, як бути сумлінним позичальником, однак шукати шляхи до зростання за умов безумовного виконання зобов'язань перед МВФ кожній державі необхідно самостійно.

2.2. ФАКТОРИ ВПЛИВУ НА БОРГОВУ СТІЙКІСТЬ В УКРАЇНІ

Боргова стійкість визначає здатність держави виконувати свої зобов'язання за державним боргом своєчасно, в повному обсязі, без суттєвого накопичення додаткового боргу, забезпечуючи прийнятний рівень економічного зростання, і оцінюється, з одного боку, за параметрами державного боргу (обсяг боргу, його відношення до ВВП, обсяг платежів з обслуговування, структура боргу в розрізі внутрішнього і зовнішнього, його часові характеристики), а з другого – можливістю доступу держави до внутрішніх і зовнішніх фінансових ресурсів, необхідних для виконання боргових зобов'язань.

Міжнародні фінансові організації (МВФ, Світовий банк) використовують методологію оцінювання боргової стійкості країн світу, яка передбачає побудову ряду майбутніх п'ятирічних сценаріїв, зокрема базового, основою якого є припущення про незмінність боргової політики, а також сценаріїв на підставі стрес-тестів, котрі враховують вплив різноманітних негативних чинників. Макроекономічна ситуація в Україні суттєво відрізняється від ситуації в багатьох країнах, особливо в розвинутих, значною волатильністю макроекономічних параметрів. Відчутні коливання цих параметрів украї ускладнюють прогнозування на тривалі періоди. Тому, прагнучи до універсалізації оцінювання боргової стійкості в рамках підходів, представлених міжнародними фінансовими організаціями, в Україні це завдання слід виконувати поетапно, розглядаючи коротші періоди та зосереджуючись спочатку на оперативній інформації.

Для характеристики боргової стійкості необхідно вибрати показники (індикатори), які: будуть простими, їх можна буде легко отримати на основі загальнодоступних статистичних даних, вони адекватно відобразатимуть найважливіші, ключові риси боргових взаємовідносин.

З огляду на це зазначимо, що в Україні наявні офіційні індикатори, які використовуються для оцінювання боргової стійкості в рамках забезпечення державою боргової безпеки. Їх затверджено наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України” від 29.10.2013 № 1277. Цими індикаторами є відношення обсягу державного та гарантованого державою боргу до ВВП, а також обсягу валового зовнішнього боргу до ВВП, середньозважена дохідність ОВДП на первинному ринку, індекс ЕМВІ+Україна, відношення обсягу офіційних міжнародних резервів до обсягу валового зовнішнього боргу.

Проте оцінювання шляхом використання лише цих індикаторів не враховує інших важливих аспектів боргових взаємовідносин.

Аналіз зарубіжних та вітчизняних джерел свідчить, що особливості державного боргу можна охарактеризувати комплексно, за допомогою множини таких показників:

- відношення обсягу державного та гарантованого державою боргу до ВВП;
- відношення обсягу валового зовнішнього боргу до ВВП;
- відношення обсягу офіційних міжнародних резервів до обсягу валового зовнішнього боргу;
- індикатор навантаження поточного боргового обслуговування на бюджет (відношення обсягу платежів з обслуговування боргу до доходів державного бюджету);
- відношення обсягу сукупних платежів із погашення й обслуговування внутрішнього боргу до доходів державного бюджету;
- відношення обсягу державного боргу до доходів державного бюджету;
- відношення обсягу державного боргу до ВВП;
- відношення державного зовнішнього боргу до річного експорту товарів і послуг;
- відношення обсягу внутрішнього боргу (державного і гарантованого державою) до ВВП;

- відношення обсягу міжнародних резервів до короткострокового боргу (показник А. Грінспена);
- відношення обсягу короткострокового боргу до обсягу державного боргу;
- індикатор боргової залежності від МФО (відношення боргу міжнародним організаціям до валового зовнішнього боргу);
- відношення обсягу міжнародних резервів до сукупних платежів із погашення та обслуговування зовнішнього боргу (показник Гвідотті);
- середньозважений строк виплат із погашення й обслуговування державного боргу;
- рівень зовнішньої заборгованості на одну особу;
- відношення обсягу міжнародних резервів до обсягу імпорту товарів та послуг;
- відношення платежів за внутрішнім державним боргом до залишків на єдиному казначейському рахунку;
- валютна структура боргу;
- строкова структура боргу;
- наявність пікових навантажень на графіку боргових платежів.

Для визначення можливості доступу держави до внутрішніх і зовнішніх фінансових ринків з метою отримання ресурсів, необхідних для виконання боргових зобов'язань, використовуються такі характеристики:

- величина й динаміка зміни сальдо державного бюджету в розрізі структурної та циклічної компонент;
- котирування свопів кредитного дефолту за українськими суверенними зобов'язаннями (індекс ЕМВІ+Україна);
- середньозважена дохідність ОВДП на первинному ринку;
- котирування та спред єврооблігацій стосовно еталонних цінних паперів;
- оцінка ліквідності й стабільності світових ринків капіталу;
- залишки на коррахунках банків;
- строковість ресурсів банківської системи;
- наявність інших інвесторів, ніж банки, оцінка обсягу їхніх активів;
- оцінка макроекономічної та політичної ситуації в розрізі темпів економічного зростання, сальдо торгового й платіжного балансів, політичної стабільності.

У таблицях 2.2 та 2.3 наведені основні показники боргової стійкості в рамках гарантування боргової безпеки, а також важливі додаткові показники боргової стійкості для комплексного врахування макроекономічних впливів на стан боргової безпеки відповідно до їхніх граничних значень, діапазону значень, шкали оцінювання, фактичних значень на кінець 2014 р. та прогнозних значень на 2015 р.

Як бачимо, велика кількість показників 2014 р. перебувала в межах критичного рівня, що вказує на системну кризу в борговій сфері. За офіційним переліком показників, у 2015 р. ситуація у сфері державного боргу суттєво не поліпшиться. Відношення обсягу державного та гарантованого державою боргу до ВВП на кінець року може становити 91,1 %, середньозважена дохідність ОВДП на первинному ринку – 16,2 %, відношення обсягу валового зовнішнього боргу до ВВП – 141,9 %. Водночас покращиться такий важливий показник, як відношення обсягу офіційних міжнародних резервів до обсягу валового зовнішнього боргу. Він збільшиться з 5,96 до 10 %, а це є однією з ознак того, що негативні тренди можуть поступово змінюватися на позитивні.

Більшість показників табл. 2.3 перевищують критичні величини, хоча є й винятки. Зокрема, індикатор навантаження поточного обслуговування державного боргу становитиме в 2015 р. 18,4 %, що менше за критичне значення у 20 %. Докритичні значення демонструють у 2015 р. також показники відношення обсягу державного боргу до доходів державного бюджету, відношення державного зовнішнього боргу до річного експорту товарів і послуг, відношення обсягу короткострокового зовнішнього боргу до обсягу державного боргу, індикатор боргової залежності від МФО. Вони вказують на можливості обслуговування державного боргу, але виникнення будь-яких додаткових макроекономічних форс-мажорів неодмінно призведе до погіршення ситуації в борговій сфері і загрожуватиме дефолтом. Тому стратегічною лінією в борговій політиці є визначення та нівелювання найбільших боргових ризиків і реструктуризація частини зовнішнього державного боргу, пов'язаної з нерезидентами – власниками боргових зобов'язань. Ці можливості реалізуються урядом України і будуть проаналізовані нижче.

Детально розглянувши фактори, котрі характеризують боргову стійкість, виокремимо три основні індикатори, які суттєво впливають на неї: рівень боргу відносно ВВП, структуру за строками, а та-

Таблиця 2.2

Показники боргової стійкості

Індикатор боргової стійкості	Граничне значення, діапазон значень або шкала оцінювання	Сутність показника, його призначення та спосіб розрахунку	Джерела інформації для розрахунку	Значення ватого коефіцієнта для визначення показника стану боргової безпеки	Фактичне значення (станом на кінець 2014 р.), %	Прогнозне значення (на кінець 2015 р.), %	Примітки або коментарі
Відношення обсягу державного та гарантованого державою боргу до ВВП, %	Діапазон 20–60; оптимальне – 20; задовільне – 30; незадовільне – 40; небезпечне – 50; критичне – 60	Визначає рівень боргового навантаження на національну економіку. Розраховується: Обсяг державного та гарантованого державою боргу, <i>млн грн</i> / ВВП, <i>млн грн</i> · 100 %	Оцінка політики у сфері державного боргу / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?&art_id=398647&cat_id=398646 ; експрес-випуск "Валовий внутрішній продукт України" (видання Державної служби статистики України)	0,2195	70,3	91,1	У 2014 та 2015 рр. значення індикатора суттєво перевищує 60 %
Відношення обсягу валового зовнішнього боргу до ВВП, %	Діапазон 40–70; критичне – 70; небезпечне – 60; незадовільне – 55; задовільне – 45; оптимальне – 40	Визначає рівень зовнішнього боргового навантаження на національну економіку. Розраховується: Обсяг валового зовнішнього боргу, <i>млн</i>	Валовий зовнішній борг України / Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=65613&cat_id=44446#4 ; експрес-випуск "Валовий внутрішній	0,2214	127,1	141,9	У 2014 та 2015 рр. значення індикатора суттєво перевищує 70 %

Продовження табл. 2.2

Індикатор боргової стійкості	Граничне значення, діапазон значень або шкала оцінювання	Сутність показника, його призначення та спосіб розрахунку	Джерела інформації для розрахунку	Значення вагового коефіцієнта для визначення інтегрованого показника стану боргової безпеки	Фактичне значення (станом на кінець 2014 р.), %	Прогнозне значення (на кінець 2015 р.), %	Примітки або коментарі
		дол. США - Середній курс гривні до долара США / ВВП, <i>млн грн</i> × × 100 %	продукт України" (видання державної служби статистики України); середній курс гривні / Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua	0,1830	15,1	16,2	У 2014 та 2015 рр. значення індикатора суттєво перевищує 11 %
Середньозважена дохідність облігацій внутрішньої державної позики на первинному ринку, %	Діапазон – 4–11; оптимальне – 4; задовільне – 5; незадовільне – 7; небезпечне – 9; критичне – 11	Означає ціну залучення (запозичення) коштів на внутрішньому фінансовому ринку через розміщення ОВДП. Розраховується: Сума добутоків процентів, під які розміщуються ОВДП / Вага кожного з розміщень	Дохідність ОВДП на первинному ринку / Національний банк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=44580	0,1778	-	-	Не публікується у відкритих джерелах інформації
Індекс ЕМВІ+ Україна	Діапазон – 200–1000; оптимальне – 200; задовільне – 300;	Визначає ринкову ціну державних цінних паперів на зовнішніх фінансових ринках	Група індексів: ЕМВІ+, інформаційне агентство S'bonds [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ua.s'bonds.info				

Закінчення табл. 2.2

Індикатор боргової стійкості	Граничне значення, діапазон значень або шкала оцінювання	Сутність показника, його призначення та спосіб розрахунку	Джерела інформації для розрахунку	Значення ватомного коефіцієнта для визначення стану боргової безпеки	Фактичне значення (станом на кінець 2014 р.), %	Прогнозоване значення (на кінець 2015 р.), %	Примітки або коментарі
Відношення обсягу офіційних міжнародних резервів до обсягу валового зовнішнього боргу, %	незадовільне – 500; небезпечне – 700; критичне – 1000	Визначає можливість забезпечення боргових платежів шляхом використання золотовалютних резервів. Розраховується: Обсяг офіційних резервних активів, мільярдів США / Обсяг валового зовнішнього боргу, мільярдів США × 100 %	Міжнародні резерви, Національний банк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=7693066 ; Валовий зовнішній борг України / Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=65613&cat_id=44446#4	0,1983	5,96	10,0	У 2014 та 2015 рр. значення індикатора перевищує 20 %. Проте ситуація щується

Джерело: Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 № 1277, розрахунки автора.

кож валютну структуру. Найголовнішим із них є рівень боргу. Останнім часом спостерігалися значні темпи його підвищення, що спричинило суттєве зростання боргових ризиків.

В Україні обсяг державного боргу традиційно охоплює зобов'язання, реалізовані безпосередньо Кабінетом Міністрів України, і не враховує боргу інших установ, які належать до сектору центрального уряду. Натомість в країнах ЄС та більшості розвинутих країн показник боргового навантаження визначається на рівні всього сектору загального державного управління (СЗДУ). Такий підхід в Україні був виправданим протягом попередніх періодів, коли, за винятком запозичень місцевих органів влади в СЗДУ, запозичення здійснювалися лише Кабінетом Міністрів України.

У 2004 р. таке право отримав Укравтодор, а з 2010 р. – ДП “Фінансування інвестиційних проектів” (“Фінінпро”). Запозичення, здійснені цими установами, не належать до державного боргу, хоча їх погашення та обслуговування забезпечуються за рахунок перерозподілу коштів, що надходять із державного бюджету за статтями фінансування відповідних установ. Розглянемо по черзі динаміку рівня державного боргу, а також боргу в СЗДУ і фактори, котрі на них впливали.

З початку кризових явищ в економіці рівень державного боргу підвищився з 9,5 % ВВП у 2007 р. до 60,5 % ВВП у 2014 р. і очікується його подальше зростання до 74,3 % у 2015 р.¹ (найвищий показник із часів здобуття Україною незалежності). Особливо помітно зріс рівень державного боргу за останні два роки – більш ніж на 46,2 % ВВП. Виплати з погашення й обслуговування державного боргу збільшаться до 19 % ВВП (рис. 2.1). Якщо для розвинутих країн такі показники боргового навантаження не є загрозливими, то для України вони критичні.

Основними причинами підвищення рівня державного боргу в Україні протягом 2014–2015 рр. були значні обсяги боргового фінансування – відповідно 12,9 та 8,1 % ВВП, а також неопераційні фактори, такі як зміна номінального ВВП та валютного курсу – відповідно 16 та 9,2 % ВВП. Очікується, що реструктуризація боргу дасть змогу знизити його рівень на 3,4 % ВВП. Настільки значне зростання неопе-

¹ Тут і надалі номінальний обсяг ВВП визначений згідно із СНР-2008, а з 2014 р. – без урахування АР Крим та окупованих територій Донбасу.

Додаткові показники боргової стійкості для комплексного

Індикатор боргової стійкості	Сутність показника, його призначення	Спосіб розрахунку
Індикатор навантаження поточного боргового обслуговування на бюджет (відношення обсягу платежів з обслуговування боргу до доходів державного бюджету), %	Спроможність держави до поточного обслуговування державного боргу. Досягнення цим показником небезпечного і критичного рівнів спричиняє ризик дефолту	Обсяг процентних платежів з обслуговування державного боргу, <i>млрд грн</i> / Обсяг доходів державного бюджету, <i>млрд грн</i> · 100 % (на відповідну дату)
Відношення обсягу сукупних платежів із погашення та обслуговування внутрішнього боргу до доходів державного бюджету, %	Спроможність держави до поточного обслуговування та погашення державного боргу	Сукупні платежі з погашення та обслуговування внутрішнього боргу, <i>млрд грн</i> / Доходи державного бюджету, <i>млрд грн</i> · 100 %
Відношення обсягу державного боргу до доходів державного бюджету, %	Можливість забезпечення боргової стійкості за рахунок доходів державного бюджету	Обсяг державного боргу, <i>млрд грн</i> / Обсяг доходів державного бюджету, <i>млрд грн</i> · 100 %
Відношення обсягу державного боргу до ВВП, %	Платоспроможність державного сектору	Обсяг державного боргу, <i>млрд грн</i> / ВВП, <i>млрд грн</i> · 100 %
Відношення державного зовнішнього боргу до річного експорту товарів та послуг, %	Співвідношення частини боргу, номінованого в іноземній валюті, та акумульованих валютних надходжень за рахунок експорту товарів і послуг	Обсяг зовнішнього державного боргу, <i>млрд дол. США</i> / Обсяг річного експорту товарів та послуг, <i>млрд дол. США</i> · 100 %
Відношення обсягу внутрішнього боргу (державного та гарантованого державою) до ВВП, %	Відносна величина щодо ВВП державного та гарантованого державою боргу, яка контролюється внутрішніми позичальниками	Обсяг внутрішнього боргу (державного та гарантованого державою), <i>млрд грн</i> / ВВП, <i>млн грн</i> · 100 %

Таблиця 2.3

врахування макроекономічних впливів на стан боргової безпеки

Граничне значення, діапазон значень або шкала оцінювання	Джерела інформації для розрахунку	Фактичне значення (станом на кінець 2014 р.)	Прогнозне значення (на кінець 2015 р.)
Діапазон – 4–20: оптимальне – 4; задовільне – 8; незадовільне – 12; небезпечно – 16; критичне – 20	Звіт про виконання Програми управління державним боргом за 2014 рік / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=414056&cat_id=255473 ; експрес-випуск “Валовий внутрішній продукт України” (видання Державної служби статистики України)	13,4	18,4
Не більше 25	Звіт про виконання Програми управління державним боргом за 2014 рік / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=414056&cat_id=255473	19	28,8
Не більше 300 % (за методологією МВФ)	Статистичні матеріали по стану державного боргу України / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=325755	264,4	277,5
Не більше 40	Статистичні матеріали по стану державного боргу України / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=325755 ; експрес-випуск “Валовий внутрішній продукт України” (видання Державної служби статистики України)	60,4	70,4
Діапазон – 10–70: оптимальне – 10, задовільне – 25, незадовільне – 40, небезпечно – 55, критичне – 70	Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=65613&cat_id=44446&ctime=1438602854965	45,3	52,6
Не більше 30	Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=44579 ; Валовий зовнішній борг України / Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=44466	31,2	78,7

Індикатор боргової стійкості	Сутність показника, його призначення	Спосіб розрахунку
Відношення обсягу міжнародних резервів до короткострокового зовнішнього боргу (показник А. Грінспена), %	Адекватність резервів у країнах із значним, але нестабільним доступом до ринку капіталу. Показник використовується для прогнозування можливих криз ліквідності	Обсяг міжнародних резервів, <i>млрд дол. США</i> · Курс гривні до долара США / Обсяг короткострокового зовнішнього боргу, <i>млрд грн</i> · 100 %
Відношення обсягу короткострокового зовнішнього боргу до обсягів державного боргу, %	Відносна залежність від короткострокового фінансування. Разом із показниками погашення дає змогу прогнозувати майбутні ризики непогашення зовнішніх боргових зобов'язань	Обсяг короткострокового зовнішнього боргу, <i>млрд грн</i> × Курс гривні до долара США / Обсяг доходів державного бюджету, <i>млрд грн</i> · 100 %
Індикатор боргової залежності від МФО (відношення боргу міжнародним організаціям до валового зовнішнього боргу), %	Частка заборгованості міжнародним фінансовим організаціям у загальній сумі зовнішнього боргу, показує залежність держави від фінансування цими організаціями	Обсяг боргу міжнародним організаціям, <i>млрд дол. США</i> / Обсяг валового зовнішнього боргу, <i>млрд дол. США</i> · 100 %
Середньозважений строк до погашення державного боргу, роки	-	-
Рівень зовнішньої заборгованості на одну особу, дол. США	-	Обсяг зовнішнього боргу, <i>млрд дол. США</i> / Чисельність населення
Відношення обсягу сукупних платежів з погашення та обслуговування зовнішнього боргу до доходів державного бюджету, %	-	Сукупні платежі з погашення та обслуговування зовнішнього боргу, <i>млрд грн</i> / Доходи державного бюджету, <i>млрд грн</i> × 100 %

Джерело: Міністерство фінансів України, Національний банк України, Державна служба

Закінчення табл. 2.3

Граничне значення, діапазон значень або шкала оцінювання	Джерела інформації для розрахунку	Фактичне значення (станом на кінець 2014 р.)	Прогнозне значення (на кінець 2015 р.)
Не менше 100	Статистичні матеріали по стану державного боргу України / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=325755 ; Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=44579	17,4	41,1
Не більше 30	Статистичні матеріали по стану державного боргу України / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=325755	23	28
Не більше 35	Статистичні матеріали по стану державного боргу України / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=325755 ; [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=65613&cat_id=44446#4	10,5	27,0
Не менше 5	Статистичні матеріали по стану державного боргу України / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=325755	4,8	4,5
Не більше 200	Валовий зовнішній борг України / Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=65613&cat_id=44446#4	294,2	285
Не більше 20 (згідно з Маастрихтськими критеріями)	Статистичні матеріали по стану державного боргу України / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=325755 ; Валовий зовнішній борг України / Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=44466	19,43	31,3

статистики України.

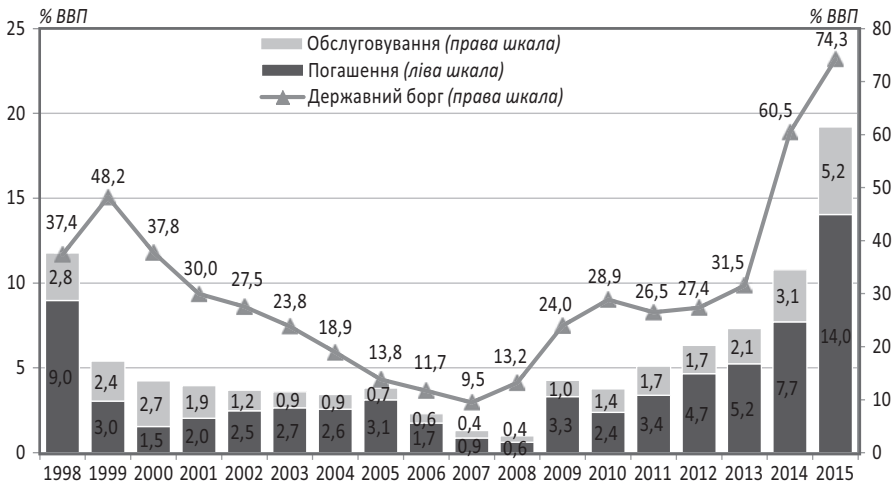


Рис. 2.1. Динаміка витрат на погашення й обслуговування державного боргу

Розраховано і складено за даними Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://drive.google.com/file/d/0B77RzpgBYGU1UHg2VU5HYzZENlk/view?usp=sharing>.

раційних факторів свідчить про недооцінку валютних ризиків¹ і необхідність прийняття бюджетних правил, які б за можливості обмежували частку державних запозичень в іноземній валюті.

У розрізі автоматичних і дискреційних факторів склалася така ситуація. Внаслідок автоматичних факторів, таких як зміна номінального ВВП, валютного курсу та обслуговування державного боргу, тобто тих, які не залежать від фіскальної політики в кожному конкретному періоді, рівень боргу за два роки підвищився на 33,4 % ВВП – відповідно на 19,1 та 14,3 % ВВП у 2014–2015 рр. (табл. 2.4).

Унаслідок дискреційних факторів відбулося зростання державного боргу на 9,8 % у 2014 р. та його зниження на 0,5 % у 2015 р. Такі

¹ Детальніше див.: Башко В. Й. Оцінка валютних ризиків та вартості зовнішніх державних запозичень в Україні / В. Й. Башко // Фінанси України. – 2012. – № 9. – С. 94–104 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Fu_2012_9_9.pdf; Башко В. Й. Прогнозування валютного курсу в Україні / В. Й. Башко // Фінанси України. – 2015. – № 1. – С. 14–19.

Таблиця 2.4

Основні фактори зміни відношення державного боргу до ВВП, %

Показники	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (прогноз)
Державний борг	18,9	13,8	11,7	9,5	13,2	24,0	28,9	26,5	27,4	31,5	60,5	74,3
Зміна державного боргу	-4,9	-5,1	-2,1	-2,2	3,7	10,8	4,9	-2,4	0,9	4,2	28,9	17,3
<i>У розрізі операційних та неопераційних факторів</i>												
Операційні фактори:	0,3	-0,1	0,4	0,5	2,8	9,5	8,7	2,6	2,9	5,3	12,9	8,1
запозичення	2,9	3,0	2,1	1,4	3,4	12,8	11,1	6,0	7,5	10,6	20,6	22,1
погашення	2,6	3,1	1,7	0,9	0,6	3,3	2,4	3,4	4,7	5,2	7,7	14,0
Неопераційні фактори:	-5,2	-5,0	-2,5	-2,7	0,9	1,3	-3,8	-5,0	-2,0	-1,1	16,0	5,7
зміна номінального ВВП	-5,3	-4,1	-2,6	-2,9	-2,3	0,6	-3,7	-4,9	-2,0	-1,1	-0,9	-7,7
зміна валютного курсу	0,1	-0,9	0,2	0,2	3,2	0,7	-0,1	-0,1	0,0	0,0	16,9	16,8
списання боргу												-3,4
<i>У розрізі автоматичних та дискреційних факторів</i>												
Автоматичні фактори:	-4,4	-4,3	-1,9	-2,3	1,3	2,3	-2,4	-3,3	-0,3	0,9	19,1	14,3
зміна номінального ВВП	-5,3	-4,1	-2,6	-2,9	-2,3	0,6	-3,7	-4,9	-2,0	-1,1	-0,9	-7,7
зміна валютного курсу	0,1	-0,9	0,2	0,2	3,2	0,7	-0,1	-0,1	0,0	0,0	16,9	16,8
виплата процентів	0,9	0,7	0,6	0,4	0,4	1,0	1,4	1,7	1,7	2,1	3,1	5,2
Дискреційні фактори:	-0,5	-0,8	-0,2	0,1	2,4	8,5	7,3	0,9	1,2	3,2	9,8	-0,5
фінансування первинних												
виплаток й зміна залишків	-0,5	-0,8	-0,2	0,1	0,6	3,9	6,1	-0,7	0,7	2,3	1,9	-1,9
підтримка банків та НАК												
"Нафтогаз України"	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	4,6	1,2	1,6	0,5	1,0	7,9	4,8
списання боргу												-3,4

Розраховано і складено за даними Міністерства фінансів України.

дані свідчать про те, що підвищення рівня державного боргу на 3/4 пов'язане з автоматичною зміною рівня боргу в результаті зниження реального ВВП та валютного курсу і лише на 1/4 – із поточною фінансовою політикою.

Більше того, навіть дискреційні фактори підвищення рівня державного боргу здебільшого пов'язані із заходами уряду щодо усунення накопичених протягом попередніх років дисбалансів у банківській системі й платіжного балансу, а також наслідків зовнішньої агресії.

Зокрема, в 2014 р. за рахунок боргових джерел були профінансовані первинні видатки лише на 1,9 % ВВП проти 2,3 % у 2013 р. У 2015 р. за рахунок перевищення доходів над первинними видатками державного бюджету первинний баланс взагалі став додатним, сягнувши 1,9 % ВВП.

Водночас на підтримку банківської системи та НАК “Нафтогаз України” впродовж 2014–2015 рр. було спрямовано відповідно 7,9 та 4,8 % ВВП (див. табл. 2.4, табл. 2.5).

Таблиця 2.5

**Підтримка банківської системи та НАК “Нафтогаз України”
з державного бюджету, млрд грн**

Показники	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (прогноз)
Рекапіталізація НАК “Нафтогаз України”	–	24,4	7,4	12,5	7,0	13,3	96,6	29,7
Підтримка банківської системи	17,5	19,6	6,4	8,9	0,0	1,4	26,7	56,5
Комерційні банки	17,5	19,6	6,4	8,9	0,0	1,4	16,6	36,5
Ощадбанк	12,8	–	7,4	12,5	7,0	13,3	11,6	...
Укресімбанк	4,7	2,7	–	–	–	–	5,0	...
Родовід Банк	–	8,4	–	0,6	–	1,4	–	...
Київ	–	3,6	6,4	–	–	–	–	...
Укргазбанк	–	5,0	–	3,95	–	–	–	...
ФГВФО	–	–	–	–	–	–	10,1	20,0
Усього витрат	17,5	44,0	13,8	21,4	7,0	14,7	123,3	86,2

Розраховано і складено за даними Міністерства фінансів України.

Таблиця 2.6

Борг СЗДУ та НАК “Нафтогаз України”, млрд грн

Показник	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Кабінет Міністрів України	227,0	323,5	357,3	399,2	480,2	947,0
Укравтодор	13,7	14,8	17,6	20,2	27,1	33,2
“Фінінпро”	0,0	4,5	10,1	14,5	14,5	28,5
Місцевий борг (за винятком заборгованості перед іншими установами СЗДУ)*	...	...	9,5	11,9	11,4	14,85
НАК “Нафтогаз України”	66,4	80,3	84,9	108,7	116,4	93,8

* Дані щодо місцевого боргу наявні з 2011 р.

Розраховано і складено за даними Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://drive.google.com/file/d/0B77RpzgBYGU1UHg2VU5HYzZENlk/view?usp=sharing>.

На рівні державного сектору боргове навантаження є ще сильнішим, оскільки враховує борг Укравтодору, “Фінінпро”, а також борг місцевих органів влади (рис. 2.2). Як наслідок, рівень боргу в СЗДУ (табл. 2.6) та фактичних боргових виплат, які здійснюються з державного бюджету, є вищим за показники державного боргу та виплат за ним.

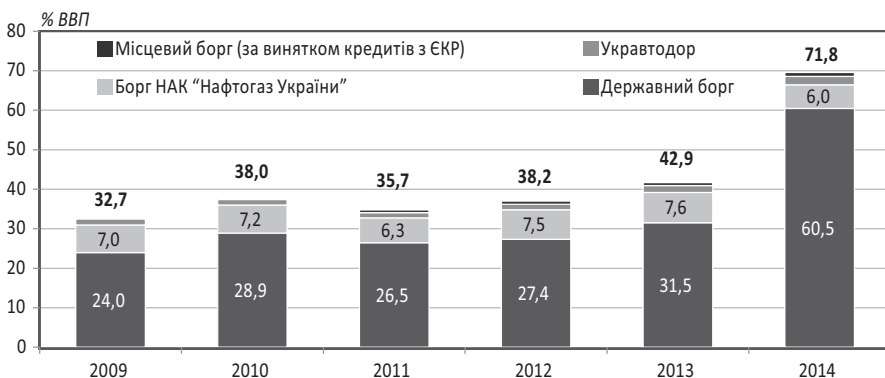


Рис. 2.2. Динаміка боргу СЗДУ та НАК “Нафтогаз України”

Розраховано і складено за даними Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://drive.google.com/file/d/0B77RpzgBYGU1UHg2VU5HYzZENlk/view?usp=sharing>.

Вищим може виявитися і рівень боргового навантаження уряду в разі необхідності виконання боргових зобов'язань НАК “Нафтогаз України” за рахунок коштів державного бюджету. Хоча це підприємство не належить до СЗДУ, є велика ймовірність, що у випадку неспроможності виконувати власні зобов'язання уряд буде змушений виконувати боргові зобов'язання НАК “Нафтогаз України”. Очікується, що з урахуванням реструктуризації борг СЗДУ на кінець 2015 р. становитиме 80–81 % ВВП.

2.3. ОЦІНКА ВПЛИВУ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ЗОВНІШНІХ БОРГОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ПЕРЕД ПРИВАТНИМИ КРЕДИТОРАМИ НА БОРГОВУ СТІЙКІСТЬ

Утримання безпечного рівня боргового навантаження на економіку є складним завданням для уряду та центрального банку. Порушення боргової стійкості, як правило, супроводжується зростанням витрат державного бюджету, пов'язаних з обслуговуванням державного боргу. Це потребує запровадження нових податків або підвищення ставок чинних податкових платежів. Також відбувається зростання процентних ставок, що негативно позначається на інвестиційних умовах та спричиняє напруження на фінансових ринках. Проблеми боргової сфери суттєво знижують ефективність інших інструментів державної політики, стають на заваді економічному зростанню. На стійкість системи управління державним боргом впливає стан розвитку законодавчої бази, наявність прийнятих фіскальних правил, спрямованих на контроль і зменшення боргових ризиків.

Боргове навантаження здебільшого зростає швидшими темпами, якщо законодавчим органом країни не встановлено допустимих меж, наприклад, у вигляді критичного відношення державного боргу до ВВП. Разом із тим для різних держав допустимі рівні такого навантаження можуть відрізнятися залежно від ступеня економічного розвитку та наявності ресурсів у фінансовій системі. Боргові ризики великою мірою визначаються структурою державного боргу і резидентністю його власників. Уряд має менші проблеми з подоланням боргової кризи, коли власниками боргу є резиденти своєї країни, і набагато більші – якщо боргом володіють нерезиденти.

Для України, як і для багатьох держав, проблема боргової стійкості загострилася під час фінансової кризи 2007–2008 рр. Відповідно до ст. 18 Бюджетного кодексу України граничний обсяг державного (місцевого) боргу і гарантованого державою боргу, граничний обсяг надання державних (місцевих) гарантій визначаються на кожний бюджетний період законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет). Загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60 % річного номінального обсягу ВВП України. Після посилення фінансової кризи парламент вніс зміни до Бюджетного кодексу України, які передбачали, що в разі очікуваного перевищення цієї граничної величини Кабінет Міністрів України невідкладно звернеться до Верховної Ради України за дозволом на тимчасове її перевищення та подасть для схвалення план заходів із приведення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу у відповідність зі встановленими вимогами.

Зауважимо, що допустимий рівень відношення державного боргу до ВВП у розмірі 60 % зафіксовано й у Маастрихтських критеріях для країн-членів та країн – кандидатів на вступ до цього об'єднання. Крім граничного рівня державного боргу, зазначеними критеріями також встановлено допустимий рівень дефіциту урядового сектору, який має дорівнювати менше 3 % ВВП, розмір інфляції в країні не повинен перевищувати середній рівень трьох країн – членів ЄС, що досягли найкращих результатів у сфері стабілізації цін, більше ніж на 1,5 в. п.

В Україні серед основних чинників, що призвели до виникнення та загострення боргової кризи, були зміни на західних фінансових ринках, які розпочалися з 2007 р., а також недостатньо ефективна бюджетна політика. Починаючи з 2008 р., у центрі уваги бюджетної політики перебували видатки соціального спрямування. Для їх покриття використовувалися лівова частка податкових надходжень, обсяг яких при плануванні бюджету постійно завищувався і не відповідав можливостям економіки, а також державні запозичення. Це призвело до фіскалізації бюджетної політики; викривлення механізмів планування у системі державних фінансів; зростання обсягу коштів, сплачених підприємницьким сектором, понад розмір податкових зобов'язань (невідшкодований ПДВ, авансові платежі зі сплати податків, значні розміри штрафів, неадекватні порушенням податкового законодавства

тощо). Наслідком впливу зазначених факторів стало зростання державного боргу та порушення боргової стійкості у 2014 р. (рис. 2.3).

Як бачимо з рис. 2.3, найкращою в борговій сфері була ситуація протягом 2004–2007 рр., коли спостерігалось відчутне зниження боргового навантаження на вітчизняну економіку. Так, за даними Міністерства фінансів України, у 2004 р. відношення обсягу державного та гарантованого державою боргу до ВВП становило 24,7 %, у 2005 р. – 17,7, у 2006 р. – 14,8, а у 2007 р. знизилось до 12,3 %. Головним чинником такого зменшення були випереджальні темпи зростання ВВП порівняно з темпами зростання обсягу державного боргу (табл. 2.7).

У 2010 р. в Україні проведено бюджетну реформу, яка посилила роль уряду, розширила його повноваження з питань розподілу бюджетних коштів. Зокрема, відповідно до Бюджетного кодексу України уряд за згодою Комітету Верховної Ради України з питань бюджету має право самостійно перерозподіляти видатки:

- між програмами в межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника;

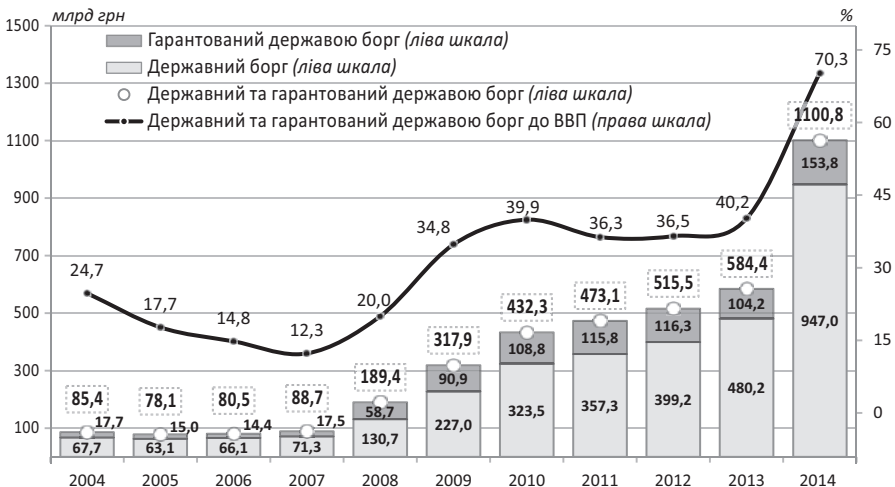


Рис. 2.3. Динаміка державного та гарантованого державою боргу в Україні

Розраховано і складено за даними Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

Таблиця 2.7

Порівняльна оцінка темпів зростання обсягів ВВП та державного і гарантованого державою боргу, %

Рік	Темп приросту обсягу номінального ВВП (у фактичних цінах)	Темп приросту обсягу державного та гарантованого державою боргу
2004	29,10	7,90
2005	27,90	-7,25
2006	23,30	2,40
2007	32,50	8,20

Розраховано та складено за даними Міністерства фінансів України і Державної служби статистики України.

– державного бюджету на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями.

Тим самим уряд отримав можливість змінювати напрями витрачання бюджетних коштів.

Аналогічні підходи використовувалися й до розподілу фінансових ресурсів під час ухвалення рішень про надання державних гарантій для інвестиційних проектів. Уряд отримав право самостійно розподіляти бюджетні ресурси на зазначені цілі без належного парламентського контролю. Внаслідок бюджетної реформи, на жаль, не було запроваджено обмежень та посиленого контролю за трансфертами з державного бюджету до квазіпублічних інститутів і позабюджетних фондів (НАК “Нафтогаз України”, Пенсійний фонд, Державна іпотечна установа, державні банки та ін.), що призвело до зростання обсягу квазіфіскальних операцій, “консервування” проблем пенсійної системи і т. ін.

Нині можна констатувати, що система розподілу фінансових ресурсів, за свідченнями останніх років, не відповідає можливостям дохідної частини державного бюджету, призводить до порушення балансу в сфері державних фінансів і вказує на гостру потребу в продовженні реформ у бюджетній, банківській та пенсійній системах України.

Вплив наведених чинників проектується й на функціонування системи управління державним боргом. Ця система як складова за-

гальної державної економічної політики також має недоліки. Висока активність уряду протягом кількох останніх років на внутрішньому борговому фінансовому ринку призводила до вимивання фінансових ресурсів у приватному секторі та спричиняла їх здорожчання, знижуючи стимули передусім банківської системи до кредитування реального сектору економіки. Проте найбільшою проблемою залишається те, що за рахунок державних запозичень здійснюється фінансування переважно поточних витрат державного бюджету. Це порушує стабільність механізмів державного управління у сфері фінансів, адже здійснення державних запозичень повинне спрямовуватися на фінансування потенційно прибуткових державних інвестиційних проектів. Оскільки боргові кошти мають власну вартість, раціонально вкладати їх в інвестиційні проекти, доходи від яких допоможуть урядові не лише повертати борг, а й покривати витрати на його обслуговування.

Українська економіка орієнтована на експорт, і більшість її галузей мають високу чутливість до змін, які відбуваються у світовій економіці. Впродовж наступних декількох років, за прогнозами провідних міжнародних фінансових інститутів, світова економіка все ще зазнаватиме впливу фінансової кризи, а багато макроекономічних індексів буде складно оцінити з огляду на невизначеність дії багатьох чинників. Водночас слід ураховувати те, що рецесія у промислово розвинутих країнах призводить до поступового зміщення торговельних потоків на ринки країн, які розвиваються, зокрема України. Цей фактор, за словами експертів, справлятиме потужний вплив на забезпечення макроекономічної стабільності й запобігатиме новій кризі світової економіки.

За нинішніх обставин уряд України поки не може розраховувати на сприятливі умови для здійснення запозичень на західних фінансових ринках. Високий ступінь ризику, притаманний вітчизняній економіці, та агресія з боку Російської Федерації зумовлюють суттєве подорожчання зовнішніх запозичень. При цьому залишається реальною можливість отримання кредитних ресурсів від міжнародних фінансових інституцій, таких як Міжнародний валютний фонд, Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Європейський банк реконструкції та розвитку, що позитивно позначатиметься на борговій стійкості країни. Однак одержання фінансових ресурсів від зазначених інституцій імовірно, як правило, за умови виконання відповід-

них програмних завдань, одним з яких є досягнення макроекономічної стабільності у сфері державних фінансів України.

Такий процес потребує від уряду та центрального банку вирішення багатьох принципових питань. Передусім це стосується об'єктивного оцінювання ризиків, пов'язаних з управлінням системою державних фінансів під час економічної кризи, коли необхідно суттєво збільшувати державні видатки на підтримку банківської системи, промислового сектору та розв'язання проблем соціально вразливих верств населення. Вирішувати зазначені питання за рахунок боргових операцій у довгостроковій перспективі неефективно, оскільки за таких умов державні запозичення перетворюються з інструменту стабілізації на фактор додаткових ускладнень і розбалансування системи державних фінансів.

Неефективність управління ризиками у сфері державного боргу призводить до погано організованого боргового портфеля з погляду термінів погашення, валют або процентних ставок і значних обсягів умовних зобов'язань. Це, у свою чергу, спричиняє виникнення та поширення проявів фінансово-економічної кризи і руйнування боргової стійкості країни.

Надмірне прагнення уряду до потенційної економії на витратах за рахунок використання у великих обсягах короткострокових боргових інструментів із плаваючою ставкою робить державний бюджет надто залежним від мінливих темпів економічного зростання, а також від умов фінансових ринків.

Велика частка боргу в іноземній валюті створює особливі ризики, оскільки може призвести до курсового та/або грошово-кредитного тиску, якщо інвестори не рефінансуватимуть державний борг.

Дієві заходи, спрямовані на зниження ризиків, зменшуватимуть імовірність того, що борговий портфель країни стане джерелом нестабільності для системи державних фінансів, та дадуть урядові можливість урегулювати фінансову кризу в разі її виникнення. Ефективне управління ризиками необхідне з огляду на те, що державний борговий портфель зазвичай є найбільшим фінансовим портфелем у країні й може містити складні інструменти, здатні створити значний ризик для державних балансів та загальної фінансової стабільності. Належне управління ризиками державного сектору також є необхідною умовою відповідного управління в приватному секторі. Раціональна структура боргу в розрізі валют та строковості допомагає

урядові зменшити процентні та валютні ризики, ризики рефінансування та ін.¹

Зміцнення боргової стійкості полягає в пошуку критеріїв, за допомогою яких можна визначити ступінь боргового навантаження та оцінити його небезпеку для економіки. Згідно з оцінками фахівців Світового банку, рівень заборгованості країни вважається надмірним, якщо відношення обсягу зовнішнього боргу до експорту перевищує 150 %, або (у випадку країн із високим ступенем відкритості економіки, коли лише зовнішні показники не надають адекватного уявлення про тягар зовнішнього боргу) співвідношення борг / бюджетні доходи є більшим за 250 %².

В Україні за підсумками 2014 р. відношення зовнішнього боргу до експорту становить 234,3 %³, а державного боргу до доходів державного бюджету – 265,3 %⁴, що значно більше розрахункових даних фахівців Світового банку. Про надмірне боргове навантаження також свідчить співвідношення державного та гарантованого державою боргу і ВВП, яке дорівнює 70,3 %, що є порушенням норм Бюджетного кодексу України.

Незважаючи на перевищення граничного рівня відношення державного та гарантованого державою боргу до ВВП за підсумками 2014 р., урядовий план заходів із приведення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу у відповідність із нормами Бюджетного кодексу України поки що не оприлюднено, не визначено порядку його підготовки і вимог до структури.

¹ Revised Guidelines for Public Debt Management / International Monetary Fund // IMF Policy Paper. – 2014. – 1 Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/040114.pdf>.

² Облегчение долгового бремени // Worldbank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTFAQSSPANSISH/0,,contentMDK:20704223~pagePK:283622~piPK:3544780~theSitePK:1723673,00.html>.

³ Статистика зовнішнього сектору // Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=65613&cat_id=44446#4.

⁴ Аналітичні матеріали щодо державного боргу // Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=224493.

Серед ключових етапів розроблення вказаного порядку варто назвати:

- визначення факторів, що спричинили перевищення граничного рівня державного боргу;
- встановлення тенденцій макроекономічного розвитку в середньостроковій перспективі;
- оцінювання ризиків та визначення шляхів і способів розв'язання проблем;
- розрахунок потреб щодо фінансування державного бюджету;
- визначення способу моніторингу, координації та контролю;
- перелік проектів законодавчих і нормативно-правових актів, які необхідно ухвалити для досягнення поставленої мети.

Основним інструментом макроекономічної стабілізації є формування державного бюджету, зважаючи на всі виклики. Головний фінансовий кошторис має враховувати циклічність економіки, стан зовнішніх і внутрішніх ринків та інші фактори. Згідно з вимогами українського законодавства підготовка державного бюджету відбувається не тільки на плановий рік, а й на два наступні роки. Це дає змогу формувати заходи боргової політики в середньостроковій перспективі та уникати загострення боргової кризи з урахуванням ризиків циклічного коливання.

Головним інструментом, що комплексно визначає складові боргової стійкості, є стратегія управління державним боргом, котра охоплює як мінімум середньостроковий період. Вона спрямована на оптимізацію боргового навантаження та утримання його на економічно безпечному рівні. Під час розроблення цього документа необхідно не тільки враховувати широкий спектр питань, які впливають на систему державних фінансів у поточному періоді, а й оцінювати їхній ефект у середньостроковій перспективі.

Стратегію управління державним боргом слід формувати за умов тісної взаємодії з державними органами, котрі відповідають за здійснення податково-бюджетної, грошово-кредитної політики, а також з органами, що визначають регулювання фінансового сектору.

Зважені заходи з управління боргом, а також механізми податково-бюджетної та грошово-кредитної політики можуть підсилювати один одного, сприяючи зниженню премій за ризик у структурі процентних ставок довгострокових боргових інструментів. Грошово-кредитним органам, у межах досягнення цілей грошово-кредитної

політики, варто інформувати податково-бюджетні органи про потенційні наслідки можливих змін рівнів державного боргу. Обмеження запозичень, належна практика управління борговими ризиками сприяють захисту державних балансів від шоків, пов'язаних з обслуговуванням боргу.

Міжнародний досвід переконує, що неефективне управління ризиками призводило до зниження рівня боргової стійкості, а в окремих випадках – до подальшого дефолту та реструктуризації державного боргу. Згідно з дослідженнями¹, з 1950 по 2014 р. у світі відбулося більше ніж 600 випадків реструктуризації суверенного боргу. Виникнення боргових криз було тісно пов'язане з основними циклами потоків міжнародного капіталу, істотний вплив на боргову стійкість мали дев'ять хвиль кредитування, під час яких сталося багато дефолтів та реструктуризацій суверенних боргів.

Реструктуризація суверенного боргу відбувається зазвичай за чотирма напрямками (інституціями): Паризький клуб (неофіційна група урядів-кредиторів), міжнародні фінансові установи (МВФ та Світовий банк); Лондонський клуб (комітети, сформовані з приватних кредиторів); об'єднання кредиторів з обміну пропозицій (у разі реструктуризації дисперсних боргових інструментів).

У межах проведення боргових операцій кожен із цих інститутів займається відповідною формою суверенного боргу. Паризький клуб розглядає справи щодо двосторонніх кредитів від урядів-кредиторів до урядів-боржників. З 1956 р. по травень 2014 р. в рамках Паризького клубу досягнуто більше ніж 430 угод із 90 країнами-боржниками. Загальна сума врегульованого зовнішнього державного боргу таких країн перевищувала 583 млрд дол. США².

Незважаючи на те, що Паризький клуб не має формалізованого статусу, його діяльність основана на певних правилах і принципах.

¹ Brooks S. Sovereign Debt Restructuring : Issues Paper / S. Brooks, D. Lombardi // CIGI Papers. – 2015. – № 64. – 20 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.cigionline.org/sites/default/files/cigi_paper_no.64web.pdf.

² Про результати аналізу причин та фінансових наслідків реструктуризації зовнішніх боргових зобов'язань України перед органами управління іноземних держав – членів Паризького клубу кредиторів : затв. постановою Колегії Рахункової палати від 28.02.2003 № 4-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/39647?cat_id=38964.

Відмінність Паризького клубу від Лондонського полягає в тому, що він урегулює державний борг країн-позичальниць перед країнами-кредиторами, тоді як Лондонський клуб розглядає питання врегулювання боргу перед приватними банками-кредиторами. Членство в Паризькому клубі передбачає постійний обмін інформацією між кредиторами про заборгованість та перебіг її погашення.

До компетенції МВФ та Світового банку належать справи країн щодо надання багатосторонньої допомоги, спрямованої на полегшення боргового тягаря. Лондонський клуб кредиторів, також відомий як Консультативний комітет комерційних банків, – неформальне об'єднання, до якого входить близько 1000 банків-кредиторів. Ця інституція не має чітко визначеної структури й охоплює ті банки, котрі мають найбільші вимоги до країни-боржника, справу якої вони розглядають.

Після боргової кризи в євронзоні та аргентинської боргової кризи уряди й економічні експерти розгорнули жваву дискусію стосовно якнайкращого здійснення управління у сфері державного боргу, уникнення дефолтів і проведення реструктуризації. Початковим пунктом цих дебатів є визнання того, що суверенні дефолти й реструктуризація заборгованості є випробовуванням не тільки для боргової сфери, а й для всієї бюджетно-фінансової системи країни.

Наступним комплексом питань є пошук правових, економічних та інших механізмів, що дадуть змогу знизити ймовірність суверенних дефолтів і скоротити витрати бюджетів, пов'язані з реструктуризацією боргу. Одним із прикладів дії таких механізмів є рішення Виконавчої ради МВФ щодо Греції.

Головною причиною боргової кризи в Греції стала розбалансованість державного бюджету, яка зумовила значний дефіцит. Для його покриття Греція змушена була постійно брати нові боргові зобов'язання, що призводило до зростання заборгованості країни. Неможливість обслуговування державного боргу спричинила катастрофічне зниження кредитного рейтингу країни і втрату доступу до дешевих вільних фінансових ресурсів на ринку. Водночас, через відсутність власної валюти, Греція не може здійснювати емісію для пом'якшення ситуації шляхом зростання інфляції.

Зміни обсягу державного боргу Греції та рівня боргового навантаження на її економіку є дуже динамічними. Якщо на початку світової фінансової кризи у 2007 р. відношення державного боргу до ВВП

становило 102,8 %, у 2010 р. – 145,7 %, то за підсумками 2014 р. воно зросло до 177,2 % (за даними МВФ).¹

Досвід Греції та інших країн засвідчує, що в разі скорочення витрат знизяться темпи зростання економіки. Такий стан справ позначається на сфері державного боргу. За цих умов різниця між країнами полягатиме лише в темпах зростання боргового навантаження. Якщо держава не в змозі сплачувати боргові зобов'язання, їх потрібно якомога швидше реструктуризувати. Це можна вважати основним підходом до зниження обсягу боргу та виплат за ним.

Обсяг боргових проблем Греції був настільки значним, що зволання з їх розв'язанням почало впливати на боргову та фінансову сфери багатьох європейських країн. Водночас МВФ не міг надати фінансових ресурсів, оскільки передусім уряд Греції мав здійснити реструктуризацію певної частини державного боргу з огляду на високу ймовірність дефолту.

Аби вирішити це питання, МВФ змінив критерії, котрі визначають боргову стійкість країни й застосовуються у разі виникнення високого ризику міжнародного поширення системних боргових проблем.

Найбільшу реструктуризацію боргу Греції було проведено в 2012 р.: його основну суму скорочено на 53,5 %, що дало змогу знизити державний борг на 106,5 млрд євро. Однак навіть після реструктуризації країна не відчула полегшення у борговій сфері. Якщо у 2013 р. відношення державного боргу до ВВП дорівнювало 156,9 %, то за підсумками 2014 р. цей показник збільшився до 175 %².

МВФ у 2013 р. оцінив свої дії щодо допомоги грецькому урядові в короткому формулюванні: “Занадто мало, занадто пізно”. На думку фахівців Фонду, якби правила фінансової підтримки змінили до початку кризи, економіку Греції вдалося би підтримати значно ефективніше.

Крім неспроможності відновити стійкість боргу, позитивний ефект реструктуризації грецького боргу послаблений через дії кре-

¹ World Economic Outlook Database // International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/update/02/index.htm>.

² Government Finance Statistics Manuals and Guides / International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/gfs.htm>.

диторів, які відмовляються брати участь у цьому процесі. Для запобігання розвитку такого негативного сценарію для всіх країн – членів єврозони з 1 січня 2013 р. запроваджено механізм Положень про колективні дії (ПКД; Collective action clause – САС), що допомагає координувати позиції кредиторів у разі наближення дефолту.

Положення про колективні дії визначають процедури ухвалення більшістю голосів рішень про зміну фінансових умов непогашених боргових інструментів і можуть обмежувати стимули або здатність окремих кредиторів ініціювати судові позови до боржника в разі реструктуризації суверенного боргу. Це сприятиме її пришвидшенню, що, у свою чергу, дає уряду можливість скоротити бюджетні витрати на обслуговування та погашення боргу¹.

Ці Положення поділяють на два загальні типи. Перший являє собою положення про “мажоритарну реструктуризацію”, в межах якої кваліфікаційна більшість утримувачів облігацій певного випуску може приймати рішення про зміну істотних фінансових умов облігацій (тобто основної суми, процентної ставки й терміну погашення), обов’язкових для всіх інших власників цього випуску, до або після дефолту. Традиційно ПКД англійського типу потребують скликання зборів утримувачів облігацій. Надкваліфікована більшість досягається, якщо “за” проголосувало 75 % власників, представлених на зборах (особисто або за дорученням).

Другий вид ПКД – це положення про “мажоритарне стягнення”. Його завдання – обмежити здатність меншості власників облігацій перешкоджати процесові реструктуризації шляхом судового стягнення за своїми вимогам після дефолту, але до укладення угоди про неї. Щодо облігацій, котрі регулюються англійським і нью-йоркським правом, діють такі положення:

- 1) необхідне ствердзувальне голосування мінімальної частини власників облігацій (як правило, це 25 % непогашеної основної суми) для прискореного виконання їхніх вимог після дефолту;
- 2) таке прискорене виконання може скасовуватися простою або кваліфікованою більшістю після уникнення дефолту за запланованими платежами.

¹ Пересмотренные Руководящие принципы управления государственным долгом / Международный валютный фонд, Всемирный банк. – 2014. – Март [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://treasury.worldbank.org/documents/RevisedGuidelinesforPublicDebtManagement_2014_Russian.pdf.

Ще дієвіші норми про мажоритарне стягнення наведені в договорах про довірче управління, регульованих англійським правом, за якими подавати судові позови від імені всіх власників облигацій може довірчий керуючий (представник комітету власників облигацій). Він повинен вживати заходів тільки в разі надходження запиту від утримувачів необхідної частки облигацій (здебільшого 20–25 %).

Крім того, умови договору про довірче управління передбачають, що виплати за будь-яким позовом розподіляються довірчим керуючим між усіма власниками облигацій.

Хоча внесення ПКД до договорів облигацій є традиційною практикою на ринках у деяких юрисдикціях, включаючи облигації, регульовані англійським правом, з 2003 р. помітне зрушення у бік використання ПКД в облигаціях, регульованих нью-йоркським правом (які становлять значну частину випусків державних облигацій країн із ринком, що розвивається). Наприклад, Бразилія, Мексика, Філіппіни та Південна Африка включають ПКД, регульовані нью-йоркським правом¹.

Положення про колективні дії також містяться в договорах облигацій, регульованих правом Японії та Люксембургу. У Німеччині правова основа для використання ПКД була уточнена у 2009 р. для сприяння їх ширшому використанню у внутрішній і зовнішній емісії облигацій. Крім того, як зазначалося, з 1 січня 2013 р. країни еврозони поширили ПКД на всі нові облигації з терміном погашення більше року. Нарешті, багато країн із розвинутою економікою також зобов'язалися передбачати ПКД для своїх міжнародних випусків облигацій, щоб стимулювати їх упровадження як стандартної практики на ринку.

Криза еврозони засвідчила, що всупереч популярній думці країни з розвинутою економікою не застраховані від серйозних суверенних боргових криз. Окрім того, кризи в цих країнах можуть проявлятися через більші системні ризики, ніж у країнах, що розвиваються.

¹ Пересмотренные Руководящие принципы управления государственным долгом / Международный валютный фонд, Всемирный банк. – 2014. – Март [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://treasury.worldbank.org/documents/RevisedGuidelinesforPublicDebtManagement_2014_Russian.pdf; Strupczewski J. Euro zone agrees to lend Spain up to 100 billion euros / J. Strupczewski, J. Toyer // Reuters. – 2012. – 10 June [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reuters.com/article/2012/06/10/us-eurozone-idUSBRE8530RL20120610>.

Прикладом є боргова криза в Іспанії у 2012 р., коли країна не змогла врятувати від деформації фінансовий сектор і звернулася за допомогою. Пакет рятувальних заходів становив 100 млрд євро. Основною причиною кризи в Іспанії була розбалансована фінансово-кредитна політика в житловому секторі¹.

Також слід згадати боргову кризу в Португалії. Велика рецесія призвела до неспроможності цієї країни рефінансувати свій борг. Для уникнення дефолту було розроблено низку підтримуючих програм, обсяг яких дорівнював близько 79 млрд євро².

Важливим аспектом у подоланні боргових криз є участь судових органів. Якби проти Аргентини було виконане судове рішення за позовом власників дефолтних облігацій на суму 15 млрд дол. США, це стало б нищівним ударом для її виснажених валютних резервів. Проблема з виконанням судових рішень, з огляду на кризовий стан державних фінансів, стала прецедентом для учасників міжнародної боргової сфери. Ситуація в Аргентині зумовила появу терміна “фондистерв’ятники”, які скупили на вторинному ринку облігації її уряду з великою знижкою, а потім, у судовому порядку, намагалися отримати за них повну вартість. Проте, з огляду на непрозорість у переговорах між кредиторами та позичальниками, представникам Аргентини було важко обґрунтувати свою позицію в суді.

Україна також має певний досвід реструктуризації. Зокрема, протягом 1997–1998 рр. накопичився значний обсяг державного боргу в результаті випуску ОВДП із високим рівнем доходності для забезпечення розрахунків за іноземні товарні кредити під гарантії уряду. Значним ризиком стало те, що цими ОВДП володіли переважно нерезиденти (близько 52 %). Для рефінансування державного боргу Міністерство фінансів України вийшло на зовнішній ринок. З метою отримання зовнішніх комерційних позик було застосовано

¹ *Strupczewski J.* Euro zone agrees to lend Spain up to 100 billion euros / *J. Strupczewski, J. Toyer* // Reuters. – 2012. – 10 June [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reuters.com/article/2012/06/10/us-eurozone-idUSBRE8530RL20120610>.

² *Lynn M.* Forget Greece; it's Portugal that'll destroy euro; One default is an accident; two is a systemic crisis // *InvestmentWatch*. – 2012. – 25 Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://investmentwatchblog.com/forget-greece-its-portugal-thatll-destroy-euro-one-default-is-an-accident-two-is-a-systemic-crisis>.

фідуціарну схему запозичень, яка передбачала використання послуг фінансових посередників.

До такої схеми позик Міністерство фінансів України вдалося у зв'язку з відсутністю на той час у чинному законодавстві повноважень на безпосереднє розміщення облігацій зовнішніх державних позик (ОЗДП). Надалі більшість цих зовнішніх фінансових зобов'язань було переоформлено в ОЗДП. Проте у зв'язку з вкрай низьким кредитним рейтингом України ці позики вважалися високоризиковими для кредиторів і тому надавалися на короткі терміни під відносно високі проценти та державні гарантії. Якщо від МБРР Україна отримувала позики на термін 17–20 років під 7 % річних, то фідуціарні позики надавалися на 1–3 роки під 10–17 % річних. При цьому Україна одержувала ці позики на менш вигідних умовах, ніж інші країни. Наприклад, Росія і Казахстан отримували кошти за ставкою 9,25 % річних, а Литва – під 8 % річних.

Протягом 1997–1999 рр. Міністерство фінансів України здійснило низку комерційних (фідуціарних) запозичень на суму 2,5 млрд дол. США, зокрема у 1997 р. – 559 млн дол. США, у 1998 р. – 1652 млн, у 1999 р. – 289 млн дол. США.

У 1998 р. це позначилося на структурі фінансування дефіциту бюджету, в якій частка зовнішніх боргових інструментів, здебільшого короткострокового характеру, перевищила 63 %.

Через відсутність системи контролю за ризиками у сфері державного боргу виникли істотні проблеми з рефінансуванням. Це змусило уряд здійснити реструктуризацію боргу шляхом оформлення нових позик під високі проценти. Додатковим ускладненням для управління державним боргом стала значна девальвація національної валюти: у 1996 р. курс гривні до долара США дорівнював 1,84 грн / дол. США, а у 1999 р. – 5,22 грн / дол. США. Як наслідок, зросли бюджетні витрати на обслуговування державного боргу (табл. 2.8).

Приріст обсягів обслуговування у 1997 р., порівняно з попереднім роком, становив 45,4 %, у 1998 р. – 36,4, у 1999 р. – 28,1, а у 2000 р. – 92,9 %.

Загальні боргові зобов'язання на 2000 р. становили 3 млрд дол. США (понад 16 млрд грн), або майже половину планових доходів Державного бюджету України. До того ж у 2000 р. необхідно було сплатити МВФ близько 1 млрд дол. США, що фактично дорівнювало розміру всіх валютних резервів Національного банку України на кінець 1999 р.

Таблиця 2.8

**Динаміка платежів з обслуговування державного боргу в період
проведення реструктуризації**

Показник	1996	1997	1998	1999	2000
Обслуговування державного боргу, <i>млн грн</i>	1 216	1 768	2 411	3 088	5 958
Відношення видатків на обслуговування державного боргу до доходів державного бюджету, %	6	11	15	16	20

Джерело: Аналіз стану реструктуризації державних зовнішніх боргових зобов'язань: за матер. Колегії Рахункової палати від 27.02.2001. – К.: Рахункова палата України, 2001. – Вип. 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/161951?cat_id=38966.

Доволі складним питанням у процесі розв'язання боргових проблем була відсутність законодавчих норм та регламентів щодо реструктуризації державного боргу.

На момент реструктуризації станом на 15 березня 2000 р. сума основного боргу за цими облігаціями дорівнювала 1,2 млрд дол. США, проценти – 161,6 млн дол. США. За рахунок використання коефіцієнтів заміни облігацій сума основного боргу після реструктуризації зменшилася на 152,1 тис. дол. США.

Відповідно до встановлених постановами Кабінету Міністрів України від 11.02.2000 № 360 та від 13.04.2000 № 653 обсягів випуску та заміни ОЗДП, Міністерство фінансів України провело заміну:

- облігацій на суму 1,538 млрд німецьких марок під 16 % річних із терміном погашення в лютому 2001 р. на нові облігації (в євро та доларах США) з коефіцієнтом 100 %. Облігації на суму 28,7 млн німецьких марок не реструктуризовані, тобто не набули нових умов;
- облігацій на суму 500 млн євро під 14,75 % річних із терміном погашення в березні 2000 р. на нові облігації (в євро та доларах США) з коефіцієнтом 100 %. Облігації на суму 3,14 млн євро реструктуризовані без згоди власників, але за рішенням загальних зборів інвесторів;
- облігацій на суму 73,75 млн дол. США під 16,75 % річних із терміном погашення в жовтні 2000 р. на нові облігації (в євро та доларах США) з коефіцієнтом 100 %. Без згоди власників, але за

- рішенням загальних зборів інвесторів реструктуризовані облигації на суму 1,217 млн дол. США;
- облигацій на суму 258,4 млн дол. США з нульовим купоном та терміном погашення у вересні 2000 р. на нові облигації (в євро та доларах США) з коефіцієнтом 94,614 %. Облигації на суму 3,9 млн дол. США були реструктуризовані без згоди власників, але за рішенням загальних зборів інвесторів;
 - облигацій на суму 280 млн дол. США під 8,5 % річних із терміном погашення у 2000–2001 рр. та облигацій на суму 735 млн дол. США під 8,5 % річних та терміном погашення 2002–2007 рр. на нові облигації (в євро та доларах США) з диференційованими коефіцієнтами залежно від терміну погашення – від 67 до 100 % – облигації в сумі 34,4 млн євро та в сумі 669,6 млн дол. США. Облигації в сумі 179 млн дол. США не реструктуризовані, тобто не набули нових умов.

Однак реструктуризація зовнішніх комерційних боргових зобов'язань лише частково розв'язала загальну боргову проблему й мала обмежений у часі ефект, оскільки сприяла зменшенню видатків із погашення й обслуговування державного боргу лише в 2000 р.

У державному бюджеті на 2001 р. ці видатки визначено в сумі майже 16 млрд грн, що дорівнює їх розміру на момент прийняття рішення про реструктуризацію зовнішніх комерційних боргових зобов'язань.

У 2004–2013 рр. боргова стійкість не викликала суттєвого занепокоєння, однак у 2014 р. рівень державного та гарантованого державою боргу перевищив граничні обмеження, встановлені в Бюджетному кодексі України, і дорівнював 70,3 % ВВП.

З метою зниження боргового навантаження ухвалено рішення про початок переговорів із власниками значної частки зовнішнього державного боргу України. За результатами таких переговорів для здійснення правочинів із державними зовнішніми запозиченнями та гарантованим державою боргом уряд України в серпні 2015 р. прийняв розпорядження № 589-р, котрим схвалено попередні умови вчинення у 2015 р. правочинів з державним боргом за державними зовнішніми запозиченнями та гарантованим державою боргом.

Зауважимо, що ці умови є попередніми та означають лише наміри уряду України та Спеціального комітету кредиторів забезпечити певну послідовність дій для здійснення реструктуризації.

Угоду щодо реструктуризації досягнуто зі Спеціальним комітетом кредиторів, котрий представляє власників майже половини всіх боргових інструментів, включених до процесу реструктуризації. Серед основних умов цієї угоди є обов'язкове погодження з Комітетом проектів відповідних нормативно-правових актів України стосовно юридичного захисту облігацій, які підлягають обміну.

Реалізація угоди дасть можливість знизити боргове навантаження на економіку, посилити макроекономічну стабільність та створити умови для залучення інвестицій. Важливою особливістю є те, що Україна домовилася про реструктуризацію і списання частини боргу, не оголошуючи дефолту та не запроваджуючи мораторію на виплати за зовнішніми запозиченнями. Домовленість із кредиторами також відкриває шлях до досягнення трьох цілей реструктуризації, встановлених у Програмі співробітництва України з МВФ, зокрема:

- генерування для сектору державних фінансів 15,3 млрд дол. США впродовж дії Програми;
- досягнення до 2020 р. відношення державного та гарантованого державою боргу до ВВП, що не перевищуватиме 71 %;
- забезпечення у 2019–2025 рр. сукупної потреби державного бюджету у фінансуванні, яка не перевищуватиме в середньому 10 % (максимум 12 %) ВВП.

У результаті тривалих переговорів між урядом України та зовнішніми кредиторами вдалося досягти домовленостей, котрі забезпечать зменшення суверенного і гарантованого державою боргу на 20 %. Одразу після юридичного оформлення взаємних зобов'язань буде списано державний борг в обсязі 3,6 млрд дол. США, що значно покращить платіжний баланс України.

Вартість реструктуризованих боргових інструментів може бути на 0,5 в. п. вищою, ніж до здійснення боргових операцій (7,22 % річних), але на тлі зменшення загальної суми боргу це не справить суттєвого негативного ефекту. Зауважимо також, що за ставкою 7,75 % річних Україна вже випускала ОЗДП у 2010 та у 2011 рр.

Для тієї частини державного боргу, що не підлягатиме списанню, буде змінено термін погашення: строки погашення, які припадали на 2015–2023 рр., буде перенесено на 2019–2027 рр.

Нові облігації будуть номіновані в доларах США та випускатимуться дев'ятьма окремими серіями приблизно з однаковою основною сумою (з мінімальним округленням). Відповідні серії передбачати-

муть умову погашення основної суми єдиним платежем в річницю запланованої дати випуску, що наставатиме послідовно щороку з 2019 по 2027 рр.

Загальний обсяг боргу, щодо якого проводяться переговори з реструктуризації, за номінальною вартістю становить 22,6 млрд дол. США, зокрема:

- державні єврооблігації і єврооблігації ДП “Фінансування інфраструктурних проєктів” (Фінінпро) – 18 млрд дол. США;
- гарантовані державою зовнішні валютні кредити державних підприємств (Укравтодор, Укрмедпостач, КБ “Южне”) – близько 0,7 млрд дол. США;
- єврооблігації м. Києва – близько 0,6 млрд дол. США;
- єврооблігації Укрзалізниці – 0,5 млрд дол. США;
- зовнішні (приватні) борги Ощадбанку та Укрексімбанку – 2,8 млрд дол. США.

Проценти за кожною серією нових облігацій підлягатимуть сплати в грошовій формі двічі на рік: у дату, що настає із закінченням року, і за півроку від запланованої дати випуску, починаючи від дати, що настає із закінченням шести місяців від запланованої дати.

Позитивним аспектом можна вважати також те, що нові облігації не підлягатимуть достроковому викупу до передбаченого строку погашення. Це означає, що при формуванні державного бюджету до обсягів державних витрат не входитимуть кошти для можливого дострокового викупу зазначених цінних паперів.

Разом із тим, окрім певних позитивних наслідків списання та реструктуризації державного боргу є чинники, що можуть містити ризики для боргової та фінансової політики України. Так, умови, за якими розраховуватиметься вартість обслуговування, відомі як інструмент відновлення вартості (VRI), особливістю котрого є прив’язка до темпів зростання національної економіки.

За схемою, сформованою між Україною та Спеціальним комітетом кредиторів, останні не зможуть отримати жодних платежів, якщо вітчизняна економіка зростатиме повільніше, ніж 3 % на рік. При зростанні ВВП від 3 до 4 % на рік кредитори одержать 15 % від суми перевищення 3 % ВВП. Якщо економіка України зростатиме швидше, ніж 4 % на рік, кредитори отримують 40 % вартості від кожного відсотка, який перевищує таке зростання. Водночас, згідно з домовленістю, VRI набере чинності, починаючи з 2021 р. та застосовуватиметься до 2040 р.

Розрахунки здійснюватимуться за такою схемою¹:

1) якщо $3\% \leq \text{Приріст реального ВВП}_{t-2} \leq 4\%$, то

$$\text{Платіж}_t = 15\% \cdot \text{Номінальний ВВП у гривні}_{t-3} \times (1 + \text{Дефлятор ВВП}_{t-2})(\text{Приріст реального ВВП}_{t-2} - 3\%);$$

2) якщо $\text{Приріст реального ВВП}_{t-2} > 4\%$, то

$$\text{Платіж}_t = 15\% \cdot \text{Номінальний ВВП у гривні}_{t-3} \times (1 + \text{Дефлятор ВВП}_{t-2}) \cdot 1\% + 40\% \cdot \text{Номінальний ВВП у гривні}_{t-3} \times (1 + \text{Дефлятор ВВП}_{t-2})(\text{Приріст реального ВВП}_{t-2} - 4\%).$$

Платежі за цінними паперами, прив'язаними до показників ВВП, здійснюватимуться в доларах США шляхом конвертації сум у гривні за погодженим обмінним курсом (наприклад, базуючись на середній ставці та з погодженого джерела). Максимально може бути здійснено 20 щорічних платежів.

До січня 2021 р. жодна виплата не проводитиметься. Першою датою платежу буде 15 січня 2021 р. Цей платіж обраховуватиметься, виходячи з показників ВВП за 2019 р. Україна матиме проміжок часу з вересня 2015 р. до січня 2021 р. для проведення ефективних реформ, зміцнення фінансової системи та забезпечення розвитку економіки. Згідно з попередніми умовами, між 2021 та 2025 р. цей платіж не перевищуватиме 1 % ВВП (за прогнозними розрахунками, 1,5–1,7 млрд дол. США). Слід зазначити, що платежі за комерційними зовнішніми позиками (погашення та обслуговування) у 2012 р. становили 0,6 % ВВП, у 2013 р. – 1,13 та у 2014 р. – 1,56 % ВВП².

¹ Деякі питання вчинення у 2015 році правочинів з державним боргом за державними зовнішніми позичченнями та гарантованим державою боргом : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.08.2015 № 859-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/859-2015-%D1%80>.

² Звіт про виконання Програми управління державним боргом за 2013 рік // Міністерство фінансів України. – 2014. – 14 трав. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=399290; Звіт про виконання Програми управління державним боргом за 2012 рік // Міністерство фінансів України. – 2013. – 12 квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=375216; Інформація про стан виконання зведеного та Держав-

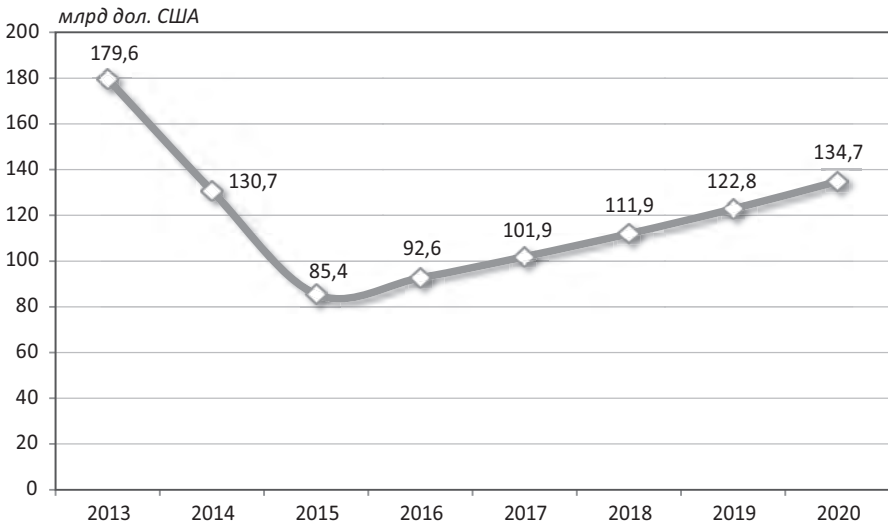


Рис. 2.4. Динаміка ВВП України за прогнозами МВФ

Джерело: World Economic Outlook Database // International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx>.

Україна не здійснюватиме жодних платежів за VRI, доки її ВВП не перевищить 125,4 млрд дол. США. За прогнозами МВФ, вітчизняна економіка може досягнути такого обсягу в 2019–2020 рр., а на кінець 2015 р. цей показник дорівнюватиме 85,4 млрд дол. США (рис. 2.4).

Зростання економіки, за прогнозами МВФ, очікується, починаючи з 2016 р. Так, номінальний обсяг ВВП у зазначеному році може становити 92,6 млрд дол. США., у 2017 р. – 101,9 млрд, у 2018 р. – 111,9 млрд, у 2019 р. – 122,8 млрд, а у 2020 р. – 134,7 млрд дол. США¹.

За роки незалежності України зростання ВВП вище ніж 5 % спостерігалося упродовж 2000–2004 рр., у 2006, 2007 та 2011 рр. За оцінками МВФ, з урахуванням волатильності зростання економік країн,

ного бюджетів України за 2014 рік // Міністерство фінансів України. – 2015. – 2 лют. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=407731&cat_id=77440.

¹ World Economic Outlook Database // International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx>.

що розвиваються, очікувані платежі за VRI становитимуть лише 0,3 % ВВП у 2021–2025 рр. та 0,6 % ВВП у 2026–2040 рр.¹

Визначення ВВП, його процес і стандарт відповідності буде погоджено пізніше, зокрема сторони встановлять складові ВВП, приріст реального ВВП, номінальний ВВП, дефлятор ВВП та розрахунок ВВП, котрі не можна буде змінювати без дозволу. Щороку погоджена інформація про ВВП публікуватиметься в огляді світової економіки МВФ або будь-якому подібному загальнодоступному джерелі.

Умови реструктуризації мають бути схвалені власниками кожної серії облігацій, включених до цього процесу. У разі незгоди з ними власники облігацій мають право вступити в окремі переговори з урядом України. Разом із тим, оскільки Спеціальний комітет кредиторів представляє інтереси приблизно половини власників зовнішнього комерційного державного боргу, Кабінет Міністрів України має значні шанси на успішне ухвалення умов реструктуризації з іншими кредиторами.

Порівняльна оцінка боргового навантаження на економіку України за поточним сценарієм та за умови реструктуризації і списання наведена на рис. 2.5.

Очікується, що на кінець 2015 р. відношення обсягу державного боргу до ВВП становитиме близько 70,4 %. Разом із тим, відповідно до прогнозу МВФ найближчими роками спостерігатиметься поступове економічне зростання.

Темпи такого зростання й прогнозні обсяги державних запозичень з урахуванням рівня дефіциту державного бюджету дають змогу зробити припущення щодо поступового зменшення боргового навантаження. Так, за поточним сценарієм відношення державного боргу до ВВП у 2016 р. може дорівнювати 69 %, у 2017 р. – 66,6, у 2018 р. – 62,4, а у 2024 р. – 49,2 %².

Водночас, за умови проведення боргової операції відповідне навантаження істотно зменшиться. Відчутні зміни ймовірні вже за під-

¹ Ключові факти щодо угоди зі Спеціальним комітетом кредиторів // Міністерство фінансів України. – 2015. – 27 серп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=425499&cat_id=406607.

² World Economic Outlook Database // International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx>.

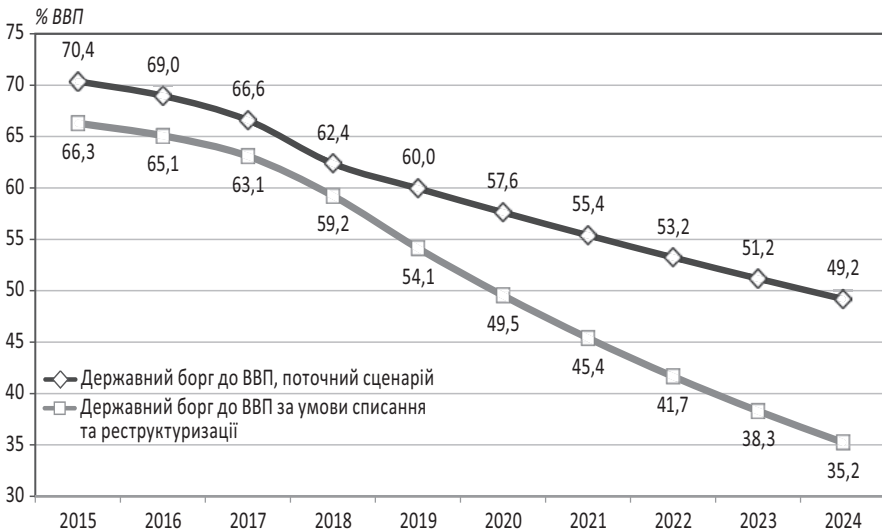


Рис. 2.5. Динаміка боргового навантаження за поточним сценарієм та за умови реалізації угоди про списання і реструктуризацію державного боргу України

Розраховано та складено за: World Economic Outlook Database // International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx>; Ключові факти щодо угоди зі Спеціальним комітетом кредиторів // Міністерство фінансів України. – 2015. – 27 серп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=425499&cat_id=406607.

сумками 2015 р., на кінець якого відношення боргу до ВВП може становити 66,3 %. Після кризового 2015 р. (очікується зниження ВВП до –8 %) та невеликого зростання у 2016 р. (+2,2 %), починаючи з 2019 р. очікується певне прискорення темпів економічного зростання. За рахунок цього, а також завдяки виваженому рівневі дефіциту державного бюджету (2–2,5 %) боргове навантаження матиме низхідну траєкторію.

У межах побудованої моделі та з огляду на те, що гарантований державою борг у загальній сумі боргу дорівнює приблизно 23–25 %, у 2024 р. загальне боргове навантаження на національну економіку вже не перевищуватиме граничного рівня в 60 %, визначеного у Бюджетному кодексі України.

2.4. БЮДЖЕТНІ ПРАВИЛА ЯК ІНСТРУМЕНТ БЮДЖЕТНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРИВАЛОЇ ТЕНДЕНЦІЇ ЗНИЖЕННЯ БОРГОВОГО НАВАНТАЖЕННЯ

Одним із інструментів зниження рівня боргового навантаження є бюджетні правила, які визначають режим фіскальної політики залежно від ступеня такого навантаження та економічної кон'юнктури. Протягом останніх 20 років у багатьох країнах було прийнято закони про бюджетну відповідальність, спрямовані на проведення прозорої, збалансованої бюджетно-податкової політики, яка уможлиблює утримання рівня боргового навантаження в безпечних межах. Крім того, це дає змогу іншим секторам економіки планувати діяльність, зменшити втрати від асиметричності інформації щодо характеру бюджетно-податкової політики в майбутньому, а також посилити її антициклічну спрямованість. Перші нормативно-правові акти було прийнято спочатку в розвинутих країнах ще в 1990-х роках, а пізніше й в інших країнах Латинської Америки, Європи, Азії. МВФ виокремлює два основних типи таких актів¹:

1. Процедурні бюджетно-податкові правила, спрямовані на підвищення прозорості, підзвітності та ефективності управління державними фінансами, визначають якісні характеристики бюджетного процесу та взаємодію між його учасниками. Вони передбачають, що органи державного управління беруть на себе зобов'язання регулярно звітувати та надавати інформацію для здійснення моніторингу стану й стратегії розвитку державних фінансів у середньо- та довгостроковому періоді. Зазначені правила діють, зокрема, у Великобританії, Новій Зеландії, Австралії.
2. Кількісні бюджетно-податкові правила, котрі встановлюють кількісні обмеження для органів державного управління щодо обсягу операцій, використовуваних як загальноприйнятий показник результатів виконання бюджету. Найчастіше такими показниками є дефіцит бюджету (країни ЄС, зокрема Німеччина), обсяг запозичень (Кіпр), видатки бюджету (Нідерланди).

¹ Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances / International Monetary Fund. – 2009. – 16 Dec. – 72 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf.

Механізм забезпечення дотримання органами державної влади встановлених кількісних бюджетно-податкових правил може обмежуватися втратою репутації політичних сил (розвинуті країни), передбачати імплементацію таких обмежень у Конституцію (Німеччина) або санкції для посадових осіб, що очолюють відповідні органи державного управління.

Бюджетний кодекс України передбачає обмеження державного й гарантованого боргу на рівні 60 % ВВП. Але таке правило не сприяє проведенню виваженої фіскальної та боргової політики з двох причин:

- 1) обмеження є недостатнім, оскільки розрахунки показують, що безпечний рівень боргу СЗДУ в Україні не повинен перевищувати 30–40 %¹;
- 2) немає алгоритму заходів, які б на практиці забезпечували виконання цього правила.

Аналіз зусиль щодо консолідації державних фінансів. На період проведення реформ і стабілізації економічної та політичної ситуації провідні країни світу та МФО запропонували Україні вигідні умови фінансування з чіткою вимогою консолідації державних фінансів та зменшення боргового навантаження. За надвисокого рівня витрат СЗДУ, не пов'язаних із погашенням боргових зобов'язань, який у 2014 р. досяг 53,2 % ВВП (найвищий показник із часу здобуття Україною незалежності) (табл. 2.9), уряд не мав іншої альтернативи, крім різкого обмеження практично всіх статей витрат, не пов'язаних із погашенням боргу (до 51 % ВВП). Такі заходи дали змогу запланувати зниження розширеного балансу СЗДУ з –12,3 до –8 % ВВП.

Про жорсткість фіскальної політики свідчить запланований первинний структурний баланс СЗДУ (який вважається традиційним показником досягнень уряду щодо збалансування державних фінансів) із профіцитом на рівні 1,7 % ВВП, тоді як у 2014 р. структурне сальдо було від'ємним і становило –8,7 % ВВП (табл. 2.10). Для того щоб виявити, чи достатньо цих заходів для зниження в середньостроковому періоді боргу до безпечного рівня, у країнах ЄС встановлюється показник S_1^2 , котрий відображає, наскільки має бути покращ-

¹ Лондар С. А. Рівень боргового навантаження державних фінансів в Україні / С. А. Лондар, В. Й. Башко // Фінанси України. – 2013. – № 1. – С. 22–31.

² Fiscal Sustainability Report 2012 // European Economy. – 2012. – № 8. – vi, 204 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf.

Таблиця 2.9
Динаміка балансу й основних витрат СЗДУ в Україні, % ВВП

Показники	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (прогноз)
Розширений баланс за касовим методом ¹	-4,3	-1,5	-1,3	-1,3	-3,6	-12,3	-8,3	-4,6	-5,2	-5,1	-12,3	-8,0
Розширений первинний баланс	-3,4	-0,7	-0,6	-0,8	-3,1	-11,1	-6,7	-2,7	-3,3	-2,7	-8,8	-2,4
циклічний	2,8	2,1	3,3	5,1	5,2	-1,2	-0,1	1,7	1,9	2,2	-0,1	-4,1
структурний	-6,2	-2,8	-4,0	-5,9	-8,2	-9,9	-6,6	-4,3	-5,2	-4,9	-8,7	1,7
Всього витрат, крім погашення боргу, у тому числі:	40,0	42,1	43,0	41,7	45,5	51,1	48,4	45,9	47,8	46,7	53,2	51,0
Соціальний захист ²	17,0	19,5	18,9	17,5	19,7	22,3	22,0	20,5	21,4	21,8	20,3	19,4
Фінансування виробництва та споживання енергетичних ресурсів та ЖКП, у тому числі:	...	1,4	1,8	1,5	2,2	4,4	2,1	2,3	3,1	2,4	8,0	3,4
виробникам	...	1,0	1,3	0,9	1,8	4,4	1,7	1,8	2,6	2,0	7,6	1,9
капіталізація "Нафтогаз України"	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,6	0,7	0,9	0,5	0,9	6,2	1,7
субсидії "Нафтогаз України"	0,0	0,0	0,0	0,2	0,7	0,4	0,3	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0
погашення різниці в тарифах на ЖКП	...	0,3	0,6	0,0	0,3	0,3	0,0	0,2	1,0	0,1	0,8	0,2
підтримка вугільних шахт	0,5	0,7	0,8	0,8	0,8	1,1	0,7	0,7	0,9	1,0	0,6	0,1
населенню	...	0,3	0,5	0,6	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	1,4
Освіта	5,1	5,9	6,0	5,9	6,2	7,1	7,1	6,4	7,0	6,9	6,4	...
Сілові органи ³	2,7	2,4	2,2	2,3	2,2	2,2	2,3	2,1	2,2	2,1	3,5	4,3
Охорона здоров'я	3,4	3,4	3,5	3,6	3,4	3,9	4,0	3,6	4,0	4,0	3,6	...
Виплата процентів (доходу) за зобов'язаннями ⁴	0,9	0,8	0,7	0,5	0,5	1,1	1,6	1,9	1,9	2,4	3,4	5,6
Загальнодержавні видатки (крім боргових виплат)	2,5	2,7	2,9	2,7	2,7	2,5	2,5	1,9	2,0	1,9	1,8	...

Закінчення табл. 2.9

Показники	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (прогноз)
Підтримка банківської системи	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	2,1	0,6	0,7	0,0	0,1	1,7	3,2
Будівництво доріг (крім боргових виплат Укравтодору)	1,7	0,9	1,3	1,6	0,9	0,7	0,8	1,0	0,9	0,7	0,5	...

1 Розширений баланс визначено як суму фінансування СЗДУ, згідно з офіційними даними, витрат із придбання цінних паперів, різниці між надходженням і погашенням гарантованих позик Укравтодору та ДП "Фінінпро", а також надходжень до державного бюджету коштів від розподілу СПЗ у 2009 р.

2 За винятком субсидій населенню на компенсацію різниці в тарифах на ЖКП і придбання твердого та рідкого пального побутового палива й скрапленого газу, дані щодо яких включені у статтю "Фінансування виробництва та споживання енергетичних ресурсів та житлово-комунальних послуг".

3 Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство оборони України, Адміністрація Державної прикордонної служби України та Служба безпеки України.

4 Визначено як суму видатків за ст. 1200 економічної класифікації "Виплата процентів (доходу) за зобов'язаннями" та статті видаєтків "Виконання боргових зобов'язань за кредитами, отриманими під державні гарантії Національним агентством з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та реалізації інфраструктурних проєктів" програмної класифікації на підставі листа Міністерства інфраструктури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dostup.pravda.com.ua/request/4980/response/6611/attach/1/tmp64A.pdf>.

Розраховано і складено за: Звітність про виконання бюджетів // Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>; Дохідність державних цінних паперів на первинному ринку // Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.bank.gov.ua/files/4-Financial_markets\(4.3\).xls](http://www.bank.gov.ua/files/4-Financial_markets(4.3).xls).

Таблиця 2.10

Складові розрахунку показника S_1 в Україні станом на 2015 р.

S_1	$\frac{D_{t_0}(\alpha_{t_0;t_2} - 1)}{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} \alpha_{i;t_2}}$	BOR_i	$\frac{D_{t_0} - D_{t_2}}{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} \alpha_{i;t_2}}$	$\frac{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} \Delta A_i \alpha_{i;t_2}}{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} \alpha_{i;t_2}}$
0,5	-0,9	-2,5	3,3	0,6

Розраховано і складено за: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://drive.google.com/file/d/0B77RpzgBYGU1LUZtSGpHdFItajA/view?usp=sharing>.

щений структурний первинний баланс, аби протягом визначеного періоду (в нашому випадку до 2030 р.) обсяг боргу зменшився до безпечного рівня. Він розраховується за такою формулою:

$$S_1 = \frac{D_{t_0}(\alpha_{t_0;t_2} - 1)}{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} \alpha_{i;t_2}} + BOR_i + \frac{D_{t_0} - D_{t_2}}{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} \alpha_{i;t_2}} + \frac{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} \Delta A_i \alpha_{i;t_2}}{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} \alpha_{i;t_2}}, \quad (2.1)$$

де D_t – співвідношення боргу СЗДУ та ВВП; t_0 – 2015 р.; t_2 – 2016 р.;

$\alpha_{i;t_2} \equiv \prod_{t=t_0}^i \frac{1+R_t}{1+G_t}$ – автоматичне зростання рівня боргу; R_t – вплив витрат з обслуговування та зміни валютного курсу на зростання державного боргу; G_t – зростання номінального ВВП протягом прогнозного періоду; $BOR_t = -PB_{t_0} - \Delta PR - \Delta NBU + \Delta DOR + \Delta REC$ – прогнозне співвідношення обсягу боргового фінансування витрат інших, ніж виконання боргових зобов'язань і ВВП (PB_{t_0} – співвідношення запланованого на 2015 р. розширеного структурного первинного балансу та ВВП; $\Delta PR = PR_t - PR_{t_0}$ – зміна співвідношення надходжень від приватизації та ВВП; $\Delta NBU = NBU_t - NBU_{t_0}$ – зміна співвідношення коштів, що передає НБУ до державного бюджету, та ВВП; $\Delta DOR = DOR_t - DOR_{t_0}$ – зміна співвідношення видатків на будівництво доріг і ВВП; $\Delta REC = REC_t - REC_{t_0}$ – заплановані видатки на підтримку банківської системи у 2015 р. відносно ВВП); $\Delta A = A_t - A_{t_0}$ – зміна витрат, пов'язаних зі старінням населення, порівняно з базовим роком t_0 .

Перші два доданки формули відображають обмежену початкову бюджетну позицію – розрив між прогнозним і необхідним (для ста-

бюджетну позицію – розрив між прогнозним і необхідним (для ста-

білізації боргу на очікуваному у 2015 р. рівні) значеннями боргового фінансування витрат інших, ніж виконання боргових зобов'язань, відносно ВВП. Додатний розрив вказує, що для утримання боргу на теперішньому рівні необхідні додаткові заходи з консолідації бюджету. При прогнозуванні боргового фінансування витрат інших, ніж виконання боргових зобов'язань, відносно ВВП – BOR_i взято до уваги такі припущення:

- профіцит розширеного первинного структурного балансу у 2015 р. становитиме 1,7 % ВВП;
- з огляду на доволі амбітні плани уряду стосовно приватизації об'єктів державної власності, рівень надходжень від приватизації може збільшитися до 0,4 % ВВП, тобто потреба в борговому фінансуванні зменшиться на відповідну величину;
- зважаючи на те, що внаслідок значної девальвації національної валюти заплановані надходження доходів державного бюджету від Національного банку України на 2015 р. дорівнюють 60,5 млрд грн, або 3,1 % ВВП, очікується, що вплив девальвації на переоцінку активів НБУ буде мінімальним і зазначені доходи зменшаться на 1,7 % ВВП¹;
- оскільки станом на 2014 р. обсяг видатків СЗДУ на будівництво доріг був мізерним – лише 0,5 % ВВП, ймовірно, у подальшому уряд буде змушений збільшити зазначені видатки на 1 % ВВП, інакше незадовільний стан доріг негативно позначиться не лише на темпах економічного зростання, а й на політичних рейтингах;
- у 2015 р. розширений первинний структурний баланс погіршився внаслідок видатків на підтримку банківської системи на рівні 2 % ВВП, котрих, як очікується, в майбутньому не буде.

Станом на 2015 р. сума перших двох доданків в Україні є від'ємною: –3,4 % ВВП (див. табл. 2.9), тобто навіть без вжиття додаткових заходів консолідації – зменшення видатків – за інших рівних умов рівень боргу СЗДУ знижуватиметься.

Третій доданок відображає величину додаткових заходів із консолідації бюджету з метою зниження боргу СЗДУ до безпечного рів-

¹ У принципі цей фактор мав би враховуватись при визначенні структурного первинного балансу, але з метою спрощення розрахунків автори його вилучили.

ня (якщо для країн ЄС цей рівень становить 60 % ВВП, то для України – лише 40 % ВВП). Прогноз обсягу боргу СЗДУ на кінець 2015 р. становив 1500 млрд грн (із них: обсяг державного боргу – 1331 млрд грн, боргові зобов'язання Укравтодору – 43 млрд, борг ДП “Фінінпро” – 39 млрд, місцевий консолідований борг – 19 млрд грн), або 80 % ВВП. За інших рівних умов для зниження цього показника до 40 % ВВП необхідні додаткові обмеження в розмірі 3,3 % ВВП (див. табл. 2.10).

Четвертий, останній доданок у правій частині формули (2.1) відображає додаткові заходи коригування, потрібні для нівелювання негативного впливу процесу старіння населення (зокрема виплату пенсій, видатки на охорону здоров'я та догляд за престарілими). Припустивши, що витрати, пов'язані зі старінням населення в Україні, складаються лише з видатків на виплату пенсій, а також зважаючи на зміну співвідношення між населенням працездатного та пенсійного віку до 2030 р., встановлено, що четвертий доданок дорівнює 0,6 % ВВП.

Відповідно до методики оцінювання фіскальної стійкості ЄС, якщо S_1 більше нуля, це означає наявність середнього ступеня ризиків, більше 2,5 – високих ризиків. За розрахунками, в Україні у 2015 р. значення показника S_1 становить 0,5 (див. табл. 2.10), що відображає помірні ризики фіскальної стійкості. За інших рівних умов, зокрема за відсутності популістських кроків із боку влади, рівень боргу СЗДУ знизиться до 45 % у 2030 р.

Бюджетні правила як інструмент відповідальної фіскальної політики. Протягом 2014–2015 рр. було істотно скорочено основні статті видатків бюджету, крім видатків на силові органи. Ці заходи здатні зменшити борг до безпечного рівня. Водночас вони призвели до суттєвого погіршення рівня життя українців та зростання соціальної напруженості. Як бачимо з табл. 2.9, рівень видатків на соціальний захист (без урахування пільг і субсидій на компенсацію частини вартості житлово-комунальних послуг (ЖКП) знизиться до 19,3 % ВВП, а в реальних показниках (з урахуванням інфляції) порівняно з 2014 р. зазначені видатки зменшаться на 18 %.

Істотно знизилися також витрати на фінансування виробництва та споживання енергетичних ресурсів і ЖКП – з 8 % ВВП у 2014 р. до 3,1 % ВВП у 2015 р. У реальних показниках вказані витрати порівняно з 2014 р. зменшаться на 66 %.

Варто враховувати, що мотивація уряду до збереження та посилення режиму жорсткої економії з часом зменшуватиметься. Нині, коли, по суті, здійснюється зовнішнє управління економікою, влада зазнає відчутних політичних втрат унаслідок цього режиму. Однак у неї немає вибору. Коли залежність уряду від допомоги МВФ перестане бути критичною, стимули до продовження жорсткої фіскальної політики послабляться, натомість зростуть спокуси використати бюджетні важелі для підвищення політичних рейтингів.

У липні 2015 р. Міністерство фінансів України оприлюднило проект Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо бюджетних правил про внесення змін до бюджету)”, який передбачає умови, що уможливають внесення змін до закону про державний бюджет протягом бюджетного періоду. Крім того, проект передбачає погодження таких змін з Кабінетом Міністрів України, а також виключне право останнього на внесення змін до граничних обсягів дефіциту державного бюджету, державного боргу і гарантованого державою боргу та надання державних гарантій¹.

Аби посилити відповідальність за здійснення фіскальної політики, у бюджетне законодавство доцільно імплементувати низку інших обмежень, які сприяли б скороченню дефіциту бюджету та зменшенню рівня боргового навантаження. Першим кроком до реалізації цих заходів мало би стати започаткування обліку боргу СЗДУ й адекватного обліку балансу СЗДУ, зокрема відображення витрат на придбання цінних паперів, з метою реалізації фіскальної політики, а не управління ліквідністю.

Сьогодні ми часто порівнюємо дефіцит і державний борг із відповідними, на перший погляд, показниками в інших країнах, посиляючись на встановлене в ЄС обмеження рівня боргу в 60 % ВВП. Але при цьому не береться до уваги те, що за кордоном ці показники визначаються на рівні СЗДУ – значно ширшого поняття, ніж державний бюджет. Як показують розрахунки, для України допустимий рівень боргу СЗДУ становить 40 % ВВП, зокрема державного боргу – 33 % ВВП.

¹ Проект Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо бюджетних правил про внесення змін до бюджету)” // Міністерство фінансів України. – 2015. – 9 лип. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=422029&cat_d=406903&ctime=1437121621237.

Розглянемо декілька варіантів бюджетних правил, що сприяли би зниженню боргового навантаження в Україні.

1. Україна зобов'язується добровільно виконувати бюджетні правила ЄС¹, за умови вжиття заходів щодо адекватного обліку сальдо СЗДУ та визначення його циклічної й структурної складових. Ці правила передбачають, що коли відношення боргу до ВВП більше 60 % (навіть за умови, якщо рівень дефіциту не перевищує 3 % ВВП), країни – члени ЄС зобов'язані формувати фіскальну політику таким чином, аби зменшувати відповідне перевищення на 1/20 щороку, за винятком періоду несприятливої економічної кон'юнктури. Розроблення фіскальної політики згідно з бюджетними правилами дасть змогу знизити рівень боргу СЗДУ у 2030 р. до 59 % ВВП. Це найкращий спосіб вирішення питання, котрий забезпечив би не лише реалізацію відповідальної фіскальної політики, а й додатковий аргумент у переговорах стосовно вступу до ЄС.
2. Можна запропонувати й альтернативний, жорсткіший варіант, який передбачає, що у випадку перевищення державного боргу понад 33 % ВВП обсяг чистого боргового фінансування державного бюджету не може бути більшим за 50 % видатків на обслуговування державного боргу (табл. 2.11). При дотриманні зазначеного бюджетного правила рівень боргу СЗДУ в 2030 р. може знизитися до 42 % ВВП (рис. 2.6).

У табл. 2.11 узагальнено авторські пропозиції щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України з метою консолідації державних фінансів.

Необхідними є й інші заходи, які сприяли б консолідації державних фінансів, зокрема:

- встановлення обмеження обсягу наданих гарантій та відмова від залучення позик іншими установами, ніж Кабінет Міністрів України, погашення яких здійснюватиметься з державного бюджету, оскільки вартість їх залучення істотно перевищує вартість державних запозичень;

¹ Пакт стабільності і зростання ЄС (нововведення від 2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecofin.org.ua/wp-content/uploads/2013/10/SGP.pdf>; Процедура надмірного дефіциту (Excessive deficit procedure – EDP) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecofin.org.ua/wp-content/uploads/2015/01/SGP.docx>.

Таблиця 2.11

Пропозиції щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України

Номер та назва статті	Пропозиції щодо змін і доповнень
2. Визначення основних термінів	Сектор загального державного управління – установи та організації, що виробляють товари й надають послуги для індивідуального та колективного споживання на безоплатній основі або за цінами, які не мають економічного значення, та/або здійснюють перерозподіл національного доходу та багатства. Такі установи фінансуються в основному з державного та місцевих бюджетів та/або за рахунок обов'язкових платежів
16. Здійснення державних (місцевих) запозичень та управління державним (місцевим) боргом	<p>З метою недопущення зростання державного боргу понад граничний рівень, визначений у частині Другій статті 18, обсяг державних запозичень не може перевищувати обсяг витрат з обслуговування та погашення державного боргу більш ніж на 1 % річно-номінального обсягу валового внутрішнього продукту, за винятком періоду несприятливої економічної кон'юнктури.</p> <p>У разі перевищення граничного рівня державного боргу, визначеного в частині Другій статті 18, обсяг державних запозичень не може перевищувати суми витрат на погашення державного боргу та 50 % видатків на його обслуговування, за винятком періоду несприятливої економічної кон'юнктури.</p> <p>Період несприятливої економічної кон'юнктури – бюджетний період, протягом якого спостерігається зниження темпів економічного зростання:</p> <ul style="list-style-type: none"> – прогнозовий річний обсяг валового внутрішнього продукту в постійних цінах, згідно з даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, не перевищує обсягу валового внутрішнього продукту в одному з трьох попередніх років більш ніж на 1 %; – зростання обсягу валового внутрішнього продукту в постійних цінах протягом двох кварталів не перевищує 0,5 % порівняно з відповідним періодом попереднього року, згідно з даними Державної служби статистики України. <p>Частка державних запозичень у іноземній валюті або індексованих на зміну курсу гривні відносно іноземних валют (без урахування запозичень від міжнародних фінансових установ) не повинна перевищувати 50 % їх загального обсягу протягом бюджетного періоду.</p>

Закінчення табл. 2.11

Номер та назва статті	Пропозиції щодо зміни і доповнень
	<p>Очікуваний обсяг витрат на обслуговування та погашення державного боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 8 % річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України.</p> <p>У разі перевищення цієї граничної величини Кабінет Міністрів України зобов'язаний вжити заходів для приведення обсягу цих витрат у відповідність із положеннями цього Кодексу</p>
17. Державні та місцеві гарантії	<p>З метою недопущення зростання гарантованого державою боргу понад граничний рівень, обсяг наданих державою гарантій протягом року не може перевищувати 1,5 % річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України.</p> <p>У разі перевищення граничного рівня гарантованого державою державного боргу обсяг наданих державою гарантій протягом року не може перевищувати 1 % річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України</p>
18. Граничні обсяги державного (місцевого) боргу та державних (місцевих) гарантій	<p>Обсяг державного боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 33 % річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України.</p> <p>Обсяг гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 8 % річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України.</p> <p>У разі перевищення граничних рівнів державного боргу та гарантованого державою боргу, Кабінет Міністрів України зобов'язаний вжити заходів, передбачених у частині першій статей 16 та 17 цього Кодексу</p>
Прикінцеві положення	<p>Виключити такий пункт:</p> <p>3. Установити, що положення частини четвертої статті 17 цього Кодексу не застосовуються при наданні державних гарантій за кредитами (позиками) Державної служби автомобільних доріг України, головних розпорядників бюджетних коштів, залучених ними для здійснення капітальних видатків понад обсяги встановлених бюджетних призначень, та суб'єктів господарювання, що забезпечують проведення заходів, пов'язаних з організацією та проведенням фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні, а також реалізацію міжнародного проекту "Циклон-4"</p>

Складено автором.

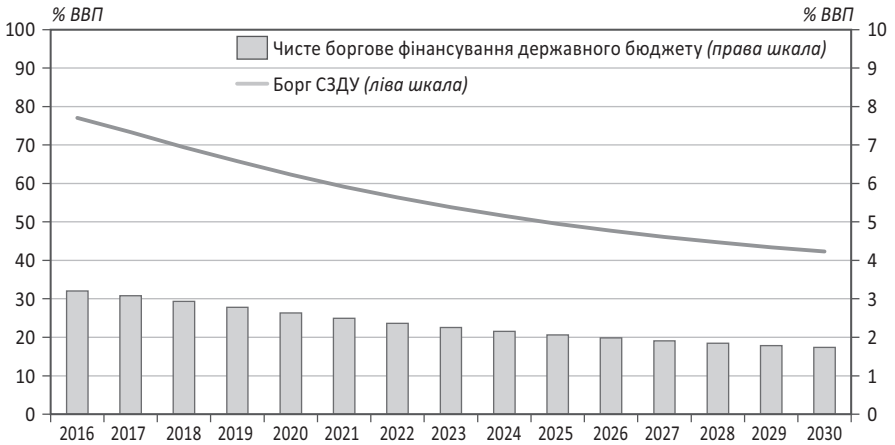


Рис. 2.6. Динаміка чистого боргового фінансування та боргу СЗДУ за умови прийняття бюджетних правил згідно з варіантом 2

Розраховано і складено автором.

- підвищення прозорості державних фінансів за рахунок запровадження обліку операцій та боргових зобов'язань установ СЗДУ згідно з методом нарахувань;
- посилення обмеження обсягу державного й гарантованого державою боргу через встановлення їх гранично допустимих рівнів відповідно у 33 та 8 % ВВП (див. табл. 2.11);
- обмеження частки державних запозичень у іноземній валюті від приватних кредиторів на рівні 50 %, зважаючи на постійну недооцінку валютних ризиків під час сприятливої кон'юнктури.

Висновки до розділу 2

1. Боргова стійкість, під якою розуміють здатність держави виконувати зобов'язання за державним боргом своєчасно, в повному обсязі, із забезпеченням прийняттого рівня економічного зростання, здебільшого визначається двома складовими: з одного боку, параметрами державного боргу (обсяг, відношення до ВВП, величина обслуговуючих платежів, структура (внутрішній, зовнішній), часові характеристики), з другого – можливістю доступу держави до необхідних внутрішніх і зовнішніх фінансових ресурсів.

2. Провідною міжнародною організацією, що здійснює моніторинг та надає рекомендації урядам окремих країн щодо забезпечення й підвищення рівня боргової стійкості, є Міжнародний валютний фонд. Він розробив та впроваджує методологічні підходи до стандартизованої оцінки стану запозичень держав. Як один із найбільших у світі позичальників МВФ будує свої методики з позицій кредитора, його цікавлять найефективніші інструменти забезпечення здатності держави виконувати фінансові зобов'язання. Інші аспекти діяльності держави й виконання нею своїх функцій (наприклад, підвищення рівня життя населення чи обсягу ВВП у розрахунку на одну особу) не є цільовими, вони можуть братися до уваги лише в контексті оцінки платоспроможності.

3. Особливістю методології МВФ з оцінювання боргової стійкості є створення декількох можливих сценаріїв розвитку подій у країні, що впливає на здатність держави здійснювати платежі за обслуговуванням та погашенням державного боргу, причому обґрунтовуються припущення щодо майбутнього, а не поточного стану економіки.

Визначається базовий сценарій, до якого застосовуються різні стрес-тести, необхідні для з'ясування можливих станів економіки в разі розвитку несприятливих макроекономічних ситуацій. Перевагою такого підходу є те, що забезпечується раннє реагування на ризики: зміна боргової політики має проводитися не постфактум після виявлення незадовільного стану боргу, а при ідентифікації ймовірної небезпеки погіршення стану боргу до незадовільного. Визначаючи головні вразливі місця держави на підставі стрес-тестів, уряд отримує можливість скоригувати боргову та загальну соціально-економічну політику з метою зниження ризиків.

У методології МВФ, крім інтегральної оцінки боргової стійкості, передбачається оцінювання окремих боргових ризиків із використанням структурних індикаторів внутрішнього й зовнішнього боргу, індикаторів стійкості фінансового сектору та стійкості корпоративного сектору економіки.

Водночас, дотримуючись лише рекомендацій МВФ, досягти поєднання боргової стійкості та економічного піднесення, зокрема для таких країн, як Україна, досить складно. МВФ надає поради, як стати сумлінним позичальником, проте шукати шляхи до зростання за безумовного виконання зобов'язань перед Фондом кожній державі необхідно самостійно.

4. До базових показників, які найширше використовуються в Україні для відображення стану боргової стійкості, належать: рівень боргу відносно ВВП, середній строк до погашення, валютна структура боргових зобов'язань.

Найважливішим є рівень боргу. З початку кризових явищ в економіці України рівень державного боргу збільшився з 9,5 % ВВП у 2007 р. до 60,5 % ВВП у 2014 р., й очікується його подальше зростання до 74,3 % у 2015 р. Здебільшого це пов'язано з автоматичною зміною такого рівня внаслідок стрімкого зниження реального ВВП та валютного курсу й лише частково – з поточною фіскальною політикою. Більше того, навіть дискреційні фактори зростання рівня державного боргу переважно залежать від заходів уряду щодо усунення накопичених протягом попереднього періоду дисбалансів у банківській системі й платіжного балансу.

5. За результатами 2014 р. й інші показники боргової стійкості України знизилися до критичного рівня. Однією з причин такої ситуації стали послаблення дієвого контролю та відсутність відповідних обмежень стосовно трансфертів із державного бюджету до квазіпублічних інститутів і позабюджетних фондів (НАК “Нафтогаз України”, Пенсійний фонд, Державна іпотечна установа, державні банки та ін.). Це, у свою чергу, призвело до зростання обсягу квазі-фіскальних операцій, консервування проблем пенсійної системи, збільшення боргового навантаження.

Ще однією причиною стало фінансування за рахунок державних запозичень переважно поточних витрат державного бюджету. Починаючи з 2008 р., у центрі уваги бюджетної політики превалювали видатки соціального спрямування. Для забезпечення їх покриття використовувалися левава частка податкових надходжень, обсяг яких при плануванні бюджету постійно завищувався і не відповідав можливостям економіки, а також державні запозичення.

6. На руйнування боргової стійкості країни вплинула й неефективність управління ризиками у сфері державного боргу. Це зазвичай зумовлює погано організований борговий портфель щодо термінів погашення, валют, процентних ставок, умовних зобов'язань. Реалізація валютних ризиків у 2014 р. за економічного спаду та воєнної агресії Росії стала джерелом виникнення та поширення проявів фінансово-економічної кризи і швидкого зростання обсягу державного боргу за рахунок його частини, номінованої в іноземних валютах.

7. В умовах, що склалися, одним із дієвих способів відновлення боргової стійкості є реструктуризація державного боргу. У межах Угоди з реструктуризації, яку в 2015 р. укладено урядом України зі Спеціальним комітетом кредиторів, власників зовнішніх боргових інструментів, боргова стійкість буде підвищуватися.

Реалізація зазначених правочинів дає змогу зробити припущення щодо поступового зменшення боргового навантаження. За поточним сценарієм, відношення державного боргу до ВВП у 2016 р. становитиме 69,0 %, у 2017 р. – 66,6, у 2018 р. – 62,4, а у 2024 р. – 49,2 %. Разом із тим у разі проведення боргової операції це відношення вже на кінець 2015 р. може зменшитися до 66,3 %. У межах побудованої моделі та з урахуванням того, що гарантований державою борг у загальній сумі боргу дорівнює приблизно 23–25 %, загальне боргове навантаження на економіку України у 2024 р. не перевищуватиме граничного рівня у 60 %, визначеного Бюджетним кодексом України.

Отже, реалізація Угоди дасть можливість знизити боргове навантаження на економіку України внаслідок реструктуризації, посилити макроекономічну стабільність та створити умови для залучення інвестицій. Важливою особливістю є те, що Україна домовилася про реструктуризацію та списання частини боргу, не оголошуючи дефолту та не запроваджуючи мораторію на виплати за зовнішніми запозиченнями. Домовленість із кредиторами також відкриває шлях до реалізації важливих цілей реструктуризації, встановлених у Програмі співробітництва України з МВФ, зокрема генерування для сектору державних фінансів 15,3 млрд дол. США впродовж дії Програми; досягнення до 2020 р. відношення державного та гарантованого державою боргу до ВВП, що не перевищуватиме 71 %; зниження у 2019–2025 рр. сукупної потреби державного бюджету у фінансуванні.

Список використаних джерел

1. Аналіз стану реструктуризації державних зовнішніх боргових зобов'язань : за матер. Колегії Рахункової палати від 27.02.2001. – К. : Рахункова палата України, 2001. – Вип. 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/161951?cat_id=38966.
2. Башко В. Й. Оцінка валютних ризиків та вартості зовнішніх державних запозичень в Україні / В. Й. Башко // Фінанси України. – 2012. – № 9. –

- С. 94–104 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Fu_2012_9_9.pdf.
3. Башко В. Й. Прогнозування валютного курсу в Україні / В. Й. Башко // Фінанси України. – 2015. – № 1. – С. 14–19.
 4. Дохідність державних цінних паперів на первинному ринку // Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.bank.gov.ua/files/4-Financial_markets\(4.3\).xls](http://www.bank.gov.ua/files/4-Financial_markets(4.3).xls).
 5. Звіт про виконання Програми управління державним боргом за 2012 рік // Міністерство фінансів України. – 2013. – 12 квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=375216.
 6. Звіт про виконання Програми управління державним боргом за 2013 рік // Міністерство фінансів України. – 2014. – 14 трав. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=399290.
 7. Звітність про виконання бюджетів // Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.
 8. Інформація про стан виконання зведеного та Державного бюджетів України за 2014 рік // Міністерство фінансів України. – 2015. – 2 лют. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=407731&cat_id=77440.
 9. Ключові факти щодо угоди зі Спеціальним комітетом кредиторів // Міністерство фінансів України. – 2015. – 27 серп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=425499&cat_id=406607.
 10. Лондар С. А. Рівень боргового навантаження державних фінансів в Україні / С. А. Лондар, В. Й. Башко // Фінанси України. – 2013. – № 1. – С. 22–31.
 11. Пакт стабільності і зростання ЄС (нововведення від 2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecofin.org.ua/wp-content/uploads/2013/10/SGP.pdf>.
 12. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 № 1277.
 13. Проект Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо бюджетних правил про внесення змін до бюджету)” // Мініс-

- терство фінансів України. – 2015. – 9 лип. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=422029&cat_id=406903&ctime=1437121621237.
14. Процедура надмірного дефіциту (Excessive deficit procedure – EDP) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecofin.org.ua/wp-content/uploads/2015/01/SGP.docx>.
 15. Про результати аналізу причин та фінансових наслідків реструктуризації зовнішніх боргових зобов'язань України перед органами управління іноземних держав – членів Паризького клубу кредиторів : затв. постановою Колегії Рахункової палати від 28.02.2003 № 4-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/39647?cat_id=38964.
 16. Деякі питання вчинення у 2015 році правочинів з державним боргом за державними зовнішніми запозиченнями та гарантованим державою боргом : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.08.2015 № 859-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/859-2015-%D1%80>.
 17. Пересмотренные Руководящие принципы управления государственным долгом / Международный валютный фонд, Всемирный банк. – 2014. – Март [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://treasury.worldbank.org/documents/RevisedGuidelinesforPublicDebtManagement_2014_Russian.pdf.
 18. Статистика зовнішнього сектору // Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=65613&cat_id=44446#4.
 19. Assessing Sustainability / International Monetary Fund. – 2002. – 28 May. – 60 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/np/pdr/sus/2002/eng/052802.pdf>.
 20. *Brooks S. Sovereign Debt Restructuring : Issues Paper / S. Brooks, D. Lombardi // CIGI Papers. – 2015. – № 64. – 20 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.cigionline.org/sites/default/files/cigi_paper_no.64web.pdf.*
 21. Debt- and Reserve-Related Indicators of External Vulnerability / International Monetary Fund. – 2000. – 23 March. – 54 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/np/pdr/debtres/debtres.pdf>
 22. Financial Soundness Indicators: Analytical Aspects and Country Practices / V. Sundararajan, Ch. Enoch, A. San José et al. // IMF Occasional paper. –

2002. – № 212. – 111 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/pubs/nft/op/212/index.htm>.
23. Financial Soundness Indicators: Policy Paper / International Monetary Fund. – 2001. – 4 June. – 33 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/np/mae/fsi/2001/eng/pp.pdf>.
24. Fiscal Sustainability Report 2012 // European Economy. – 2012. – № 8. – vi, 204 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf.
25. Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances / International Monetary Fund. – 2009. – 16 Dec. – 72 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf.
26. Government Finance Statistics Manuals and Guides / International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/gfs.htm>.
27. Revised Guidelines for Public Debt Management / International Monetary Fund // IMF Policy Paper. – 2014. – 1 Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/040114.pdf>.
28. Lynn M. Forget Greece; it's Portugal that'll destroy euro; One default is an accident; two is a systemic crisis // InvestmentWatch. – 2012. – 25 Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://investmentwatchblog.com/forget-greece-its-portugal-thatll-destroy-euro-one-default-is-an-accident-two-is-a-systemic-crisis>.
29. Modernizing the Framework for Fiscal Policy and Public Debt Sustainability Analysis / International Monetary Fund. – 2011. – 5 Aug. – 58 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/080511.pdf>.
30. Staff Guidance Note For Public Debt Sustainability Analysis In Market-Access Countries / S. Bakhache, F. Painchaud, B. Rayner et al. ; International Monetary Fund. – 2013. – 9 May. – 54 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/050913.pdf>.
31. *Strupczewski J.* Euro zone agrees to lend Spain up to 100 billion euros / J. Strupczewski, J. Toyer // Reuters. – 2012. – 10 June [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reuters.com/article/2012/06/10/us-eurozone-idUSBRE8530RL20120610>.
32. Sustainability Assessments – Review of Application and Methodological Refinements / International Monetary Fund. – 2003. – 10 June. – 72 р. [Електрон-

-
- ний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/np/pdr/sustain/2003/061003.pdf>.
33. World Economic Outlook Database // International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/weodata/index.aspx>.
34. Облегчение долгового бремени // Worldbank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOM/UNDIAL/EXTFAQSSPANISH/0,,contentMDK:20704223~pagePK:283622~piPK:3544780~theSitePK:1723673,00.html>.

УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ПІДПРИЄМСТВ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ В УМОВАХ ЗАГОСТРЕННЯ ГЛОБАЛЬНИХ МАКРОЕКОНОМІЧНИХ РИЗИКІВ

3.1. СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ПІДПРИЄМСТВ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ КРАЇН ЄС: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Питання стабілізації фінансів державних підприємств є надто важливим у системі фінансового управління державою та вирізняється теоретичною і практичною значимістю. З початку ХХ ст. цій проблематиці присвячувалося чимало наукових праць. Проблему фінансової стабілізації не звужували лише до рівня завдань фінансової політики. Визначальна роль відводилася подоланню диспропорцій, що виникли в економічній системі через негаразди у фінансовій діяльності державних підприємств, та створенню сприятливих умов для зростання економіки країни.

Учені країн Європейського Союзу також активно розробляють і впроваджують концепції стійкості державних фінансів, яка в загальному розумінні відображає здатність уряду забезпечити фінансування поточного боргу й очікуваних видатків. За визначенням науковців, стійкість має довгостроковий характер та зводиться насамперед до спроможності країни фінансувати свої видатки¹. Оскільки такі видатки за умов розширеного виробництва та позитивної динаміки розвитку загалом збільшуються, забезпечення стійкості державних фінансів стає перманентним процесом, а за зростаючого дефіциту фінансових ресурсів – складною проблемою державного управління, що потребує розв'язання.

Вплив державного сектору на стабільність економіки є значним, оскільки багато інституцій пов'язані з ним через:

¹ Sustainability Report 2009 // European economy. – 2009. – № 9/2009. – xii, 160 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15998_en.pdf.

- відносини власності;
- залучення до процесів обслуговування виробництва та соціуму підприємств державної форми власності;
- державне регулювання та нагляд, які поширюються також на численні комерційні структури;
- державне втручання в роботу інституцій різних форм власності під час перманентних криз і волатильності¹.

Відтак, для забезпечення стійкості державних фінансів задіяно величезну кількість органів управління різного рівня, зокрема: наднаціональних; підприємств та організацій; суб'єктів інфраструктури міжнародних організацій; представників громадськості. Осягнути масштаби й рівень завдань, що постають перед усіма учасниками цих процесів, доволі складно. Зауважимо, що взаємозв'язок між поведінкою учасників стосовно забезпечення стійкості державних фінансів настільки значимий, що відсутність націленості на бажаний результат будь-якої ланки може спричинити внутрішні або зовнішні шоки, котрі істотно погіршують стан фінансової системи, навіть якщо вплив на неї зазначеного суб'єкта великою мірою опосередкований. У цьому дослідженні основний акцент зроблено на фінансовому регулюванні діяльності державних підприємств як вагомої складової державного сектору економіки. Досягнення стабільності їхньої діяльності та фінансової стійкості безпосередньо впливає на державні фінанси, що посилює необхідність аналізу підходів, механізмів і заходів, дієвість яких доведена, у тому числі в країнах – членах ЄС.

Фінансову стабільність державних підприємств ми визначаємо як такий їх стан, коли вони тривалий час можуть виконувати спеціальні організаційно-виробничі, галузеві та суспільні функції і здатні протистояти внутрішнім та зовнішнім шокам без застосування заходів державного управління, котрі викривляють конкуренцію на ринку, втручаються в процес перерозподілу фінансових ресурсів і посилюють навантаження на бюджет.

Управління процесами стабілізації фінансів державних підприємств у країнах ЄС відбувається відповідно до принципів публічного управління, зафіксованих у документах ОЕСР, Європейської комісії та інших інституцій ЄС.

¹ Public Financial Institutions in Europe / M. Schmit, L. Gheeraert, T. Denuit, C. Warny. – Brussels : EAPB, 2011. – 117 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eapb.eu/file?fle=6789>.

До принципів корпоративного управління для державних підприємств, визначених ОЕСР, належать: чітко визначені цілі функціонування, відмежування управлінських рішень від політичного впливу, прозорість¹.

Чітко окреслені цілі для державних підприємств та їх керівного складу в поєднанні з регулярним оцінюванням ступеня реалізації таких цілей визначені як передумова належного корпоративного управління цими підприємствами і необхідні для досягнення високих операційних і фінансових результатів.

Відмежування менеджменту державних підприємств від політичного впливу потребує налагодження дієвої системи управління з делегуванням ключових управлінських функцій належним чином сформованим радам директорів. До складу останніх мають входити досвідчені незалежні директори й професійні керівники, призначені в результаті прозорої процедури добору кандидатів.

В умовах, коли дуже мала кількість точних даних є загальнодоступною, складно оцінити роботу державних підприємств та їх органів управління, а надто вимагати від них ефективного використання капіталу й досягнення поставлених цілей. Відкритий доступ до інформації про діяльність державних підприємств стимулює їхню відповідальність і знижує ризик корупції.

Фахівці SIGMA виокремили такі групи принципів управління підприємствами, зокрема державними:

- 1) надійність і передбачуваність (юридична впевненість);
- 2) відкритість та прозорість;
- 3) відповідальність;
- 4) ефективність і результативність².

Підвищення ефективності фінансів (досягнення фінансової стійкості) державних підприємств у країнах ЄС безпосередньо пов'язане з надійністю, передбачуваністю, технічною й менеджерською компетентністю, організаційною всеохоплюваністю та залученням гро-

¹ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises / Organisation for Economic Co-Operation and Development. – P., 2005. – 52 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf>.

² European Principles for Public Administration // OECD. SIGMA Papers. – 1999. – № 27. – 28 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>.

мадськості до процесів управління фінансами цих суб'єктів господарювання.

Надійність фінансів державних підприємств передусім означає наявність чіткої системи визначення легальних джерел фінансування їхньої господарської діяльності, а також правила й процедури їх цільового використання.

Відкритість і прозорість заходів, спрямованих на управління фінансами державних підприємств, мають дві основні цілі. З одного боку, дотримання цього принципу забезпечує захист суспільних інтересів, оскільки зменшуються ймовірність неадекватного управління та масштаби корупційних дій. З другого боку, відкритість і прозорість управління фінансами державних підприємств відіграють важливу роль у захисті індивідуальних прав, оскільки забезпечують адміністративний розгляд звернень зацікавлених осіб і розв'язання суперечок, що виникли.

У цілому відповідальність означає, що державні підприємства мають обґрунтовувати та пояснювати свої дії державним органам влади, у підпорядкуванні яких вони перебувають. Відповідальність для державного підприємства полягає саме в тому, що воно підконтрольне органам виконавчої влади. Дотримання цього принципу також потребує, щоб фінансовий аспект діяльності державного підприємства був підзвітний не лише органу контролю, а й громадськості. Власне, підзвітність є інструментом досягнення ефективності, результативності, прогнозованості дій державних підприємств.

Вільний доступ громадськості до оцінювання показників ефективності діяльності державних підприємств є передумовою запобігання можливому політичному втручанням в їхню діяльність. Попри те, що акції багатьох таких підприємств не перебувають у вільному обігу на фондових біржах, як публічні компанії ці підприємства мають розкривати всю фінансову звітність нарівні з тими, котрі представлені на біржах.

Окремі країни відобразили в законодавстві ширше коло принципів. Зокрема, у Загальному праві щодо адміністративних процесів (the General Law on Administration Processes) Австрії зазначено 11 принципів, у тому числі тих, що стосуються впровадження концепції електронного уряду: близькість до громадян; результативність та ефективність; довіра і безпека; прозорість; доступність; вигода; безпека даних; кооперація; можливість державної підтримки; сумісність; технологічний нейтралітет.

Водночас існують певні суперечності між створенням суспільного блага та економічною ефективністю, що наочно показує оцінка діяльності державних підприємств, які можуть бути збитковими внаслідок соціальної спрямованості їх функціонування. Важливо знайти такий баланс інтересів суспільства та менеджерів державного підприємства, коли максимально реалізуються цілі й завдання, поставлені перед цим суб'єктом господарювання, оптимізується створення суспільних благ і мінімізуються витрати суспільства. Це вкотре підтверджує необхідність посилення уваги до фінансового управління державними підприємствами та його механізмів.

Ефективність функціонування та забезпечення фінансової стійкості державних підприємств безпосередньо пов'язані з дієвістю й результативністю державного регулювання їхньої фінансової діяльності. Поняття ефективності ключове для розуміння ролі державного управління. Сьогодні, коли багато країн ЄС зазнають істотних фіскальних обмежень, досягнення ефективності у процесах стабілізації державних фінансів стає для них головним завданням. Нещодавно було прийнято зміни до конституцій окремих країн (Іспанії, Австрії, Великобританії та ін.), де ефективність державного управління була визначена як його основний принцип разом із класичнішими, зокрема дотриманням законності, транспарентністю тощо.

Загалом політика, спрямована на забезпечення та поліпшення фінансової стабільності, ґрунтується на постійному моніторингу ринкової ситуації, ранньому діагностуванні та запобіганні потенційним ризикам¹.

Ключові цілі забезпечення фінансової стабільності охоплюють ідентифікацію системних внутрішніх і зовнішніх загроз фінансовій системі, оцінювання її спроможності протистояти цим шокам, планування та реалізацію заходів щодо усунення ризиків, розроблення рекомендацій стосовно ефективного менеджменту нових ризиків. Кінцева мета таких заходів – мінімізація ймовірності виникнення криз та можливих втрат від їх розгортання.

Спільні для всіх країн ЄС сучасні підходи до регулювання діяльності та управління (у тому числі фінансового) суб'єктами господа-

¹ Financial Stability Review, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebscohost.com/titleLists/bt-journals.pdf>.

рювання державного сектору економіки ми виокремили за такими напрямками:

- визначення оптимального розміру сектору державних підприємств;
- розвиток їх організаційно-правових форм;
- організація менеджменту в системі управління державними підприємствами;
- застосування державної бюджетної підтримки як основного інструменту підвищення ефективності функціонування цих підприємств.

Визначення оптимального розміру сектору державних підприємств у країнах ЄС¹ відбувається на підставі окреслення суспільно корисних видів діяльності, які мають провадити ці суб'єкти господарювання. Історично у країнах ЄС сектор державних підприємств формувався з огляду або на їхню належність до соціально значимої сфери діяльності, або з урахуванням важливості реалізації державою певних напрямів промислової політики.

У всіх країнах ЄС ті чи інші суб'єкти, які представляють суспільно корисну сферу, входять до складу державного сектору. Зрозуміло, подібні послуги можуть здійснюватися і приватними підприємствами за умови надання їм різних пільг та наявності спеціальних механізмів державного контролю за їхньою діяльністю. Однак керівні органи країн ЄС дотримуються думки, що деякі життєво необхідні функції краще виконуватимуть державні підприємства, ніж приватний бізнес, навіть у разі спеціального регулювання його діяльності. Крім того, держава, найбільший власник і розпорядник суспільних активів, здатна взяти на себе ризики інвестування у великі проекти, як, наприклад, побудову об'єктів нової інфраструктури й упровадження нових технологій, що не завжди є прибутковими в комерційному аспекті й у котрих приватні компанії самостійно не брали б участі.

Утім, сьогодні поширений підхід, за яким сектор державних підприємств повинен обмежуватися окремими видами економічної діяльності, які представляють природні монополії, або роль держав-

¹ State-Owned Enterprises in the European Union: ensuring level playing field : Report / ESTEP. – 2013. – 27 March. – 56 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/ESFproduktai/2_UM_valstybes-valdomos-imonos_2013-03.pdf.

них підприємств має полягати в забезпеченні стратегічних інтересів чи безпеки держави¹ (всі інші суб'єкти господарювання державного сектору повинні підлягати приватизації). Реалізуючи права власності, державні органи мають забезпечувати чіткість і прозорість комерційних (якщо такі є) і некомерційних цілей (функцій) державних підприємств. Це дає змогу останнім виконувати їхні стратегічні завдання, водночас надаючи суспільству послуги та виробляючи продукцію високої якості з максимальною ефективністю.

Згідно з рекомендаціями ОЕСР, державні підприємства повинні визначати свої некомерційні функції та чітко вказувати їх у статутах. Крім того, такі підприємства мають розділити комерційні й некомерційні операції у бухгалтерських документах для забезпечення більшої прозорості та спрощення фінансового аналізу. Державні підприємства повинні оцінювати обсяг своїх некомерційних функцій і пов'язаних із ними витрат, а також їхній вплив на фінансову ефективність (фінансову стійкість). Дуже важливо запровадити чітку та прозору модель фінансування некомерційних операцій для уникнення перехресного субсидування².

Розмежування комерційних і некомерційних цілей (функцій), посилення прозорості діяльності та підвищення завдяки цьому рентабельності забезпечують оптимізацію структури капіталу державних підприємств, що розширює їхні можливості для залучення додаткових коштів на ринках капіталу.

Також потрібно забезпечити чітке розмежування між функцією держави як власника та її іншими функціями, які можуть вплинути на умови функціонування державних підприємств. Держава нерідко відіграє подвійну роль – регулятора ринку і власника державних підприємств, які провадять комерційну діяльність. Повне розмежування відповідальності за власність і регулювання ринку стає, таким чином, основним чинником створення рівних умов функціонування для державних підприємств і приватного сектору й запобігання порушенню конкуренції.

¹ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises / Organisation for Economic Co-Operation and Development. – P., 2005. – 52 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf>.

² Ibid.

Іншим важливим аспектом є використання державних підприємств як інструментів промислової політики. Це може спричинити конфлікт інтересів між функцією здійснення промислової політики і функцією держави як власника, особливо якщо відповідальність за виконання обох функцій покладена на одне галузеве міністерство. Розмежування промислової політики і політики власності посилює роль держави як власника і сприяє підвищенню рівня прозорості при визначенні цілей державних підприємств та оцінюванні результатів (зокрема фінансових) їхньої діяльності.

Розвиток організаційно-правових форм державних підприємств. Одним із факторів, що впливають на ефективність функціонування державних підприємств, є їхня організаційно-правова форма. На прикладі країн ЄС-15 можна виокремити три основні типи державних підприємств залежно від ступеня юридичної самостійності та автономності:

- державні установи, що не мають статусу юридичної особи;
- державні підприємства зі статусом юридичної особи;
- господарські товариства, підконтрольні державі.

Державним установам без статусу юридичної особи не властива значна господарська самостійність, їхня діяльність регульована органами державної влади. Так, у Великобританії до цієї організаційно-правової форми належать так звані урядові торгові фонди. Вони створюються міністерствами для ведення комерційної діяльності в підвідомчих сферах, наділяються необхідним майном і фінансуються відповідними органами. Безпосереднє керівництво фондом здійснює директор, котрий призначається міністром. Країни ЄС поступово відмовляються від такої форми через її неефективність. Сьогодні ці суб'єкти господарювання функціонують переважно на місцевому рівні.

Єдиним власником державних підприємств – юридичних осіб є держава. Ці суб'єкти господарювання наділені значно більшою господарською самостійністю, ніж державні установи без статусу юридичної особи, а їхня діяльність регулюється як загальними, так і спеціальними правовими нормами.

У Франції державні підприємства, котрі мають статус юридичної особи, називаються “публічними установами” і діють у таких сферах, як залізничне сполучення, електроенергетика й газопостачання. Їхній статутний капітал повністю формується державою, проте майно,

яким вони володіють, формально не є державним, хоч у разі ліквідації підприємства воно повертається державі. Важливі аспекти діяльності публічних установ, наприклад, порядок ведення бухгалтерського обліку, прописані в спеціальних правових нормах, тоді як щодо інших аспектів регулювання здійснюється відповідно до загального законодавства. Зокрема, порядок управління такими суб'єктами господарювання визначається звичайним корпоративним правом¹.

Як у випадку державних підприємств без статусу юридичної особи, кількість державних підприємств, що мають цей статус, постійно зменшується. У країнах ЄС їх приватизують у межах програм зі створення конкурентних умов у секторах економіки, визнаних природними монополіями.

Господарські товариства, підконтрольні державі, мають дещо інший режим функціонування. Держава або структура, підконтрольна державі, є основним (у багатьох випадках єдиним) акціонером таких товариств. Діяльність подібних суб'єктів господарювання, як правило, регулюється загальними нормами права, але в певних випадках щодо них застосовуються спеціальні норми. Зокрема, у Франції визначено особливості правового статусу господарських товариств, підконтрольних державі, щодо режиму майна, складу органів управління, державного контролю за їхньою діяльністю. Крім того, такі суб'єкти господарювання створюються на підставі спеціальних правових актів, а їхня діяльність суворо регламентується.

Зауважимо, що в окремих країнах – членах ЄС особливості правового статусу господарських товариств, підконтрольних державі, не визначені чинним законодавством, однак спеціальні правові можливості держави щодо них нерідко зафіксовані в їхніх статутах. Така форма підприємств традиційно використовувалася в секторах із конкуренцією з боку приватного бізнесу, проте останнім часом виникла тенденція до її застосування і в суспільно корисній сфері (залізничне сполучення в Італії та Німеччині).

У рекомендаціях ОЕСР також наголошується на важливості корпоратизації (перетворення в господарські товариства) державних підприємств, що ведуть комерційну діяльність. Ці підприєм-

¹ Лузан С. Регулирование и управление предприятиями с государственным участием: международный опыт / С. Лузан // Вопросы экономики. – 2004. – № 9. – С. 35–49.

ства повинні мати таку саму структуру корпоративного управління, як і приватні компанії, що полегшує управління ними, зберігаючи критично важливі активи в державній власності¹. Крім того, наявність різних організаційно-правових форм державних підприємств через неоднакові принципи правового регулювання істотно ускладнює запровадження єдиних підходів до фінансового управління ними.

Уніфікація організаційно-правових форм (корпоратизація) державних підприємств підвищує прозорість і полегшує здійснення нагляду шляхом порівняння з рекомендованою практикою (“бенчмаркетинг”). Це також дає змогу створювати однакові умови для державних підприємств та їх конкурентів із приватного сектору на дедалі більше дерегульованих і конкурентних ринках (у тому числі з огляду на можливість кредиторів висувати вимоги та ініціювати процедури фінансової неспроможності державних підприємств).

Окремо розглянемо організаційно-правові форми діяльності публічних фінансових інституцій. Систематизацію таких інституцій та їх поділ на декілька категорій проведено на підставі рівня державного контролю за організацією². Активи, підпорядковані державному контролю в ЄС, досягали на початок 2011 р. близько 9,883 млрд євро, тобто 21 % суми загальних банківських активів, серед яких 52 % належало до публічних фінансових інституцій (з часткою контролю 50 % та більше) і 48 % – до інституцій, які мали участь держави від 5 до 49,99 %.

Зазначимо, що важливішою класифікаційною ознакою є мета діяльності фінансових інституцій. Залежно від місії та цілей функціонування вони поділяються на чотири категорії: ті, які виконують місію сприяння; ті, котрі спрямовані на досягнення загальної мети; ті, що сфокусовані на географічних факторах; ті, які виконують загальнішу місію та належать до групи інституцій з незначною часткою державної власності.

¹ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises / Organisation for Economic Co-Operation and Development. – P., 2005. – 52 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf>.

² Public Financial Institutions in Europe / M. Schmit, L. Gheeraert, T. Denuit, C. Warny. – Brussels : ЕАРВ, 2011. – 117 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eapb.eu/file?fle=6789>.

Банки чи небанківські установи першої групи безпосередньо виконують функцію подолання ринкової неефективності. Зокрема, до них належать інституції, які фінансують розвиток малого та середнього бізнесу, тобто сфери, що не зумовлює зацікавленості комерційно налаштованих фінансових структур.

Фінансові інституції із загальною місією вирішують значне коло питань – від фінансування сільського господарства до фінансування розвитку інфраструктури і сприяння туризму.

Публічні банки та інші інституції, зосереджені на регіональному розвитку, передусім прагнуть охопити якомога ширше коло суб'єктів і об'єктів фінансового ринку та спеціалізуються на роздрібних банківських послугах і реалізують схеми, що належать до сфери публічних інтересів.

Інституції, частково контрольовані з боку держави, також реалізують широкий спектр функцій та видів діяльності, орієнтованих на міжнародні ринки.

Четверта група інституцій пов'язана з певним видом (напрямом) ділової активності, зокрема: банки (агенції) розвитку, експортні кредитні агенції, муніципальні кредитні інституції, ощадні банки, довгострокові інвестори, агенції національного чи регіонального розвитку.

Менеджмент у системі управління державними підприємствами. Особи, котрі входять до складу органів управління державними підприємствами країн ЄС, у капіталі яких не представлені приватні акціонери, зазвичай призначаються державою. Натомість стосовно підконтрольних державі підприємств змішаної форми власності здебільшого застосовуються загальні процедури, передбачені принципами корпоративного управління: нарівні з іншими акціонерами держава висуває своїх кандидатів, голосує за них акціями, які їй належать, і т. ін. Залежно від законодавства країни можливі дворівнева система управління державними підприємствами (наглядова рада складається з представників акціонерів, а правління – з керівників підприємства) або однорівнева система (до правління входять лише представники акціонерів).

Важливу роль у формуванні органів управління державних підприємств відіграють профільні відомства або уряд. У деяких країнах ЄС кількість державних службовців у правлінні пропорційна числу акцій у власності держави (наприклад, у Австрії, Чехії та Словаччині) або для її визначення встановлюється певна пропорція. Приміром, у Франції правління має складатися з представників державних органів на одну

третину. В окремих країнах, наприклад, у Данії, Норвегії та Нідерландах, представники державних установ не входять до складу правління; правління формуються лише з професійних і незалежних членів.

Згідно з рекомендаціями ОЕСР, найважливішим чинником, що визначає ефективність роботи правління, є їхня автономність у прийнятті рішень та ізолюваність від політичного впливу. Дедалі більше країн визнають, що корпоративні правління повинні складатися з якомога більшої кількості незалежних членів, а не представників влади (міністерств). У деяких країнах до кількості незалежних членів правління висуваються певні вимоги: наприклад, у Франції число незалежних членів має становити одну третину від загальної кількості, у Греції незалежних членів повинно бути щонайменше два, а в Словаччині більшість правління має складатися з незалежних членів. В Австрії й Німеччині незалежні члени становлять більшість у правлінні¹.

Застосування державної бюджетної підтримки як основного інструменту підвищення ефективності функціонування державних підприємств. У країнах ЄС підвищення ефективності сектору державних підприємств часто забезпечують за допомогою приватизації чи продажу частини пакета їхніх акцій, які належать державі. Проте іноді з тих чи інших причин недоцільно вдаватися до такого радикального способу розв'язання проблеми неефективної фінансової діяльності цих суб'єктів господарювання. Найчастіше застосовуваним країнами ЄС фінансовим інструментом, котрий забезпечує підвищення ефективності функціонування підприємств державного сектору економіки, є державна бюджетна підтримка.

Зауважимо, що у країнах ЄС, як правило, бюджетну підтримку за певних умов одержують суб'єкти господарювання будь-якої форми власності. Проте на практиці найчастіше її отримують саме представники державного сектору².

Наприкінці 1990-х – у 2000-х роках у країнах ЄС почала проявлятися тенденція до переорієнтації з надання державної допомоги

¹ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises / Organisation for Economic Co-Operation and Development. – P., 2005. – 52 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf>.

² Glowicka E. Effectiveness of Bailouts in EU / E. Glowicka // GESY Discussion Paper. – 2006. – № 176. – 53 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sfbtr15.de/uploads/media/176.pdf>.

(в тому числі бюджетної) на фінансування заходів, що сприяють досягненню горизонтальних цілей розвитку економіки. Насамперед це стосується забезпечення зайнятості, охорони навколишнього середовища та енергозбереження, досліджень та інновацій¹. Водночас розміри бюджетної підтримки, наданої суб'єктам господарювання у країнах ЄС, залишалися доволі суттєвими й збільшилися під час і після світової фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр.

Одним із основних напрямів такої допомоги, яка надавалася під час світової кризи переважно підприємствам державного сектору, є підтримка для поліпшення їхньої фінансової стійкості. Метою підтримки підприємств, які перебувають у скрутному фінансовому становищі, для запобігання їх банкрутству є також уникнення концентрації та монополізації ринку. Послаблення конкуренції на ринку та, як результат, монополістичне ціноутворення й скорочення позицій можуть спричинити погіршення становища споживачів і загального добробуту населення країни. Для усунення цих негативних наслідків держава надає допомогу на порятунок підприємств від банкрутства. В ЄС процедура узгодження державної допомоги передбачає застосування лише тих заходів, вигоди від яких (зокрема усунення “провалів” ринку, вдосконалення кооперації) переважають витрати (порушення конкуренції, викривлення стимулів, приховані податкові втрати)². Водночас навіть дотримання всіх необхідних процедур не гарантує, що підтримка конкретному підприємству буде ефективною. Зокрема, Е. Гловіцька проаналізувала 79 випадків надання допомоги на порятунок і реструктуризацію підприємств у країнах ЄС, а також встановила, чи було підприємство протягом чотирьох років після завершення програми підтримки визнано банкрутом. Як з'ясувалося, 22 суб'єкти господарювання (або 30 %) з тих, які отримали допомогу, збанкрутували³.

¹ Мельничук Г. С. Сучасна практика бюджетної підтримки промислового виробництва в Україні / Г. С. Мельничук // Економіка: проблеми теорії та практики : зб. наук. пр. – 2009. – Вип. 255, т. 2. – С. 384–385.

² Булана О. Теоретико-методологічні підходи до оцінки впливу державної підтримки підприємств на національну економіку / О. Булана // Економіка України. – 2014. – № 11. – С. 76–87.

³ Glowicka E. Effectiveness of Bailouts in EU / E. Glowicka // GESY Discussion Paper. – 2006. – № 176. – 53 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sfbtr15.de/uploads/media/176.pdf>.

Для України дуже корисний досвід ЄС щодо оцінки потенційних переваг реалізації певних програм бюджетної підтримки (зокрема для стимулювання інвестицій), яка здійснюється до їх введення в дію і покликана підвищити ефективність функціонування державного сектору економіки і використання бюджетних коштів для стимулювання зростання ВВП. В ЄС для проведення аналізу витрат і вигід інвестиційних проектів, реалізовуваних за рахунок структурних фондів і фондів вирівнювання ЄС, розроблено спеціальне керівництво. Підходи, окреслені в ньому, часто застосовуються до державного фінансування проектів у промисловості, на транспорті та в інших галузях економіки.

Згідно з підходом Європейської комісії до оцінювання інвестиційних проектів, фінансованих за державні кошти й кошти європейських фондів, кожний проект розглядається щодо¹:

- 1) чіткого визначення його соціально-економічного контексту та цілей (відповідно до програмних документів на рівні ЄС або країни-члена);
- 2) ідентифікації на предмет того, чи є він або його компоненти повноцінним об'єктом аналізу, чи можна оцінити всі прямі та непрямі ефекти від його впровадження тощо;
- 3) економічної доцільності проекту;
- 4) результатів фінансового аналізу, який будується на дисконтуванні вхідних і вихідних грошових потоків: інвестиційних витрат; загальних операційних витрат і доходів; фінансової віддачі на інвестиційні витрати; джерел фінансування; фінансової стійкості; фінансової віддачі на національний капітал;
- 5) результатів економічного аналізу проектів;
- 6) оцінки ризиків.

На базі такої схеми Європейська комісія аналізує інвестиційні проекти і приймає рішення про виділення (невиділення) на них коштів із структурних фондів ЄС або надання податкових пільг чи гарантій за кредитами. Такий механізм надання державної підтримки рекомендовано використовувати країнам ЄС. Аналіз витрат і вигід є

¹ Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Project. Structural Funds, Cohesion Funds and Instrument for Pre-Accession / M. Florio, S. Maffi et al. ; European Commission. – 2008. – July [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf.

зручним інструментом для оцінювання ефективності субсидій, призначених суб'єктам господарювання державного сектору, і передусім для реалізації великих інвестиційних проектів.

Стабілізації фінансів державних підприємств та, як наслідок, підвищенню стійкості державних фінансів у країнах ЄС сприяє застосування такої бюджетної інновації, як інститут фіскальних рад – незалежних органів, котрі поєднують функції контролю ефективності фіскальної політики та аналітичного забезпечення ухвалення бюджетних рішень на перспективу. Досвід країн ЄС щодо функціонування таких органів свідчить про позитивні зрушення у сфері оптимізації доходів і видатків бюджету та розширення фіскального простору для реалізації структурних реформ¹. Діяльність рад сприяє ухваленню зважених рішень як щодо бюджетної підтримки підприємств державного сектору, так і стосовно приватизації.

Попри низку спільних рис, практика фінансового управління країн ЄС перебуває на різних етапах реалізації, а організація державного управління процесами фінансової стабілізації сектору державних підприємств суттєво відрізняється та позначена національними особливостями. Найпрогресивнішими в цих питаннях є країни Скандинавії, Бенілюксу, Німеччина і Франція, аутсайдерами в ЄС-15 – Греція та Португалія.

У країнах ЄС застосовуються різні форми організації контролю за діяльністю державних підприємств. Деякими з них сформована багаторівнева система управління державним сектором, у межах якої держава здійснює зазначений контроль не безпосередньо, а через спеціальні керівні компанії. Наприклад, в Іспанії в 1995 р. державний сектор був об'єднаний у три холдинги. До першого з них увійшли підприємства, приватизація яких була запланована в короткостроковій перспективі, другий утворили підприємства, котрі планувалося приватизувати в середньостроковій перспективі, третій холдинг об'єднав суб'єктів господарювання, що не підлягають приватизації. В Австрії також існують великі державні холдинги, які ві-

¹ *Петраков Я. В.* Національні агенції з фінансування інновацій: міжнародний досвід та рекомендації для України / Я. В. Петраков, І. П. Макаренко // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. – 2010. – № 44. – С. 239–249.

діграють роль проміжної ланки між державою й підприємствами державного сектору¹.

Для інших країн ЄС, навпаки, характерна безпосередня участь органів державної влади в управлінні підприємствами державного сектору. Так, у Франції останні підконтрольні відповідним галузевим міністерствам. Водночас усі державні підприємства контролюються міністерством фінансів, яке стежить за дотриманням фінансових інтересів держави у процесі їх функціонування. Також спеціальна служба державних контролерів, підвідомча міністерству фінансів, здійснює нагляд за економічною та фінансовою діяльністю великих державних підприємств. Крім того, їхні рахунки контролюються Рахунковою палатою Франції².

Утім, сьогодні найпрогресивнішою прийнято вважати централізовану модель державного контролю за діяльністю державних підприємств, коли суб'єкти господарювання державного сектору економіки підпорядковуються одній організації, наприклад, спеціальній установі (холдингу), або одному з міністерств, яке здійснює галузеву політику.

Управління державними підприємствами у країнах ЄС також базується на використанні внутрішніх методів корпоративного контролю. В їх основу покладено принцип соціальної взаємодії: всі сторони, зацікавлені в діяльності державних підприємств, мають право брати участь у процесі ухвалення рішень, зокрема з питань фінансової стабілізації.

Цінним є досвід країн ЄС стосовно діяльності комітетів з аудиту, наявність яких обов'язкова для великих державних підприємств. Ці комітети виконують декілька важливих функцій:

- контроль за процесом підготовки фінансової звітності;
- забезпечення ефективності внутрішнього аудиту, внутрішнього контролю та управління ризиками;
- нагляд за аудитом річної фінансової звітності;
- оцінювання незалежності особи або компанії, що виконує аудит;
- запобігання фінансовим порушенням³.

¹ Лузан С. Регулирование и управление предприятиями с государственным участием: международный опыт / С. Лузан // Вопросы экономики. – 2004. – № 9. – С. 35–49.

² Там само.

³ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises / Organisation for Economic Co-Operation and Development. – P., 2005. – 52 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf>.

Кожному етапу стабілізації фінансів державних підприємств мають відповідати певні її внутрішні механізми, які в практиці фінансового менеджменту поділяють на заходи оперативного, тактичного та стратегічного управління¹.

Оперативний механізм ґрунтується на принципі “відсікання зайвого” і є захисною реакцією на несприятливі фінансові тенденції розвитку. Він позбавлений будь-яких наступальних управлінських рішень.

Тактичний механізм, використовуючи окремі захисні заходи, являє собою наступальну тактику, спрямовану на зміну несприятливих фінансових тенденцій розвитку і вихід на рівень фінансової рівноваги.

Стратегічний механізм – це суто наступальна стратегія розвитку, котра забезпечує оптимізацію необхідних фінансових параметрів, передбачену цілями прискорення розвитку (капіталізації) підприємства.

Успішне поєднання внутрішніх корпоративних механізмів фінансової стабілізації із заходами державного впливу дає змогу не лише подолати фінансовий стрес загрози банкрутства державних підприємств, а й підвищити ефективність їх функціонування.

Хоча неплатоспроможність державного підприємства може бути усунена доволі швидко за рахунок здійснення невідкладних фінансових операцій, причини, що її генерують, можуть залишатися незмінними, якщо фінансова стійкість не буде відновлена до безпечного рівня. Повна стабілізація фінансів державних підприємств досягається тільки тоді, коли забезпечується тривала фінансова рівновага. Це потребує внесення певних коректив у окремі параметри фінансової стратегії управління державними підприємствами.

Отже, аналіз сучасних підходів до управління фінансами державних підприємств країн ЄС дав змогу сформулювати такі висновки для України:

- 1) поступу в стабілізації фінансів державних підприємств можна досягти лише шляхом застосування ефективних механізмів управління ними, котрі базуються на дотриманні принципів, серед яких – забезпечення прозорості, чітке визначення цілей

¹ State-Owned Enterprises in the European Union: ensuring level playing field : Report / ESTEP. – 2013. – 27 March. – 56 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/ESFproduktai/2_UM_valstybes-valdomos-imonos_2013-03.pdf.

- функціонування та ізоляція управлінських рішень від політичного впливу;
- 2) розмежування комерційних і некомерційних цілей (функцій) діяльності державних підприємств є важливим кроком для оптимізації структури їх капіталу й фінансової стійкості;
 - 3) ефективне використання методів та інструментів стабілізації фінансів державних підприємств потребує розроблення уніфікованих підходів до забезпечення їх фінансової стійкості, що потребує корпоратизації (переходу до організаційно-правової форми “господарські товариства”) підприємств, у діяльності яких превалює досягнення комерційних цілей;
 - 4) підвищення фінансової стійкості державних підприємств пов’язане з поліпшенням їх корпоративного управління із застосуванням підходів, використовуваних у приватному секторі (якщо це можливо), удосконаленням державного контролю за діяльністю таких суб’єктів господарювання (зокрема на базі створення спеціальних холдингових компаній), а також забезпеченням максимальної незалежності ухвалення управлінських рішень менеджментом державних підприємств від органів влади.

Крім того, для України цінним є врахування досвіду країн ЄС щодо практики надання бюджетної підтримки за принципом аналізу витрат і вигід; функціонування фіскальних рад при ухваленні рішень з метою стабілізації фінансів державних корпорацій і підвищення стійкості державних фінансів; визначення інструментарію забезпечення фінансової стійкості державних підприємств.

3.2. МЕХАНІЗМИ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ ПІДПРИЄМСТВАМИ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ В ЄС

Модернізація механізмів управління підприємствами державного сектору пов’язана з певними соціально-економічними змінами в країнах, що виникають унаслідок зрушень як у внутрішньому, так і у зовнішньому середовищі, в якому діють компанії.

Державний сектор завжди був важливим елементом економічної системи у багатьох країнах, у тому числі з розвинутою ринковою економікою. Сформувався різні погляди на роль держави в економіці, які різняться залежно від країни та особливостей впливу полі-

тичних систем. Проте досвід проведених реформ державного сектору засвідчує необхідність чіткого розмежування функцій держави, а саме функцій регулювання та державного менеджменту. Держава постає як власник підприємств, підприємець, що володіє й розпоряджається державним капіталом і бере участь нарівні з приватним капіталом у господарському обороті, особливо в конкурентних галузях, водночас уникаючи конфлікту інтересів.

В умовах ринку економічний зміст державної власності відображає суперечності, пов'язані з її використанням. З одного боку, держава повинна сприяти ефективному функціонуванню приватного сектору в конкурентних умовах, оскільки він є основоположним для ринкової економіки загалом, а з другого – держава зобов'язана забезпечити конкурентоспроможність підприємств державного сектору економіки як рівноправних суб'єктів ринку¹.

Сучасна система фінансового управління країн ЄС почала формуватися ще у 1950–1960-х роках, коли було започатковано бюджетний метод управління, а також закладено основи наднаціонального методу регулювання. Після підписання Маастрихтського договору та набуття ним чинності розпочався етап формування нових механізмів фінансового управління.

До Другої світової війни багатостороннє наднаціональне регулювання міжнародних економічних відносин не було поширене через відсутність відповідної інфраструктури та регулюючих інститутів. Проте фактор часу значною мірою змінив практику фінансового управління та специфіку інструментів антикризового управління. У результаті глобалізації ринків, лібералізації інфраструктурних секторів і технологічних змін постала необхідність реорганізації та, в окремих випадках, реструктуризації державного сектору.

У більшості країн під впливом глобалізації відбувається трансформація соціально-економічних орієнтирів, а загальнонаціональні завдання відходять на другий план. Глобалізація призвела до того, що жодна держава не в змозі існувати без активної взаємодії з міжнародною системою. Поглиблення взаємозалежності держав обмежує їх свободу вибору як у зовнішній, так і у внутрішній політиці.

¹ State-Owned Enterprises in the European Union: ensuring level playing field : Report / ESTEP. – 2013. – 27 March. – 56 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/ESFproduktai/2_UM_valstybes-valdomos-imonos_2013-03.pdf.

Управління підприємствами державного сектору належить до стратегічних векторів загальної системи державного управління та соціально-економічного розвитку країни. Незважаючи на проголошений курс щодо запровадження світових стандартів в управлінні державним сектором, що використовуються розвинутими країнами, Україна, як і раніше, постає перед серйозними проблемами при запровадженні ключових стандартів у практику корпоративного управління, а також у контексті отримання дієвих результатів поліпшення корпоративного управління підприємствами державного сектору.

Протягом багатьох років в Україні державна політика спрямовувалася на збереження у стратегічно важливих підприємствах більшої частки державної власності. Так, у деяких випадках розпродавалися акції державних компаній, які потребували значних фінансових вливань для забезпечення ефективної роботи підприємств. Держава, таким чином, поділяла відповідальність за фінансовий стан суб'єктів господарювання з приватним сектором. Водночас державні підприємства дотепер становлять вагомую частину української економіки. Найбільші фірми, акції яких котируються на біржах, перебувають у частковій державній власності. Державні підприємства присутні в ключових галузях економіки, включаючи нафтогазову, електроенергетику та зв'язок. Реформа пріоритетних галузей і комплексів, а саме: агропромислового, житлово-комунального, машинобудівного, переробної промисловості, і, найважливіше, енергетичної галузі, є критично важливою з огляду на економічне зростання в Україні в довгостроковій перспективі, проте потребує значних фінансових витрат.

Механізм фінансового управління підприємствами державного сектору в цій роботі розглядається на трьох рівнях: *національному*, *міжнародному (міждержавному)* та *наднаціональному* (виникає під час інтеграційних процесів).

Управління підприємствами державної форми власності в умовах ринкової економіки *на національному рівні* містить систему державних заходів законодавчого, виконавчого й контролюючого характеру з метою стабілізації та розвитку економіки країни, адаптації соціально-економічної системи до мінливих умов впливу зовнішнього середовища, наприклад, зміни кон'юнктури на світових ринках. Водночас у розвинутих ринкових країнах застосування методів державного регулювання поєднується з механізмами ринкового саморегулювання.

Активна роль держави зумовлена також дією зовнішніх чинників, які є закономірними наслідками функціонування ринку. Вільний ринок не здатний бути єдиним ефективним інструментом регулювання суспільного виробництва, його пропорцій і темпів зростання, що зумовлює необхідність державного регулювання економіки. Логічне поєднання ринкового та державного регулювання в сучасному світі є запорукою стабільного соціально-економічного розвитку держави.

На формування процесів фінансового управління підприємствами державного сектору та специфіку механізмів їх реалізації загалом впливають два основні чинники: з одного боку – модель державного управління в країні, з другого – практика корпоративного управління (рис. 3.1).



Рис. 3.1. Фактори впливу на формування процесів фінансового управління підприємствами державного сектору

Складено авторами.

Управління фінансами державних підприємств на національному рівні відбувається у трьох аспектах: *стратегічному, тактичному та оперативному*.

Стратегічне управління визначає довгострокову перспективу розвитку підприємства, встановлює програму діяльності для кожної ланки управління. Тактичне управління – це короткочасне управління, яке передбачає конкретні дії щодо реалізації визначених цілей і має на меті коригування деяких показників стратегічного плану. Оперативне управління спрямоване на виконання поточних завдань, а також розв'язання нових проблем, що виникають у процесі управління.

Головною метою управління фінансами державних підприємств на національному рівні можна визначити забезпечення цілісності, належного застосування, розвитку та покращання якісних параметрів, ефективного функціонування і раціонального використання всієї сукупності фінансових ресурсів підприємств державної форми власності в інтересах держави та суспільства.

На національному рівні механізм управління державними підприємствами передбачає виконання державою певної *сукупності функцій*, серед яких можна виокремити:

- *функцію стратегічного планування діяльності компанії* – визначення основних цілей, напрямів їх реалізації та пріоритетів розвитку підприємств державної форми власності, а також шляхів їх досягнення;
- *нормативну функцію* – встановлення в законодавчих актах і нормативах певних правил діяльності суб'єктів господарювання державної форми власності, тобто створення відповідного правового клімату;
- *соціальну функцію* – регулювання соціально-економічних відносин, що передбачає створення системи соціального захисту населення й дає можливість розв'язання екологічних проблем суспільства, виробництво суспільних благ і товарів за допомогою державних підприємств;
- *контролюючу функцію* – державний нагляд і контроль над законністю, виконанням екологічних стандартів тощо.

Ефективна система управління фінансами державних підприємств сприяє використанню державної власності з комерційною метою, в інтересах наповнення бюджету держави й регіонів і розширення фінансових можливостей державних організацій, установ, що

не володіють доступними грошовими ресурсами. Шляхи залучення коштів компаніями державного сектору на розвиток та модернізацію такі самі, як і у приватних компаній, за винятком фінансування з державного бюджету (прямого чи прихованого – у вигляді дотацій, субсидій чи інших пільг, котрі надаються державою та справляють значний позитивний вплив на зростання конкурентоспроможності компанії на ринках). Зазначимо, що таке фінансування також є об'єктом наднаціонального регулювання підприємств державного сектору в країнах ЄС.

Методи управління фінансами державних підприємств на національному рівні істотно відрізняються для об'єктів державної власності, що у повному обсязі належать державі як власнику на правах володіння й розпорядження, та для об'єктів загальної (змішаної) власності, котрі належать державі частково. Останнім часом простежується дуже негативна тенденція в управлінні державними підприємствами в Україні, коли держава, навіть маючи контрольний пакет акцій, у багатьох випадках постає в ролі номінального (пасивного) власника, дозволяючи іншим акціонерам (лише в їх власних інтересах) здійснювати повний контроль за діяльністю державних підприємств. Для того щоб держава отримувала реальні дивіденди на свої акції, а також мала гарантії зниження ризику розпродажу майна акціонерних товариств із часткою її участі, необхідно внести зміни до чинного законодавства, а також прийняти внутрішньокорпоративні нормативні акти, котрі регулюють порядок розпорядження майном. З метою формування ефективного інституту представників держави в акціонерних товариствах призначати їх слід на засадах широкого конкурсного добору.

На сьогодні недостатньо ефективно застосовуються механізми управління державною власністю у вітчизняних корпоративних структурах, насамперед через недосконалість нормативно-правової бази. Надзвичайно важливим елементом системи національного управління для організації належної роботи державного підприємства є дотримання принципу ефективного кадрового забезпечення, який передбачає перепідготовку та підвищення кваліфікації діючих керівників і фахівців органів державного управління.

Організація управління підприємствами державного сектору є доволі специфічною в різних країнах – членах ЄС. Фінансове управління ґрунтується переважно на використанні внутрішніх методів корпоративного контролю. Така модель – найтипівіша для країн

Центральної Європи та Скандинавії й менш характерна для Бельгії та Франції. В її основу покладено принцип соціальної взаємодії: всі сторони, зацікавлені в діяльності державних підприємств, мають право брати участь у процесі прийняття рішень, у тому числі з питань фінансової стабілізації.

Головною метою фінансового управління підприємствами державного сектору є забезпечення їх функціонування необхідними ресурсами та підвищення ефективності фінансової діяльності. Так, для переважної більшості країн Європейського Союзу характерна практика визначення ефективності такого управління на підставі врахування базових критеріїв, зокрема:

- підвищення вартості матеріальних і нематеріальних активів;
- сумарного збільшення капіталізації підприємств державного сектору, яка відображає загальну балансову вартість комерційних активів, належних державі;
- обсягу сплачених податків (збільшення податкових платежів розглядається як позитивний результат);
- розміру виплаченої заробітної плати;
- обсягу здійснених інвестицій в активи (показник оцінює потенційні перспективи розвитку).

Визначальну роль поряд із важелями державного впливу в системі фінансового управління підприємствами державного сектору відіграє корпоративне управління, що безпосередньо впливає на:

- розв'язання проблем неплатоспроможності;
- побудову врівноваженої “піраміди цілей” шляхом збалансування державних і комерційних інтересів;
- реалізацію механізмів, спрямованих на підтримання та відновлення фінансової стійкості.

Особливо актуальним є процес дотримання балансу між державними і комерційними інтересами в контексті фінансового управління підприємствами державного сектору. Цей фактор враховується як у системі реалізації заходів державного управління, так і в межах корпоративного управління.

Державні компанії існують у конкурентному середовищі і мають дотримуватися його законів з метою оптимізації процесу їх функціонування. Діяльність більшості підприємств державного сектору в розвинутих країнах ґрунтується на необхідності провадження комерційних операцій з одночасним устанавленням некомерційних

пріоритетів. Але важливо, щоб комерційні та некомерційні функції були чітко розділені.

Так, відносини державних компаній з державними банками, державними фінансовими інститутами та іншими державними підприємствами повинні бути побудовані лише на комерційних засадах¹.

Бажано, щоб некомерційні функції державних підприємств відображалися в статутах. При цьому керівництво має оцінити як масштаби виконання таких функцій, так і можливі вигоди від їх виконання.

Окремо постає питання координації роботи різних суб'єктів управління фінансами підприємств державного сектору, зокрема держави, в особі уповноважених контролюючих міністерств та відомств, а також керівництва державних підприємств. Одним із шляхів вирішення цих питань є укладення контрактів між державою, з однієї сторони, та підприємствами державного сектору, з другої, щодо питань управління продуктивністю та контролю за фінансовими результатами. Підписання таких контрактів здійснюється з метою:

- визначення повноважень окремих суб'єктів (держави, в особі уповноважених контролюючих міністерств та відомств, а також керівництва підприємств державного сектору);
- формування стратегії розвитку;
- повної оцінки фінансових витрат на досягнення некомерційних цілей підприємств державного сектору (некомерційні цілі соціального характеру, зокрема такі, як забезпечення доступності певних товарів та послуг для споживачів з низьким рівнем доходу);
- встановлення фінансових та нефінансових показників ефективності діяльності;
- визначення процедури звітування, включаючи періодичність і обсяг наданої інформації;
- виявлення особливостей дивідендної політики.

Управління фінансами державних підприємств *на міждержавному рівні* передбачає створення однакових можливостей у розвитку взаємної торгівлі й фінансових розрахунків для країн – учасниць

¹ Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях / ОЭСР. – 2004. – 67 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/45885495.pdf>.

зовнішньоекономічної діяльності. Світовим орієнтиром корпоративного управління компаніями з часткою держави в капіталі є принципи корпоративного управління, прийняті в 2004 р. Організацією економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР). Наднаціональний та міждержавний рівні управління державними підприємствами надзвичайно тісно переплетені, іноді складно знайти відмінність та чітко визначити належність деяких елементів управління фінансами державних компаній до певного рівня.

Як зазначає В. Н. Зуєв, наднаціональність виникає, коли регулюючі інститути діють в інтересах об'єднання загалом, а не його окремих країн¹. Раніше в міжнародних економічних відносинах європейських країн переважно застосовувалися міждержавні форми регулювання, але тепер вони дедалі меншою мірою відповідають сучасному рівневі розвитку продуктивних сил у країнах ЄС.

Наднаціональні форми міжнародного регулювання є найбільш глибокою, найрозвинутішою стадією в еволюції системи міжнародного економічного регулювання. *Наднаціональний механізм* – це система правил і процедур, порядок функціонування суб'єкта господарювання, схвалений державами, що за їх згодою виходить з-під національного контролю тією мірою, яка заздалегідь визначається міжнародними угодами.

Нині наднаціональний механізм у ЄС спирається на систему з іншим рівнем взаємопов'язаності економік, і тому набув якісно нових характеристик, наблизившись до законів розвитку національної економіки країн-членів². Наднаціональні структури об'єктивно необхідні в процесі інтеграції, адже вони не тільки регулюють інтеграційні процеси, а й виконують законодавчі функції. Державна влада змушена віддавати частину повноважень наднаціональним структурам, а суб'єкти господарювання повинні враховувати в своїй діяльності насамперед інтереси інтеграційного об'єднання.

Наднаціональний механізм являє собою засіб досягнення інтеграційного ефекту, а наднаціональні структури є результатом інтеграційно-

¹ Зуєв В. Н. Наднациональный механизм ЕС в системе национального, международного и наднационального государственного экономического регулирования / В. Н. Зуев // матер. круглого стола VII Междунар. науч. конф. "Модернизация экономики и государство" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.hse.ru/data/003/668/1234/20060406_zuev.doc.

² Там же.

го розвитку. Формування наднаціональних структур і механізмів є високим досягненням у розвитку міжнародного економічного господарства. Головна відмінність європейського об'єднання від інших міжнародних організацій полягає у створенні саме наднаціонального механізму.

За сучасних умов Європейський Союз є структурою наднаціонального типу, який в особі головних органів – Європейської ради, Європейського парламенту, Ради Європейського Союзу та Європейської комісії – уповноважений створювати правила-регламенти й директиви, обов'язкові для країн-членів, які детально прописують правила та норми роботи компаній, що перебувають у повній або частковій державній власності.

Згідно з чинною практикою, всі країни – члени ЄС підпорядковуються наднаціональним нормам стосовно регулювання діяльності підприємств державного сектору. Проте, як було зазначено, зберігаються певні особливості національної системи управління підприємствами з державною формою власності, притаманні тій чи іншій країні. Деякі країни використовують централізовану форму управління власністю. Згідно з такою моделлю, основна відповідальність покладається на спеціальний урядовий підрозділ, як, наприклад, у Фінляндії. Інші країни посилюють роль міністерства фінансів, приміром, Чехія та Німеччина. В Угорщині запровадили спеціалізовані міжвідомчі комітети з метою покращання координації між компаніями державної форми власності¹.

Головною характерною рисою системи фінансового управління країн – членів ЄС є застосування жорстких методів економічної координації, що передбачають пріоритетність наднаціональних інтересів у контексті дотримання національних стратегій з метою забезпечення фінансової стійкості. У цьому аспекті система фінансового управління підприємствами державного сектору в цих країнах ґрунтується на таких методах економічного регулювання:

- жорсткий наднаціональний метод грошово-кредитного регулювання;
- загальний метод наднаціонального ринкового регулювання;
- координація бюджетної політики країн – членів ЄС;

¹ State-Owned Enterprises in the European Union: ensuring level playing field : Report / ESTEP. – 2013. – 27 March. – 56 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/ESFproduktai/2_UM_valstybes-valdomos-imonos_2013-03.pdf.

- наднаціональний фінансовий (бюджетний) метод;
- горизонтальна координація економічної політики країн – членів ЄС;
- вертикальна координація національної політики зайнятості та інші варіанти відкритої координації¹.

Зазначені наднаціональні механізми безпосередньо стосуються й регулювання державних підприємств. Зокрема, обмеження в наданні кредитів прямо пов'язані з вибіркоvim та лімітованим кредитуванням підприємств державного сектору. Запровадження жорсткого режиму бюджетної економії пов'язане з перевіркою видатків державних корпорацій та проведенням наднаціональної політики контролю за наданням інституціям державної допомоги.

Отже, у межах ЄС утворилася складна комбінація національного, міждержавного та наднаціонального механізмів регулювання діяльності підприємств державного сектору. Однак у цьому контексті доцільно констатувати появу наднаціонального механізму саме як явища та феномену міжнародного регулювання, оскільки його елементи базуються на всіх рівнях (прийняття рішень, інститутів, економічному і політичному) міждержавної системи взаємовідносин країн цього інтеграційного об'єднання. Натомість в інших міжнародних організаціях наднаціональні компоненти регулювання формуються лише на певних напрямках та в окремих елементах загальної системи².

Нагляд у ЄС на наднаціональному рівні за діяльністю державних підприємств також простежується в межах “Європейського семестру” (European Semester)³. Організація економічного співробітництва та розвитку розробила цілеспрямований підхід до управління підприємствами з державною формою власності, встановивши ке-

¹ Стрежнева М. В. Управление экономикой в Европейском Союзе: институциональные и политические аспекты / М. В. Стрежнева, И. Л. Прохоренко. – М. : ИМЭМО РАН, 2013. – С. 12.

² Зуев В. Н. Механизм ЕС как модель для глобальных институтов / В. Н. Зуев // Вестник международных организаций. – 2009. – № 2 (24). – С. 126–131.

³ Документ ЄС, що являє собою річний цикл координації економічної політики і нагляду, що включає макроекономічну, бюджетну та структурну політику, пов'язану з координацією в рамках досягнення горизонту Європа-2020. Увага зосереджена на перших шести місяцях кожного року, звідси і назва “Європейський семестр”.

рівні принципи щодо підвищення ефективності управління такими компаніями й інструментів для забезпечення конкурентного нейтралітету, тобто умов, за яких жоден із суб'єктів економічної діяльності не отримує невикористаних конкурентних переваг¹.

Європейська комісія перевіряє наміри та процедури щодо компенсації комунальних послуг та інших пільг, які можуть отримувати державні підприємства, аби переконатися, що компенсація істотно не впливає на конкуренцію на внутрішньому ринку ЄС. У зв'язку із цим країни-члени зобов'язані повідомити Європейську комісію стосовно будь-яких державних заходів, спрямованих на підтримку підприємств державного сектору.

Державна допомога, як передбачено у ст. 107 Договору про функціонування Європейського Союзу (TFEU), охоплює всі ресурси, надані державою, що спотворюють ринкову конкуренцію або загрожують її порушити на внутрішньому ринку ЄС. У разі надання державної допомоги ст. 108 TFEU передбачає використання широкого спектра дій Європейською комісією: застосування механізмів контролю, проведення процедур оцінювання й ухвалення рішення щодо того, чи така допомога не спричиняє порушення внутрішньої конкуренції на ринку².

З метою надання додаткових роз'яснень та забезпечення правої визначеності Європейська комісія ініціювала два пакети документів щодо державної допомоги компаніям державного сектору. Зокрема, перший пакет (2005 р.) містить акт Рішення Комісії 2005/842/ЄС щодо застосування ст. 86(2) Договору ЄС стосовно державної допомоги у вигляді компенсації комунальних послуг державним підприємствам.

Можна стверджувати, що в ЄС діє жорстка система фінансового контролю та моніторингу діяльності державних підприємств, яка за-

¹ Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business / OECD. – P., 2012. – P. 17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/industry-and-services/competitive-neutrality_9789264178953-en#page1.

² Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union // Official Journal of the European Union (OJEU). – 2010. – № C 83. – Art. 107, 108 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cvce.eu/content/publication/2010/5/3/e49fd232-e12a-4a45-924e-1b35b3631f94/publishable_en.pdf.

побігає спотворенню принципів ринкової конкуренції, аби компанії з державною формою власності не отримували значних преференцій порівняно з приватними фірмами. Зокрема, до ринкових механізмів фінансування потреб підприємств державного сектору належать банківські кредити (у випадку великих сум ідеться про консорціумне або синдиковане кредитування) та випуск цінних паперів – на ринку позикових боргових інструментів (наприклад, облігацій), чи процедура IPO щодо емісії акцій – на ринку прав власності. Такі механізми залучення додаткового фінансування не потребують спеціального регулювання на рівні наднаціональних механізмів з боку відповідних органів та інститутів ЄС і функціонують на ринкових засадах. Натомість значна увага приділяється фінансуванню державних підприємств із державного бюджету.

У контексті економічної та фінансової, політичної (зокрема питання виходу Греції й Великобританії з єврозони) і соціальної криз (у тому числі потік мігрантів з країн Африки та Азії), яких перманентно зазнають країни ЄС, окремі державні підприємства виявилися збитковими і накопичили істотні суми заборгованості. Для розв'язання проблем компаній державного сектору певні країни – члени ЄС вживають відповідних заходів, зокрема стосовно фінансування (наприклад, вливань капіталу, списання боргів), реструктуризації та/або приватизації державних компаній. Проте на надання державної підтримки таким компаніям діє обмеження до узгодження та схвалення цих заходів спеціальною Комісією ЄС. Доцільність застосування державної допомоги слід оцінити відповідно до ТFEU. Ліквідація збиткових і неефективних комерційних підрозділів державних підприємств, зайвих бюрократичних процедур є величезною проблемою в країнах ЄС.

На рівні ЄС існують чіткі правила та норми, що здебільшого стосуються конкуренції на внутрішньому ринку, вимог до прозорості процедур державних закупівель тощо. Діяльність підприємств державного сектору підпорядкована другому пакету директив та Директиві 2006/123/ЄС¹. Нормативна база спрямована на забезпечення

¹ Directive 2006/123/EC of the European Parliament and the Council on services in the internal market // Official Journal of the European Union. – 2006. – L376/36 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32006L0123>.

вимог і зобов'язань для країн – членів ЄС, аби їхня політика та фінансові операції, пов'язані з державним сектором, не спотворювали ринкової конкуренції, за винятком діяльності державних підприємств, котра має на меті забезпечення дотримання суспільних соціальних інтересів. До того ж державним органам наполегливо рекомендується переглядати свої витрати, гарантувати прозорість і використовувати ефективніший розподіл ресурсів.

Обов'язковою умовою функціонування підприємств державного сектору в ЄС є створення комітетів з аудиту на всіх великих державних підприємствах, про що йшлося у параграфі 3.1.

Покращання захисту прав власності неможливе без створення ринкових інститутів, здатних регламентувати діяльність економічних суб'єктів. Надзвичайно важливо ефективно використовувати власний капітал підприємств державного сектору й розробити чітку політику виплати дивідендів, що сприятиме їхньому позитивному іміджу серед іноземних інвесторів, а отже, дасть змогу виходити на міжнародні ринки позикових капіталів. Відповідно, державні підприємства повинні мати таку саму структуру корпоративного управління, як і приватні. Комітети з аудиту забезпечують проведення прозорої процедури акціонування державних підприємств, що запобігає заволодінню державними активами за цінами, значно нижчими від ринкових.

За певних обставин державним підприємствам можуть надаватися переваги, які потенційно перешкоджатимуть доступові на внутрішні ринки імпортерів або значно впливатимуть на експортну конкуренцію. Ці переваги набувають форми прямих субсидій, пільгового фінансування, державних гарантій, послаблення антимонопольного законодавства чи правил банкрутства та ін. Істотно впливаючи на конкуренцію на світових ринках, ці дії можуть бути несумісними з принципами Світової організації торгівлі (СОТ), основаної на правилах багатосторонньої торговельної системи. Так, наднаціональні органи управління в межах своєї діяльності втручаються в правила глобальної конкуренції. Наприклад, Європарламент забороняє іноземним компаніям скуповувати державні підприємства сфери електроенергетики та газопостачання в Європі.

Водночас у дедалі більшій кількості країн ОЕСР проводяться важливі реформи, покликані обмежити постійне політичне втручання у вирішення конкретних питань і підвищити незалежність та компетентність рад директорів державних підприємств шляхом покращення

щання процесу висування кандидатів на підставі їхнього рівня професійної кваліфікації й систематичніших процедур атестації. Ключовим елементом також є посилення відповідальності рад директорів державних підприємств за моніторинг управління та контроль над стратегією компанії. Поступово змінюється і практика винагороди, адекватніше відображаючи обов'язки й обсяг роботи, виконуваної членами рад. Теперішня система оплати праці та фінансових стимулів не порівнянна з рівнем відповідальності топ-менеджерів підприємств державного сектору. Необхідно встановити чіткі показники для оцінювання діяльності цих підприємств і прив'язати до них заробітну плату їхніх працівників. Система бонусів сприятиме формуванню позитивного іміджу державних підприємств та підвищить їхню привабливість для провідних фахівців приватних компаній.

Швейцарська Федеральна рада в 2006 р. ініціювала заходи з метою підвищення ефективності фінансового менеджменту на підприємствах із державною формою власності, результатом яких стало оприлюднення Звіту про корпоративне управління щодо аутсорсингу й управління Конфедерації (*A corporate governance report on Outsourcing and Management of Confederation Tasks*) від 13.09.2006, що мав, зокрема, визначити завдання та об'єкти в секторі державних компаній, які можуть бути передані на аутсорсинг від центрального уряду. Головною метою таких заходів була мінімізація витрат державних підприємств, покликана сприяти посиленню конкурентоспроможності компанії.

Підбиваючи підсумки, зауважимо, що протягом тривалого періоду багато експертів дотримувалися думки, що ЄС через розмір та змішаний характер бюджетних програм не здатен забезпечувати економічну стійкість, адже стабілізаційна функція делегована безпосередньо країнам-членам. Проте наднаціональний механізм управління підприємствами державного сектору країн ЄС відчутно зміцнився після останньої кризи.

Глобальна фінансова криза засвідчила, що підходи ЄС важливі в контексті підтримання макроекономічної стабільності та координації економічної політики в країнах-членах¹. Здійснення реформ із

¹ A Budget for Europe 2020: the current system of funding, the challenges ahead, the results of stakeholders consultation and different options on the main horizontal and sectoral issues / Commission Staff Working Paper. – 2011. – SEC 868. – 29 June [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fw1420/SEC-868_en.pdf.

набранням чинності в грудні 2009 р. Лісабонським договором укріпило наднаціональний механізм регулювання, хоча реалістичність таких перетворень піддавалася значним сумнівам після приєднання до ЄС у 2004–2007 рр. 12 країн, для яких наднаціональне регулювання було цілком новим чинником розвитку. Проте відповідне зміцнення регулюючої функції органів ЄС посилює роль наднаціонального механізму в інтеграційному процесі¹.

Наднаціональний рівень регулювання стає об'єктивно затребуваним, оскільки формується не під контролем певних країн, а на підставі компромісу між ними. Він функціонує незалежно від волі конкретної держави, в інтересах об'єднання загалом. Використання наднаціонального механізму сприяє посиленню економічної спільності країн ЄС. Створюється їхня спільна економічна модель розвитку, про що свідчить наявність загальних цілей, завдань, способів їх досягнення, інструментів, механізмів та принципів.

На сьогодні значна увага приділяється реалізації кодексів корпоративного управління в країнах ЄС. Такі країни, як Великобританія, Німеччина та Нідерланди, закріпили на законодавчому рівні зобов'язання компаній щодо дотримання національних кодексів корпоративного управління.

Державні компанії в Україні мають розробити та впровадити Кодекс корпоративної поведінки, для котрого як зразок можна використовувати Керівні принципи корпоративного управління державними підприємствами ОЕСР. Підставою є негативні чинники, характерні для функціонування підприємств державного сектору в Україні, а саме: безконтрольність фінансових потоків, що спричиняє мізерні платежі державних підприємств до бюджету; штучне завищення собівартості продукції, котре значно порушує ринкову конкуренцію; необґрунтоване й неефективне використання державної власності, коли внаслідок приватизації державних компаній застосовуються тіньові схеми й підприємства переходять у приватну власність за безцінь, що призводить до втрат державного бюджету, а отже, створює істотну загрозу стійкості державних фінансів.

Поступове впровадження в Україні загальноприйнятих у ЄС норм управління державними підприємствами сприятиме прискоренню

¹ Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2013. – С. 4.

ренню процесу європейської інтеграції. Вивчення досвіду застосування наднаціонального механізму регулювання діяльності підприємств державного сектору в ЄС нині особливо актуальне, оскільки закладаються нові схеми взаємодії України з країнами-сусідами. Відсутність чіткої законодавчої бази щодо регулювання та функціонування підприємств державного сектору спричиняє зловживання, за яких ресурси державного сектору використовуються для задоволення економічних інтересів приватних осіб, що, звісно, негативно впливатиме на формування ефективної ринкової інфраструктури та спричинятиме значні фінансові втрати на державному рівні.

Таким чином, для забезпечення ефективної діяльності державних підприємств система державного управління має адекватно та вчасно реагувати на зовнішні виклики та шоки з метою пристосування до нових чинників, що великою мірою впливають на умови роботи компанії. Органи державної влади повинні впроваджувати дієві програми розвитку цих підприємств, які передбачали б удосконалення управління процесами відтворення та використання державної власності.

З огляду на це, при застосуванні методів організаційного впливу, що підлягають імплементації у вітчизняну практику державного регулювання підприємств державного сектору, варто враховувати як позитивний зарубіжний досвід, так і реальний ефект та можливості його використання на практиці. Зважений підхід до впровадження прогресивного досвіду країн ЄС допоможе покращити систему управління державними підприємствами в Україні, а також позитивно вплине на економічне зростання та сприятиме забезпеченню стійкості державних фінансів.

3.3. НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛІЗАЦІЇ ФІНАНСІВ ДЕРЖАВНИХ КОРПОРАЦІЙ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ КРАЇН ЄС

Важливість стабілізації фінансової системи країни найлаконічніше відображена у висловлюванні Д. Ллойд-Джорджа: “Уряд – це фінанси”. Досягнення високих показників фінансової стійкості державних корпорацій (ДК) є неодмінною умовою забезпечення стабільності системи державних фінансів, що актуалізує обґрунтування напрямів, форм і методів виконання цього завдання.

Сьогодні чимало економістів переглядають роль уряду в досягненні фінансової стабільності. Зокрема, у публікації ООН зазначено, що уряди мають діяти як “системні менеджери”, тобто бути платформою серед широкої мережі акторів, а не виконувати поточної “командирсько-контрольної” ролі. Уряди повинні полегшувати дії інших акторів та скеровувати їх, а не забезпечувати певні процеси чи керувати ними. Спрямування до системи “керівництво” (stewardship) потребує від урядів більшої підзвітності та відкритості й націленості на майбутнє¹. Викладене великою мірою стосується підходів до управління державними корпораціями. Водночас украй важко досягти стабілізації фінансів ДК у довгостроковій перспективі, причому це відзначають і науковці більшості розвинутих країн. Зокрема, К. Таллі вказує на те, що державні органи не в змозі виконувати перспективні завдання забезпечення фінансової стійкості. Їхні зусилля є доволі плідними впродовж лише електорального циклу. У світі, де загострюються проблеми довгострокового характеру, наприклад, кліматичні зміни, покладати їх вирішення на державні структури недоцільно. Спостерігається хронічне недоінвестування перспективних і поточних проектів. Уряди інвестують недостатньо коштів у розвиток людського капіталу через освіту та медицину; внутрішню інфраструктуру; розширення застосування альтернативних джерел енергії. Більшість урядів сфокусовані лише на питаннях отримання вигід від плюралізму та підзвітності, натомість не враховує високого рівня волатильності та непередбачуваності середовища, в якому діє².

Особливістю фінансового управління ДК є те, що мають бути розроблені системні рішення, основані на компромісі між забезпеченням беззбитковості діяльності (поточні та середньострокові завдання) й розв’язанням соціально-економічних проблем суспільства (перспективні завдання), задля чого вони й були створені. Однак ці завдання тісно взаємопов’язані, і неуспішне виконання короткострокових завдань, що, по суті, означає збитковість діяльності, спричиняє у подальшому неможливість втілення місії ДК.

¹ Tully C. Stewardship of the Future: Using Strategic Foresight in 21st Century Governance / C. Tully ; UNDP Global Centre for Public Service Excellence. – Singapore, 2015. – Р. 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/GCPSE_Stewardship-Foresight2015.pdf.

² Ibid. – Р. 4.

Отже, ігнорування стратегічного підходу до управління фінансами ДК нерідко породжує практику накопичення фінансових дисбалансів, зумовлює нестабільні результати фінансової діяльності підприємств державного сектору і їхні значні збитки, які передусім обтяжують державні та місцеві бюджети, погіршують рівень ефективності системи державних фінансів. Зазначене більшою мірою стосується нових ринкових економік, зокрема України. Потрібно розробити стратегічні підходи до стабілізації фінансів ДК з урахуванням змін у світогосподарському просторі.

Сьогодні Україна має власні обмеження і виклики, які слід урахувати при запровадженні фінансової політики регулювання діяльності ДК. Якщо не фокусувати уваги на політичних проблемах, то найбільш значимими чинниками є: рух від моноцентричності до поліцентричності, що зміщує центри відповідальності; істотні бюджетні дисбаланси, значне боргове навантаження на бюджети всіх рівнів; різке обмеження доступу до ресурсів, передусім фінансових; неспроможність керуватися національними інтересами під час прийняття управлінських рішень із одночасним посиленням впливу наднаціональних структур і необхідністю врахування їхніх рекомендацій у національних документах; відсутність ефективних методик управління фінансами ДК; практично цілковита неконтрольованість природних монополій тощо.

Отже, важливо усвідомити кроки, потрібні для подолання зазначених обмежень:

- вибір ефективної організаційної форми управління ДК;
- добір ефективних менеджерів;
- жорсткий контроль за витратами, забезпечення максимальної віддачі від використання ресурсів;
- досягнення прозорості та підзвітності ДК.

Вибір ефективної організаційної форми управління державними корпораціями. В європейській практиці для управління ДК створюється холдингова компанія – юридична особа, публічне акціонерне товариство, яке володіє, користується та розпоряджається пакетами акцій або паями корпоративних підприємств. Холдинг може бути чистим, коли компанія контролює діяльність підприємств, і змішаним, коли компанія провадить інші види діяльності¹.

¹ Черваньов Д. Менеджмент : підручник / Д. Черваньов. – К. : Київський ун-т, 2001. – С. 830.

Холдинг у системі фінансового управління ДК дає можливість розробляти єдину тактику і стратегію для кількох пов'язаних підприємств, у тому числі стосовно фінансів. Крім того, така форма управління допомагає концентрувати пакет акцій підприємств, котрі належать до однієї галузі, території, сфери економіки, що полегшує залучення зовнішніх фінансових ресурсів. Важливою перевагою холдингу є можливість фінансування капіталовкладень у розроблення нових технологій і продукції, виконання національних та регіональних проєктів. В умовах посилення інтеграційних процесів холдинг сприяє консолідації національних підприємств і посилює їхню конкурентоспроможність.

В європейських країнах створення холдингу, який управляє корпоративними правами держави, є звичайною практикою. Зокрема, такі холдинги поширені в Австрії, Великобританії, Італії, Іспанії, Німеччині, Угорщині.

Після Другої світової війни Австрія мала один із найбільших державних секторів серед країн Європи. У 1955 р. було створено державний холдинг “Австрійський промисловий холдинг – акціонерне товариство”, який об'єднав усі державні підприємства промислової сфери. Австрія реалізує підхід до управління, згідно з яким формуються квазінезалежні агентства або незалежні компанії відповідно до норм корпоративного права. Уряд є фактичним власником, визначаючи принципи, стратегії, цілі, напрями діяльності компанії. Також держава здійснює добір кадрів вищої ланки управління та моніторинг діяльності. Однак виконання щоденних операцій, фінансових розрахунків і набір персоналу передано на рівень компанії і здійснюється відповідно до правил, чинних для приватних підприємств. Більшість таких структур, як Австрійська компанія з мовлення (Austrian Broadcasting Company, ORF), Австрійський центральний банк (OeNB) (організований як квазідержавна агенція зі значною часткою власності, що належить центральному уряду), Австрійська залізниця, Поштова та Телекомунікаційна компанії, були корпоративізовані в 1993–1996 рр. Вчені вирізняють дві причини активізації корпоративізації державних компаній: з одного боку, подолання рутини, негнучкості та неефективності в управлінні діяльністю державних підприємств; з другого – високий рівень ставок оподаткування, що призвело до надання переваг холдингу як

організаційній формі управління з метою зменшення податкового навантаження¹.

В Італії для управління державними підприємствами було сформовано вертикаль, на верхівці якої розташувалося міністерство державного майна. На наступному рівні перебували державні холдинги, далі – галузеві субхолдинги, а нижчий рівень охоплював безпосередньо підприємства².

В Іспанії холдинги формувалися за ознакою періодичності приватизації підприємств. Відповідно, підприємства, які підлягали приватизації найближчим часом, підпорядковувалися одному холдингу; ті, що мали бути приватизовані у середньостроковій перспективі, входили до другого холдингу; підприємства, котрі не підлягали приватизації, були об'єднані у третьому холдингу. Інший підхід запроваджено щодо організацій, які належать до сфери управління регіональними органами влади та муніципалітетами. Більшість із них створювалася з метою делегування функцій від центрального уряду до регіонів на умовах концесії та угод (“*conciertos*”) із приватними компаніями. Навіть у сфері охорони здоров'я державні госпіталі в Мадриді, Валенсії та Андалузії управляються приватними компаніями³.

Прикладом успішної холдингової компанії є російська державна “Об'єднана приладобудівна корпорація”, створена у 2014 р. на базі ДК “Ростех”. У структурі холдингу – понад 60 підприємств і організацій з числом працюючих більш ніж 43 тис. осіб, а обсяг виручки всіх підприємств, що входять до нього, становив за даними 2014 р. 101,6 млрд руб. Одним із досягнутих результатів стала оптимізація роботи низькодохідних і збиткових підприємств.

¹ Public services in the European Union & the 27 Member States: Statistics, Organisation and Regulations. / Mapping of the Public Services. – 2010. – May. – 492 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-DPADM/UNPAN043047.pdf>.

² Gross D. What is holding Italy Back? / D. Gross // Centre for European Policy Studies. – 2011. – 8 Nov. – 5 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://aei.pitt.edu/32962/1/DG_What_is_holding_Italy_back.pdf.

³ Public services in the European Union & the 27 Member States: Statistics, Organisation and Regulations. / Mapping of the Public Services. – 2010. – May. – 492 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-DPADM/UNPAN043047.pdf>.

До інших організаційно-правових форм віднесемо промислово-фінансові групи, картель, синдикат, консорціум, концерн¹. Як зазначає Л. Д. Оліфіренко, різні типи корпорації (залежно від їх організаційно-правових форм. – *Авт.*) можуть виникати через різницю у їх розмірі, рівнях концентрації в галузях економіки та національної економіки, у вимірюванні ефективності їхньої діяльності, організаційних формах функціонування, виборі політики розвитку, механізмів реалізації функцій на ринку. Вибір організаційно-правової форми має також ґрунтуватися на фінансових критеріях, зокрема: зменшенні кількості збиткових підприємств, котрі входять до об'єднання; збільшенні обсягу генерованого доходу; скороченні витрат; раціоналізації розподілу ресурсів і підвищенні у зв'язку з цим рівня рентабельності та ін.

Створення нових організаційних форм управління державними підприємствами триває. У Бельгії в 1990-х роках була запроваджена нова категорія публічних компаній – автономні публічні (*de autonome everheidsbedrijven*). Такі компанії, як залізниці, телекомунікації, Бельгійські авіалінії, отримали новий організаційний статус із відокремленням власних адміністративних і регуляторних функцій, що цілком або значною мірою наблизило їх до приватного сектору².

Холдинг є однією з найрезультативніших форм управління ДК. До умов досягнення ним високого рівня ефективності належать: надання переваги класичному (чистому) холдингу на відміну від комерційного (змішаного); концентрація контрольного пакета акцій компаній, що входять до холдингу; націленість на оптимізацію діяльності збиткових та низькодохідних підприємств; підпорядкування єдиній стратегії та узгодження тактики діяльності всіх підприємств структури.

¹ Оліфіренко Л. Д. Інституціональні та функціональні характеристики державного регулювання розвитку корпоративних структур / Л. Д. Оліфіренко // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. – 2012. – № 2 (58) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vistnic.stu.cn.ua/index.pl?task=arcl&l=ua&j=5&id=41>.

² Public services in the European Union & the 27 Member States: Statistics, Organisation and Regulations. / Mapping of the Public Services. – 2010. – May. – 492 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intra-doc/groups/public/documents/UN-DPADM/UNPAN043047.pdf>.

Добір ефективних менеджерів державних корпорацій. У сучасному світі роль менеджера настільки вагома, що тільки ефективний менеджер разом зі своєю командою може забезпечити досягнення компанією високих показників фінансової стійкості. У приватному секторі високий рівень вимог до кандидата на посаду директора або менеджера вищої ланки фірми часто є запорукою його подальшої роботи. У державному секторі в більшості європейських країн на цю посаду призначається директор або президент ДК, що нерідко є політичним рішенням, не підкріпленим відповідністю кандидата займаній посаді. У такому разі багато що залежить від рівня відповідальності особи та ставлення до своїх обов'язків. А. Файоль зазначав, що така відповідальність може бути офіційною – згідно з посадовими інструкціями, й особистою, основою на моралі, досвіді, інтелекті людини.

Вважаємо, що встановлення офіційних вимог до зайняття особою посади вищої ланки управління ДК в Україні дасть вагомий результат, ніж сподівання на високі моральні якості кандидата. Зрозуміло, є численні нормативні акти з відповідними вимогами до характеристики менеджера. Водночас загальноприйняті вимоги до кандидата (компетентність, неупередженість, об'єктивність тощо) слід посилити документальним підтвердженням відповідальності, компетентності в управлінні галуззю та знання процедур управління фінансовою діяльністю, зокрема щодо обізнаності з принципами фінансового менеджменту та вміння користуватись інструментарієм аналізу вигід і витрат. Безперечно, найпершим принципом добору кадрів для керівництва ДК має бути підпорядкованість приватних інтересів загальнодержавним та інтересам місцевої громади. Додатково зауважимо, що керівникові ДК потрібно демонструвати здатність сформувати корпоративний дух, організувати внутрішній аудит, систему внутрішнього й зовнішнього зв'язку між адміністративними підрозділами, іншими державними корпораціями, партнерами з державного та приватного секторів. Загалом менеджерів варто обирати за принципом формування не "управлінця-ретранслятора", а "управлінця-генератора".

Україні доцільно звернутися до досвіду Франції з підготовки національної еліти, у тому числі промислової. У країні створили Національну школу управління (Ecole Nationale d'Administration), яка належить до державних адміністративних установ. Слухачами є державні

службовці, а також найкращі студенти університетів. Принцип – управління компаніями має здійснюватися адміністраторами, котрі закінчували такий самий заклад, що й провідні політики та міністри країни. Така освіта тривалий час давала випускникові можливість обіймати найвищі посади в державному секторі, зокрема в ДК. На сьогодні роль ENA у підготовці кадрів звузилася, однак дотепер до керівної ланки державного сектору Франції належить майже половина її випускників¹.

Отже, в Українській державі має відбуватися трансформація еліт – слід зосереджуватися на підготовці ефективних менеджерів. Для забезпечення результативності цих процесів доцільно розробити модель компетенцій керівника ДК за галузевим принципом. Зауважимо, що має бути змінена й система оцінювання персоналу. В європейських країнах нерідко для оцінювання роботи персоналу застосовується методика “управління за цілями”, коли зіставляються ціль і отриманий результат. Для оцінювання персоналу українських ДК доцільно запровадити ієрархію ступеня досягнення фінансових цілей, передусім фінансової стабільності та дотримання показників фінансової стійкості.

Жорсткий контроль за витратами. У рекомендаціях “Вашингтонського консенсусу” щодо одного з напрямів реформ зазначалося: “Реформа політики державних витрат повинна орієнтуватися на зменшення видатків на адміністрацію, оборону, безсистемні субсидії та великі збиткові проекти; з політичних міркувань на ці статті звичай витрачається така кількість ресурсів, яку важко виправдати її економічним ефектом”².

У посткризовий період жорстка економія ресурсів є мейнстрімом управління сучасним державним сектором у більшості країн світу, особливо європейських.

Унаслідок критичних бюджетних обмежень ДК заміщуються приватними підприємствами в низці галузей та сфер діяльності. Зокрема, це можна спостерігати на прикладі Великобританії. Державні

¹ Ecole Nationale d'Administration [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://en.wikipedia.org/wiki/Ecole_nationale_d'administration.

² Washington Consensus // Global Trade Negotiations Home Page [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html>.

витрати на підтримку шляхів сполучення з 2008/2009 по 2012/2013 рр. значно скоротилися, зокрема за даними, скоригованими на дефлятор, загалом на 22 %. Найрадикальніші зміни відбулися щодо ДК: якщо у 2008/2009 рр. вони витрачали на розвиток шляхів сполучення 18 млрд ф. ст., у 2009/2010 рр. – 10 млрд, 2010/2011 рр. – 14 млрд, 2011/2012 рр. – 8 млрд ф. ст., то в 2012–2013 рр. їхня частка була нульовою. Державні витрати на залізницю зменшилися за вказаний період на 12 %¹, однак частка публічних корпорацій у загальних витратах лишалася практично незмінною: у 2008/2009 – 21,7 %, 2009/2010 – 18,9, у 2010/2011 – 19,8, у 2011/2012 – 19,5, у 2012/2013 – 17,4 %². Це вказує на вибірковість державної підтримки; у сферах, де участь держави є критично важливою, заміщення приватним сектором державного не відбувається.

Водночас практика більшості європейських країн, досвід яких доцільно запозичити Україною, свідчить про жорсткий контроль за витратами відповідно до їхніх нормативів, націленість на режим економії, оптимізацію процедур тендерних закупівель ресурсів та послуг, що значно здешевлює виконання ДК завдань і функцій.

Досягнення прозорості та підзвітності ДК. Однією з помітних тенденцій сьогодення є контроль з боку міжнародних організацій за національними процесами забезпечення прозорості фінансової системи загалом і ДК зокрема. Більшість міжнародних інституцій у програмних документах, рішеннях, комюніке фіксують принцип підконтрольності та підзвітності, який доволі наполегливо рекомендується для дотримання всіма національними урядами.

Оскільки результати діяльності ДК прямо позначаються на стані бюджету країни, проаналізуємо основні міжнародні документи, що регулюють питання його прозорості. Зокрема, варто згадати Кодекс належної практики забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері, прийнятий МВФ у 1998 р., який сприяв розробленню принципів та загальних положень дотримання вимог транспарентності бюджету і державних підприємств. Структура цього акта чітко визначає напрями роботи щодо забезпечення відкритості бюджетного процесу. Інший документ – Добрі практики прозорості бюджету

¹ Bayliss D. Public Expenditure, Taxes and Subsidies: Land transport in Great Britain /D. Bayliss – L. : RAC Foundation, 2014. – С. 2.

² Ibid. – С. 3.

ОЕСР – фокусує увагу на забезпеченні правдивою інформацією громадян країни, публікації належних даних на всіх етапах бюджетного процесу, чіткому висвітленні цілей і завдань бюджету та його виконанні. Європейська хартія місцевого самоврядування є одним із перших актів, що підтверджує право громадян на участь у прийнятті рішень щодо місцевих бюджетів.

Удосконалення процесів реалізації принципів прозорості як засіб протидії корупції відображено в антикорупційній стратегії у сфері державних фінансів Світового банку, Міжнародному кодексі етичних норм поведінки державних службовців тощо.

Необхідність розкриття інформації в усіх сферах державного управління та забезпечення доступу до офіційних документів доводиться в документі “Національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації” (так звані Йоганнесбурзькі принципи 1995 р.) та Рекомендації (2002 р.) і Конвенції Ради Європи (2008) “Про доступ до офіційних документів”.

Проблема відкритості та прозорості бюджетної сфери є однією з ключових, розв’язання якої контролюватиме ЄС. В Угоді про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода), питання прозорості фінансово-бюджетної системи та її інституційних одиниць також згадувалося неодноразово. Зокрема, у ст. 107 “Прозорість та розкриття конфіденційної інформації” зазначається, що кожна Сторона оперативно реагує на всі запити іншої Сторони щодо конкретної інформації про будь-які заходи загального характеру або міжнародні угоди, які стосуються або впливають на Угоду. Для цього передбачається створення одного або кількох інформаційних центрів, завданнями яких є підготовка та надання такої інформації. Водночас, згідно із зазначеною статтею, “ніщо в цій Угоді не вимагає від будь-якої Сторони надавати конфіденційну інформацію, розкриття якої перешкоджало б забезпеченню дотримання законодавства або іншим чином суперечило б державним інтересам”.

У главі 10 “Конкуренція” в ст. 263 “Прозорість” констатується, що кожна сторона забезпечує прозорість у сфері державної допомоги. Причому контролю підлягає державна допомога, що надана протягом трирічного періоду і сума якої перевищує 200 тис. євро для одного підприємства. Стосовно надання державної допомоги державним підприємствам, то текст Угоди містить попередження, що сторони

мають забезпечити, аби фінансові відносини між органами державної влади та підприємствами були прозорими. Це передбачає виконання таких вимог: чітке відстеження коштів, виділених органами державної влади прямо чи опосередковано; контроль того, на які цілі кошти надані та як вони були витрачені. Загальним принципом, котрого чітко дотримуються всі країни, є надання державної допомоги підприємствам державного сектору на інвестиційні потреби, а не на поточне споживання.

У главі 3 “Управління державними фінансами: бюджетна політика, внутрішній контроль і зовнішній аудит” (ст. 346) окреслено, що управління державними фінансами спрямовуватиметься на забезпечення розвитку бюджетної політики і надійних систем внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту, що базуються на міжнародних стандартах, а також відповідають основоположним принципам підзвітності, прозорості, економності, ефективності й результативності. Також у ст. 347 визначено необхідність обміну інформацією щодо: розвитку системи середньострокового бюджетного прогнозування та планування; удосконалення програмно-цілевих підходів у бюджетному процесі й аналізу ефективності та результативності виконання бюджетних програм; покращання обміну досвідом й інформацією з питань планування і виконання бюджету та стану державного боргу.

Нарешті, у ст. 127 згадуються міжнародні стандарти ефективного і прозорого регулювання фінансової й нефінансової сфер, а саме: Десять основних принципів обміну інформацією, які поширюються міністерствами фінансів “Великої сімки”; Основні принципи ефективного банківського нагляду, визначені Базельським комітетом; Основні принципи страхування, встановлені Міжнародною асоціацією органів страхового нагляду; Цілі та принципи регулювання обігу цінних паперів, окреслені Міжнародною організацією комісій з цінних паперів; Угода Організації економічного співробітництва та розвитку про обмін інформацією з питань оподаткування; Заява “Великої двадцятки” (G20) про прозорість інформації та обмін нею для цілей оподаткування; Сорок рекомендацій і Дев’ять спеціальних рекомендацій стосовно боротьби з фінансуванням тероризму FATF.

Не претендуючи на вичерпність посилань на Угоду та інші документи, які унормовують положення щодо забезпечення прозорості фінансово-бюджетної сфери, зауважимо, що навіть наведений перелік дає можливість зробити кілька висновків.

1. Немає одностайності у позиції стосовно міри відкритості інформації. Як зазначив в одній із публікацій Орган регулювання фінансових послуг Великобританії, прозорість має трактуватись як помічник у справі досягнення ринкової ефективності та захисту інвесторів, а не протидіяти їм – максимальний ступінь прозорості не свідчить про її оптимальне значення. Однак окремі документи є досить безпелеяційними щодо дотримання відкритості та прозорості дій і актів уряду, зокрема згадувані Йоганнесбурзькі принципи.

Закон України “Про доступ до публічної інформації” визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, яка становить суспільний інтерес, що є у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. Серед інших правових документів можна назвати Закони України: “Про інформацію”, “Про науково-технічну інформацію”, “Про державну таємницю”, “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”, “Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2008–2015 роки”, укази Президента України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гласності та прозорості у діяльності фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування” та ін. Водночас не сформовано регламентованих механізмів розкриття інформації відповідно до визначення тієї міри, яка б сприяла захисту національних інтересів і водночас давала б можливість дотримуватися прозорості процесів, що становлять життєзабезпечувальну складову демократичного суспільства.

2. Найбільш розробленими в науковому плані в нашій країні є питання забезпечення прозорості державного бюджету. Водночас із положень Угоди чітко випливає, що досягнення такої прозорості неможливе без належного рівня прозорості фінансових та нефінансових ДК.

3. Прозорість має гарантуватися не лише доступом громадськості до інформації з питань розроблення та реалізації бюджетної політики, а й широким набором різних інструментів, механізмів і заходів щодо кваліфікованої участі зацікавлених осіб у формуванні управлінських рішень на різних рівнях державного управління.

До дієвих інструментів і методів досягнення прозорості діяльності ДК можуть належати: формування інтерактивного сайта для

розміщення фінансових звітів, інформації про політику побудови відносин із персоналом, результатів аудиту, роботи із захисту довкілля; застосування друкованих засобів масової інформації для створення позитивного іміджу державної корпорації; проведення заходів за участю експертів, депутатів, представників політичних партій та громадськості, реалізацію іміджевих акцій тощо.

Однак знову-таки це не означатиме прозорості публічної влади загалом, що досягається значно ширшим колом інструментів і програмних дій. Зокрема, пошлемося на досвід Польщі щодо створення системи е-врядування в межах програми впровадження електронного уряду ЄС. Серед вжитих заходів згадаємо реалізацію цифрового порядку денного – PZiP – програми інтегрованого впровадження інформаційних технологій у Польщі, прийнятої кабінетом міністрів на 2014–2020 рр., а також соціального проекту “Прозора Польща” (“Пречиста Польська”). Ці програми докорінно змінили саму технологію участі громадськості у процесах державотворення, доступу до інформації більшості публічних корпорацій та органів державного управління. Як додатковий інструмент було сформовано спеціалізовану он-лайн-систему, котра гарантувала відкритість державних реєстрів, розв’язувала проблеми із застосуванням електронного підпису тощо.

4. При застосуванні підходів до забезпечення прозорості фінансово-бюджетної системи України доцільно виокремити найслабші місця, які уповільнюють усі інші процеси та унеможливають виконання системних дій щодо розв’язання цієї проблеми. До таких місць ми віднесли невисокий рівень контрольованості виконання бюджетних програм місцевих бюджетів і недоліки в управлінні фінансовою діяльністю державних підприємств.

Контроль за діяльністю державних підприємств слід посилити в напрямі оприлюднення звітів (у тому числі аудиторських висновків) усіх структур, за винятком секретних об’єктів. Доцільно запровадити ранжування державних підприємств за критеріями фінансової стійкості та стабільності й оприлюднення цих результатів. Варто посилити моніторинг діяльності та фінансових результатів державних підприємств, з урахуванням критерію їх соціальної значимості.

5. Прозорість фінансово-бюджетної сфери передбачає дотримання європейських принципів і стандартів надання державної допомоги галузям і окремим підприємствам, чіткість і несуперечливість за-

конодавства стосовно тендерних закупівель та максимальне виконання його норм.

Аналіз вітчизняного законодавства, досвіду функціонування ДК в європейських країнах та Україні показав, що правові норми щодо створення та регулювання організаційних форм функціонування і фінансової діяльності ДК істотно відрізняються. Отже, йдеться, скоріше, про наближення принципів і підходів до стабілізації фінансів ДК до європейської практики фінансового управління, чинних міжнародних норм і стандартів із одночасним урахуванням національних особливостей управління державними фінансами та проблемних питань, що виникають у вітчизняній соціально-економічній системі.

Важлива роль може належати впровадженню ідеології нового публічного менеджменту. Американський та європейський підходи до нього є різними. В американському спостерігається націленість на менеджерську практику, операційний вибір щодо дій при виконанні виняткових завдань у найбільш ефективний і відповідний спосіб. Європейський підхід має більш операційний характер стосовно організації, контролю, виконання та підзвітності. Водночас спільним є те, що менеджери діють у межах заданої політики та інституціональних установок. За висловлюванням Al Gore, якщо хороші люди потрапляють у погану систему (бюрократичну тощо), це призводить до втрати мотивації робити цю систему ефективнішою.

Стабілізація фінансів ДК в Україні має забезпечуватися з урахуванням стратегічних завдань реформування підприємств державного сектору економіки, сформульованих Міністерством економічного розвитку і торгівлі України за п'ятьма напрямками (загальні питання, прозорість і звітність державних підприємств, призначення їхніх керівників, корпоративне управління та політика власності, приватизація) (табл. 3.1).

У Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України створено цільову робочу групу з питань реформування державних підприємств. Розроблена цією групою концепція реформи була представлена в ОЕСР і МВФ та загалом ними схвалена.

У лютому 2015 р. схвалено методичні рекомендації щодо забезпечення прозорості функціонування державних підприємств. Згідно з ними, державні підприємства вже публікують кварталні та річні фінансові й операційні звіти. Виконання суб'єктами господарювання

Таблиця 3.1

**Стратегічні напрями реформування державних підприємств,
окреслені Міністерством економічного розвитку і торгівлі України**

Загальні питання	<p>Розроблення рамкового документа (концепція реформування державних підприємств) про підвищення ефективності державних підприємств.</p> <p>Створення Наглядової ради з реформування державних підприємств, призначення 5–7 незалежних експертів.</p> <p>Формування комунікаційної стратегії (залучення PR-координатора до роботи над створенням стратегії).</p> <p>Розроблення стратегічних цілей (KPI) для державних підприємств</p>
Прозорість і звітність державних підприємств	<p>Розроблення та затвердження принципів прозорості.</p> <p>Зобов'язання державних підприємств провести фінансовий аудит, встановлення вимоги до аудиторів.</p> <p>Сприяння проведенню аудиту державних підприємств, що входять до сфери управління Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.</p> <p>Вдосконалення порядку підготовки та затвердження фінансових планів державних підприємств.</p> <p>Підготовка проекту комплексного аналізу сектору державних підприємств (річний звіт)</p>
Призначення керівників державних підприємств	<p>Затвердження складу Комітету з призначень та порядку його діяльності.</p> <p>Розроблення та затвердження процедури винагородження експертів з пошуку та добору керівного персоналу державних підприємств.</p> <p>Внесення необхідних змін до законодавства щодо призначення незалежних членів спостережної ради акціонерних товариств</p>
Корпоративне управління та політика власності	<p>Підготовка проекту щодо політики власності.</p> <p>Встановлення політики регулювання виплат дивідендів.</p> <p>Створення Українського інституту корпоративного управління.</p> <p>Розроблення політики компенсацій керівникам державних підприємств</p>
Приватизація	<p>Проведення детального аналізу державних підприємств та підготовка рекомендацій щодо переліку компаній для можливої приватизації.</p> <p>Оптимізація юридичних процедур приватизації.</p> <p>Розроблення та затвердження процедур залучення авторитетних міжнародних консультантів до процедури приватизації</p>

Складено за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

державного сектору цих рекомендацій контролюється Міністерством економічного розвитку і торгівлі України.

Також громадськості представлено перший зведений звіт за сектором державних підприємств України. Такий огляд надалі регулярно готуватиметься Міністерством для забезпечення прозорості їхньої діяльності. Уряд задекларував свої наміри інформувати громадян України про стан суб'єктів господарювання державного сектору і про хід реформи.

Урядом у лютому 2015 р. затверджено нову процедуру висунення кандидатів на посади керівників державних підприємств. На ключових державних підприємствах керівники тепер обираються за жорсткою двоетапною процедурою, що складається з попереднього добору галузевими міністерствами та кінцевих співбесід із Комітетом щодо призначень кандидатів. До складу комітету входять п'ять галузевих міністрів і п'ять незалежних авторитетних експертів з МФК, Світового банку, ЄБРР, Київської школи економіки та представництва бізнес-омбудсмена.

У межах забезпечення прозорості приватизації було сформовано перелік компаній, які мали бути приватизовані у 2015 р. Робота над програмою приватизації на сьогодні триває з детальним аналізом кожного випадку із залученням місцевих і міжнародних експертів. Частиною урядової програми приватизації також є скасування обов'язкового продажу 5–10 % акцій державних підприємств на фондових біржах до здійснення тендерного продажу контрольного пакета акцій державних підприємств (ці зміни ще не ухвалені Верховною Радою України).

Висновки до розділу 3

1. Фінансове управління підприємствами державного сектору формується під впливом двох основних факторів: з одного боку, моделі державного управління в країні, з другого – практики корпоративного управління. В Україні, що обрала європейський вектор розвитку, важливо враховувати також принципи управління, розроблені провідними міжнародними організаціями та визнані базовими в розвинутих країнах Європи. Зокрема, до головних принципів корпоративного управління для державних підприємств, визначених ОЕСР, належать такі: чітко сформульовані цілі їх функціонування,

відмежування управлінських рішень від політичного впливу, прозорість. Фахівці SIGMA виокремили як принципи управління: надійність і передбачуваність (юридична впевненість); відкритість; відповідальність; ефективність і результативність. Чітке дотримання цих принципів дасть можливість підтримувати в Україні належний рівень довіри до підприємств державного сектору; зіставляти витрати й отриманий результат; визначати ступінь задоволення суспільних потреб і результативність діяльності державного підприємства.

2. Для більшості країн Європейського Союзу характерна практика визначення ефективності управління фінансами підприємств державного сектору на підставі врахування базових критеріїв, зокрема: підвищення вартості матеріальних і нематеріальних активів; сумарне збільшення капіталізації, яке відображає загальну балансову вартість комерційних активів, належних державі; обсяг сплачених податків (зростання податкових платежів розглядається як позитивний результат); розмір виплаченої заробітної плати; сума здійснених інвестицій в активи підприємств державного сектору (оцінює потенційні перспективи розвитку). Ті самі критерії мають бути покладені в основу оцінювання фінансової стійкості підприємств державного сектору України.

3. Регулювання діяльності суб'єктів господарювання державного сектору в Україні, як і в країнах ЄС, має здійснюватися на таких засадах урахування його оптимального розміру; визначення доцільних організаційно-правових форм функціонування державних підприємств; формування менеджменту з використанням новітніх технологій і прийомів управління; застосування бюджетної підтримки для підвищення рівня платоспроможності та результативності діяльності державних підприємств на підставі аналізу витрат і вигід. Оптимізація структури капіталу державних підприємств досягається, зокрема, шляхом розмежування комерційних і некомерційних функцій, посилення прозорості діяльності та підвищення завдяки цьому рентабельності. У свою чергу, це розширює можливості для залучення фінансових ресурсів на ринках капіталу.

4. Ігнорування стратегічного підходу до управління фінансами державних корпорацій нерідко породжує накопичення фінансових дисбалансів, спричиняє нестабільні результати фінансової діяльності підприємств та зумовлює їхні значні збитки, які передусім обтяжу-

ють державні та місцеві бюджети, знижують ефективність системи державних фінансів. Доцільно застосувати таку бюджетну інновацію, як інститут фіскальних рад, котрі поєднують функції контролю ефективності фіскальної політики та аналітичного забезпечення прийняття бюджетних рішень на перспективу. Фіскальні ради допомагають ухвалювати зважені рішення щодо бюджетної підтримки підприємств державного сектору, а також стосовно їх приватизації в разі виникнення істотних фінансових дисбалансів у їхній діяльності.

5. Одним із шляхів координації роботи різних суб'єктів управління фінансами підприємств державного сектору є укладення контрактів між державою, з одного боку, та підприємствами державного сектору, з другого, щодо управління продуктивністю та контролю за фінансовими результатами. Підписання таких контрактів в Україні доцільне, оскільки: визначаються повноваження окремих суб'єктів (держави в особі уповноважених контролюючих міністерств та відомств, а також керівництва підприємств державного сектору); формується стратегія розвитку; здійснюються повний опис та оцінювання фінансових витрат на досягнення некомерційних цілей підприємств державного сектору; контролюються фінансові та нефінансові показники ефективності їхньої діяльності; посилюється результативність процедури звітування; удосконалюється дивідендна політика.

6. За результатами дослідження встановлено, що для вдосконалення політики контролю за діяльністю державних корпорацій доцільно застосовувати таку організаційно-правову форму управління, як холдинг. У системі фінансового управління державними корпораціями холдинг дає можливість розробляти оптимальну фінансову тактику й стратегію для низки пов'язаних підприємств. Така форма управління дає змогу концентрувати пакет акцій підприємств, котрі належать до однієї галузі, території, сфери економіки, що полегшує залучення зовнішніх фінансових ресурсів. Важливою перевагою холдингу є можливість фінансування капіталовкладень у розроблення нових технологій і продукції, виконання національних і регіональних проектів. В атмосфері посилення інтеграційних процесів холдинг сприяє забезпеченню консолідації національних підприємств і підвищенню їх конкурентоспроможності.

7. В умовах євроінтеграції уряд має враховувати, що діяльність підприємств державного сектору в ЄС підпорядкована другому па-

кету директив та Директиві 2006/123/ЄС¹. Чинна нормативна база спрямована на забезпечення виконання вимог і зобов'язань для країн-членів для того, щоб їхні політика та фінансові операції, пов'язані з державним сектором, не спотворювали ринкової конкуренції. Також державним підприємствам наполегливо рекомендується переглядати витрати, гарантувати прозорість і використовувати ефективніший розподіл ресурсів.

8. В Українській державі має відбуватися трансформація еліт з метою підготовки ефективних менеджерів. Для результативності цих процесів доцільно розробити модель компетенцій керівника державної корпорації за галузевим принципом, а також змінити систему оцінювання персоналу. Варто застосовувати досвід європейських країн щодо розроблення методики “управління за цілями”, коли порівнюються ціль і отриманий результат. Для оцінювання персоналу українських державних корпорацій слід використовувати ієрархію ступеня досягнення фінансових цілей, від чого безпосередньо залежатиме оплата праці відповідного працівника. Ця методика має ґрунтуватися на чинних показниках фінансової стійкості та забезпечення фінансової стабільності за умови обов'язкового досягнення нефінансових цілей державної корпорації, для реалізації яких вона й була створена.

Список використаних джерел

1. Булана О. Теоретико-методологічні підходи до оцінки впливу державної підтримки підприємств на національну економіку / О. Булана // Економіка України. – 2014. – № 11. – С. 76–87.
2. Зуев В. Н. Механизм ЕС как модель для глобальных институтов / В. Н. Зуев // Вестник международных организаций. – 2009. – № 2 (24). – С. 126–131.
3. Зуев В. Н. Наднациональный механизм ЕС в системе национального, международного и наднационального государственного экономического регулирования / В. Н. Зуев // матер. круглого стола VII Междунар. науч. конф. “Модернизация экономики и государство” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.hse.ru/data/003/668/1234/20060406_zuev.doc.

¹ Directive 2006/123/EC of the European Parliament and the Council on services in the internal market // Official Journal of the European Union. – 2006. – L376/36 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32006L0123>.

4. Лузан С. Регулирование и управление предприятиями с государственным участием: международный опыт / С. Лузан // Вопросы экономики. – 2004. – № 9. – С. 35–49.
5. Мельничук Г. С. Сучасна практика бюджетної підтримки промислового виробництва в Україні / Г. С. Мельничук // Економіка: проблеми теорії та практики : зб. наук. пр. – 2009. – Вип. 255, т. 2. – С. 384–385.
6. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2013. – 120 с.
7. Оліфіренко Л. Д. Інституціональні та функціональні характеристики державного регулювання розвитку корпоративних структур / Л. Д. Оліфіренко // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. – 2012. – № 2 (58) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vistnic.stu.cn.ua/index.pl?task=arcl&l=ua&j=5&id=41>.
8. Петраков Я. В. Національні агенції з фінансування інновацій: міжнародний досвід та рекомендації для України / Я. В. Петраков, І. П. Макаренко // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. – 2010. – № 44. – С. 239–249.
9. Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях / ОЭСР. – 2004. – 67 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/45885495.pdf>.
10. Стрежнева М. В. Управление экономикой в Европейском Союзе: институциональные и политические аспекты / М. В. Стрежнева, И. А. Прохоренко. – М. : ИМЭМО РАН, 2013. – 155 с.
11. Черваньюв Д. Менеджмент : підручник / Д. Черваньюв. – К. : Київський ун-т, 2001. – 853 с.
12. A Budget for Europe 2020: the current system of funding, the challenges ahead, the results of stakeholders consultation and different options on the main horizontal and sectoral issues / Commission Staff Working Paper. – 2011. – SEC 868. – 29 June [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/SEC-868_en.pdf.
13. Bayliss D. Public Expenditure, Taxes and Subsidies: Land transport in Great Britain /D. Bayliss – L. : RAC Foundation, 2014. – 26 p.

14. *Christiansen H.* The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries / H. Christiansen // OECD Corporate Governance Working Papers. – 2011. – № 5. – 100 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kg54cwps0s3.pdf?expires=1443184574&id=id&accname=guest&checksum=E9EE483B03BC3A276021D966B31BFFFA>.
15. *Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business* / OECD. – Р., 2012. – 122 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/industry-and-services/competitive-neutrality_9789264178953-en#page1.
16. Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union // Official Journal of the European Union (OJEU). – 2010. – № С 83 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cvce.eu/content/publication/2010/5/3/e49fd232-e12a-4a45-924e-1b35b3631f94/publishable_en.pdf.
17. Directive 2006/123/EC of the European Parliament and the Council on services in the internal market // Official Journal of the European Union. – 2006. – L376/36 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32006L0123>.
18. *Ecole Nationale d'Administration* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://en.wikipedia.org/wiki/Ecole_nationale_d'administration.
19. *European Principles for Public Administration* // OECD. SIGMA Papers. – 1999. – № 27. – 28 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>.
20. *Financial Stability Review, 2013* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebscohost.com/titleLists/bt-journals.pdf>.
21. *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Project. Structural Funds, Cohesion Funds and Instrument for Pre-Accession* / M. Florio, S. Maffi et al. ; European Commission. – 2008. – July [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf.
22. *Glowicka E.* Effectiveness of Bailouts in EU / E. Glowicka // GESY Discussion Paper. – 2006. – № 176. – 53 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sfbtr15.de/uploads/media/176.pdf>.
23. *Gross D.* What is holding Italy Back? / D. Gross // Centre for European Policy Studies. – 2011. – 8 Nov. – 5 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://aei.pitt.edu/32962/1/DG_What_is_holding_Italy_back.pdf.

24. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises / Organisation for Economic Co-Operation and Development. – P., 2005. – 52 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf>.
25. Public services in the European Union & the 27 Member States: Statistics, Organisation and Regulations. / Mapping of the Public Services. – 2010. – May. – 492 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-DPADM/UNPAN043047.pdf>.
26. Public Financial Institutions in Europe / M. Schmit, L. Gheeraert, T. Denuit, C. Warny. – Brussels : ЕАРВ, 2011. – 117 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eapb.eu/file?fle=6789>.
27. State-Owned Enterprises in the European Union: ensuring level playing field : Report / ESTER. – 2013. – 27 March. – 56 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/ESFproduktai/2_UM_valstybes-valdomos-imonos_2013-03.pdf.
28. Sustainability Report 2009 // European economy. – 2009. – № 9/2009. – xii, 160 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15998_en.pdf.
29. *Tully C.* Stewardship of the Future: Using Strategic Foresight in 21st Century Governance / C. Tully ; UNDP Global Centre for Public Service Excellence. – Singapore, 2015. – 20 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/English/Singapore%20Centre/GCPSE_Stewardship-Foresight2015.pdf.
30. Washington Consensus // Global Trade Negotiations Home Page [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html>.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ, ОРІЄНТОВАНОЇ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОВГОСТРОКОВОГО ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ

4.1. ТЕОРЕТИЧНА МОДЕЛЬ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ, ОРІЄНТОВАНОЇ НА ЕКОНОМІЧНЕ ЗРОСТАННЯ

Реалізація у більшості країн ЄС за наслідками світової економічної кризи, що загострила проблему фіскальних дисбалансів¹, політики фіскальної консолідації, яка здебільшого негативно впливає на економічні процеси, актуалізувала проведення податкових реформ, метою яких є формування податкової системи, котра створює сприятливі умови для економічного зростання або принаймні не перешкоджає йому.

Означена проблема широко висвітлена в Рекомендаціях ОЕСР щодо податків та економічного зростання, вперше оприлюднених у 2008 р. у робочому документі економічного департаменту ОЕСР № 620 під назвою “Податки та економічне зростання”. Наступний робочий документ ОЕСР “Реформи в проведенні податкової політики та економічне зростання” виданий у 2010 р.

Основним інструментом реалізації орієнтованих на економічне зростання податкових реформ є зниження ставок податків на доходи

¹Протягом 2008–2014 рр. із 28 країн – членів ЄС лише в двох – Естонії і Швеції – показники бюджетного дефіциту й державного боргу одночасно відповідали Маастрихтським вимогам до їх граничного рівня, а отже, тільки щодо цих країн не застосовувалася процедура надмірного дефіциту (згідно з правилами здійснення цієї процедури Європейською комісією беруться до уваги показники як рівня дефіциту бюджету країни, так і рівня державного боргу). В 11 країнах ЄС заходи, спрямовані на запобігання надмірному бюджетному дефіциту (скорочення бюджетних видатків і підвищення податків), діють дотепер. – Див.: The corrective arm of the Stability and Growth Pact (SGP). Excessive Deficit Procedure (EDP) // European Commission [Електронний ресурс.] – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm.

юридичних і фізичних осіб, у тому числі встановлення єдиної ставки таких податків. Ці реформи можуть супроводжуватися як зменшенням частки загальної суми податків у ВВП (тобто послабленням податкового навантаження на економіку загалом), так і збереженням її на незмінному рівні, що може бути спричинене або стимулюючим впливом зниження податків на підприємницьку діяльність, у тому числі на зменшення рівня її тінізації (як правило, такий вплив може проявитися в середньо- та довгостроковій перспективі), або компенсацією зниження ставок податків на доходи їх зростанням на інші податки, тобто зміною структури податкового навантаження. Вибір дизайну орієнтованої на економічне зростання податкової реформи в контексті її впливу на загальний рівень податкового навантаження залежить від двох ключових факторів: дореформеного рівня (надмірне податкове навантаження на економіку, якою б не була його структура, уповільнюватиме економічне зростання) і макроекономічної ситуації в країні під час проведення реформи. Зокрема, здійснення орієнтованих на економічний розвиток податкових реформ в умовах значних фіскальних дисбалансів потребує пошуку компенсаторів зниження податків із метою уникнення втрат бюджету й загострення проблеми бюджетного дефіциту. Як зауважив І. Міклош, екс-міністр фінансів Словаччини, “фіскальна консолідація є ключовим компонентом макроекономічної стабілізації, без якої неможливо забезпечити економічне зростання та прогрес, незалежно від будь-яких інших структурних або інституційних реформ (у тому числі податкової. – *Авт.*)”¹. Проведення податкової реформи в умовах економічного зростання й збалансованості державних фінансів дає змогу зменшити податкове навантаження на економіку, уникаючи надмірного бюджетного дефіциту. Проте найбільший економічний ефект дасть податкова реформа, що забезпечує послаблення такого навантаження і зміну його структури.

Розглянемо, як ця структура, зокрема підвищення у податковій системі частки податків на нерухоме майно, перенесення податкового навантаження з податків на доходи на податки на споживання та посилення ролі екологічних податків, впливає на економічну динаміку.

¹ Міклош І. Процес реформ потребує часу або що таке радикальна податкова реформа / І. Міклош // Українська правда. – 2015. – 14 серп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/08/14/7077860>.

У Рекомендаціях ОЕСР міститься рейтинг податків щодо їхнього впливу на економічне зростання. Його починають періодичні податки на нерухоме майно, що вважаються найменш деформуючими інструментами в контексті впливу на довгостроковий ВВП, продовжують – податки на споживання та інші податки на власність, завершують – екологічні податки, податки на доходи фізичних осіб і на прибуток корпорацій¹.

Згідно з викладеним найменш шкідливими для економічного розвитку вважаються періодичні податки на нерухоме майно, в тому числі на житлову нерухомість. Пояснюється це тим, що їх запровадження або підвищення може впливати на зміну напряму інвестицій, зокрема на спрямування їх частини зі сфери житлового будівництва у сферу з вищою окупністю інвестицій, що сприятиме підвищенню темпів економічного зростання. Незважаючи на це, можливості зростання надходжень від цих податків у більшості країн обмежені через їх непопулярність. Остання, у свою чергу, зумовлена несправедливістю податків на житлову нерухомість, яка має дві основні причини. По-перше, вони не враховують або недостатньо враховують особистих обставин конкретного платника податку чи його сім'ї, передусім поточних доходів, відтак і платоспроможності. Зокрема нерухомість, придбана з розрахунку на велику сім'ю, на тому етапі її життєвого циклу, коли подружжя отримувало великі доходи, стає непосильним тягарем для одного з членів подружжя, що лишився доживати віку в квартирі (будинку), сплачуючи за нього податок із невеликої пенсії. По-друге, податки на житлову нерухомість несправедливі через недосконалість оцінки об'єкта оподаткування, яка має місце не лише тоді, коли об'єктом оподаткування є площа нерухомості (тобто не враховується якість житлової нерухомості та місце її розташування), а й при його визначенні на основі вартості (особливо коли йдеться про оцінку унікальних об'єктів нерухомості).

Податки на операції з нерухомістю є більш деформуючими, а відтак – менш сприятливими для економічного зростання, ніж періодичні податки на нерухоме майно. Їхнім недоліком є стримуючий вплив на угоди з нерухомістю (купівлю і продаж житла), що негатив-

¹ Tax Policy Reform and Economic Growth // OECD Tax Policy Studies. – 2010. – № 20. – 152 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-policy-reform-and-economic-growth_9789264091085-en.

но позначається на мобільності робочої сили, обмежує її переміщення туди, де існує більший попит на працю. Натомість податки на чисту вартість майна (податки на багатство), особливо на спадщину, потенційно є менш деформуючими.

Унаслідок непопулярності періодичних податків на житлову нерухомість більші податкові надходження до бюджетів може забезпечити перенесення податкового навантаження з доходів на споживання. Податки на споживання, зменшуючи реальну заробітну плату, здатні впливати на пропозицію праці, а також на споживчий попит та інфляцію (в короткостроковому періоді). Проте в усіх інших випадках вони вважаються нейтральними, зокрема не перешкоджають заощадженням та інвестиціям. Крім того, ці податки не впливають на поведінку фірм, що виробляють товари, які є об'єктом міжнародної торгівлі, внаслідок справляння податку за принципом країни призначення. Отже, податки на споживання матимуть менші негативні наслідки для зростання, хоча й не володітимуть перевагами, характерними для періодичних податків на нерухоме майно.

Оскільки податки на споживання, на відміну від податків на доходи, є регресивними, зміни в структурі оподаткування, пов'язані з перенесенням податкового навантаження з оподаткування доходів на оподаткування споживання, сприятимуть зменшенню прогресивності обкладання загалом¹. Те саме відбувається при перенесенні

¹ Висновок щодо регресивності податків на споживання, передусім ПДВ, окремі вчені піддають критиці, стверджуючи, що він справджується за чотирьох умов: заощадження заможніших груп у майбутньому не будуть витрачатися на товари та послуги, обкладені ПДВ; товари та послуги оподатковуються з використанням однакової ефективної ставки, незалежно від того, у кого вони купуються; бідні витрачають таку саму частку власних загальних доходів на споживання оподаткованих товарів, як і родини з високими доходами; нарешті, 100 % податків на споживання сплачуються кінцевими споживачами.

В умовах, коли товари та послуги, на які бідні домогосподарства витрачають велику частину доходів, звільняються від ПДВ або оподатковуються за зниженими ставками, порівняно з товарами та послугами, котрі переважно купують багаті домогосподарства, ПДВ набуває ознак прогресивного податку. Цей ефект посилюють поведінкові особливості бідних і багатих домогосподарств у країнах, що розвиваються. Вони пов'язані з тим, що більш забезпечені родини частіше здійснюють покупки в супермаркетах або закладах, де ПДВ фактично справляється безпосередньо на етапі роз-

податкового навантаження з корпоративних податків на оподаткування споживання, що зумовляє послаблення такого навантаження на дохідність акціонерного капіталу, підвищення цін на акції (внаслідок збільшення вартості фірми після оподаткування) і зростання майнової нерівності. Такі зміни в структурі оподаткування потребують досягнення компромісу між податковою політикою, що сприяє зростанню ВВП у розрахунку на одну особу, і міркуваннями справедливості.

Податки на доходи фізичних осіб вважаються шкідливішими для зростання, ніж податки на споживання. З метою аналізу їхнього впливу на економічну динаміку в структурі ПДФО виокремимо податок на доходи від праці й податок на доходи від капіталу. Аналіз ефектів податків на трудові доходи свідчить, що вони впливають на економічне зростання через дію на пропозицію праці. Найнегативнішими для економічного розвитку вважаються прогресивні системи оподаткування доходів фізичних осіб із високими граничними ставками податку. Так, порівняльний аналіз ефектів запровадження прогресивного й пропорційного податків свідчить, що прогресивний податок спричиняє більший надлишковий податковий тягар, отже, справляє вагоміший негативний вплив на пропозицію праці. Це є наслідком того, що величина такого тягаря, якою вимірюються деформації в системі прибуткового оподаткування громадян, перебуває в прямо пропорційній залежності від квадрата податкової ставки. Теоретично це пояснюється тим, що внаслідок сплати податку зменшується чистий дохід індивіда, тобто його віддача від праці, а тому і стимули до неї, водночас зростають витрати на робочу силу. У підсумку високі податкові ставки негативно позначаються як на пропозиції робочої сили, так і на попиті на неї.

дрібного продажу, навіть якщо податок не стягується на етапі виробника або імпортера, тоді як бідні родини багато продуктів споживання виробляють у власних домогосподарствах або купують на ринках, де вони зазвичай не оподатковуються (Див.: *Glenn J. Evaluation of the Tax Progressivity of the Value Added Tax in Developing Countries* / J. Glenn // *Queen's University, Canada Eastern Mediterranean University, North Cyprus*. 2014; *Brederode R. F., van VAT's Regressivity: Empirical Truth or Political Correctness* / R. F. van Brederode // *International VAT Monitor*. – 2007. – Vol. 18 (2). – P. 87). Відтак, для зменшення прогресивності оподаткування загалом необхідно не лише створити умови для перенесення податкового навантаження з оподаткування доходів на оподаткування споживання, а й відмовитися від знижених ставок ПДВ чи переглянути їх у бік підвищення.

Цей теоретичний висновок, однак, не завжди підтверджується на практиці. Зокрема, як зазначає Дж. Е. Стігліц, податок на доходи громадян може мати лише незначний вплив на пропозицію праці чоловіків, оскільки остання залежить не тільки від величини граничної ставки податку, а й від коефіцієнта еластичності пропозиції праці за її ціною (ставкою заробітної плати). Емпіричні дослідження такого коефіцієнта показали, що еластичність пропозиції праці чоловіків невисока (від $-0,29$ до $0,06$). Вищою вона є лише в заміжніх жінок (від $0,5$ до $2,5$)¹.

Аналіз ефектів податків на капітальні доходи, зокрема доходи від заощаджень (проценти або дивіденди), свідчить, що їх оподаткування на додаток до оподаткування доходів, з яких здійснювалися заощадження, зменшує стимули до здійснення заощаджень у майбутньому. Цей вплив є наслідком ефекту заміщення заощаджень (майбутнього споживання) поточним споживанням, зумовленим диспропорцією відносних цін. Ця диспропорція, у свою чергу, спричинена тим, що після оподаткування доходу від капіталу відмова від однієї одиниці поточного споживання дає змогу здійснити майбутнє споживання в меншому обсязі, отже, воно стає дорожчим порівняно з поточним.

Диспропорція відносних цін, що виникла внаслідок оподаткування, стає тим суттєвішою, чим віддаленішим є момент майбутнього споживання, яке створює мотивацію для заощаджень. На думку Х. Есколано, це відбувається у зв'язку з накопиченням ефекту знижених процентних ставок згідно з формулою складних процентів протягом багатьох періодів існування таких ставок. Таким чином, податок на дохід від капіталу зменшує зацікавленість у довгострокових заощадженнях більшою мірою, ніж у короткострокових. Це дає підстави говорити про зростання еластичності пропозиції капіталу в довгостроковому періоді відносно змін дохідності капіталу після сплати податків. Така еластичність є наслідком кумулятивного впливу рівня заощаджень, що зменшуються, на запаси капіталу, а отже, внутрішні інвестиції в країні². Їх зниження, у свою чергу, може впливати на економічне зростання.

¹ *Стігліц Дж. Е.* Економіка державного сектора / Дж. Е. Стігліц ; пер. з англ. – К. : Основи, 1998. – С. 551.

² *Эсколано Х.* Сравнение статистических и межвременных эффектов налогообложения / Х. Эсколано // Пособие по налоговой политике ; под ред. П. Шома. – Вашингтон : Международный валютный фонд, 1995. – С. 13.

Відповідно до новітніх теорій економічного зростання, оподаткування доходів від капіталу впливає на нагромадження не лише фізичного, а й людського капіталу. Цей вплив відбувається за такими напрямками. З одного боку, оподаткування доходів від капіталу зменшує чисту дохідність фізичного капіталу, підвищуючи відносну привабливість вкладень у людський капітал. З другого боку, негативний вплив оподаткування доходів від капіталу на заощадження, про який йшлося, призводить із часом до зменшення обсягів фізичного капіталу. Останнє може мати подвійний ефект:

- 1) унаслідок більшої доступності робочої сили порівняно з фізичним капіталом можуть зменшитися ставки заробітної плати, однак нижча заробітна плата в майбутньому зумовить зниження дохідності поточних вкладень у людський капітал¹;
- 2) скорочення обсягів фізичного капіталу в таких сферах, як освіта, наука, культура, обмежує можливості нагромадження людського капіталу.

Зазначене дає змогу зробити такі висновки:

1. Засобом нейтралізації негативних ефектів оподаткування доходів від капіталу, пов'язаних зі зменшенням привабливості приватних інвестицій у людський капітал, є державні вкладення в людський капітал.
2. Керуючись потребою в економічному зростанні, варто віддавати перевагу податкам на споживання. Вони є нейтральними щодо поділу споживання на поточне й майбутнє, оскільки утримуються з витрат на споживання незалежно від моменту їх здійснення, отже, не зменшують зацікавленості в перенесенні споживання на майбутні періоди (заощадженні коштів). Крім того, податки на споживання знижують відносні ціни на товари виробничого призначення порівняно зі споживчими товарами, а відтак, зменшують відносні витрати на їх придбання, стимулюючи нагромадження капіталу.

Найшкідливішими для зростання є податки на прибуток корпорацій. Щодо спричинених ними деформацій, то в економічній літературі вони оцінюються по-різному. Передусім розрізняють ефекти цього податку в коротко- і довгостроковій перспективі. У коротко-

¹ Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора / Дж. Е. Стігліц ; пер. з англ. – К. : Основи, 1998. – С. 62.

строковому періоді, підвищуючи вартість капіталу, податок на прибуток корпорацій дестимулює використання капіталу, а отже, виробництво в корпоративному секторі порівняно з некорпоративним. У довгостроковому періоді внаслідок оподаткування віддачі від капіталу в корпоративному секторі інвестори вкладатимуть в нього менше, ніж у некорпоративний сектор, допоки віддача після оподаткування в обох секторах не вирівняється.

Важливим ефектом податку на прибуток корпорацій є вплив на інвестиційні рішення. Підвищуючи вартість капіталу, цей податок посилює вимоги до дохідності інвестицій, яка має бути достатньою для відшкодування всіх витрат (вартості фінансування інвестицій та економічної амортизації), у тому числі податків, пов'язаних із цією інвестицією. Тобто, інвестиції здійснюються доти, доки гранична віддача від капіталу після оподаткування не зрівняється з граничними витратами на одиницю капіталу (вартістю капіталу) після оподаткування.

Оскільки податок на прибуток корпорацій вносить викривлення в інвестиційні рішення платників, виникає необхідність нейтралізації його негативного впливу. Це можливо або шляхом надання інвестиційних податкових пільг (інвестиційної податкової знижки чи інвестиційного податкового кредиту), або за допомогою прискореної амортизації, що впливає на податкові зобов'язання.

Нарахування на фонд заробітної плати до соціальних фондів (соціальні податки / єдиний соціальний податок / єдиний соціальний внесок), як і податок на доходи громадян у довгостроковому періоді можуть впливати на ринок праці. Характер цього впливу залежить у кінцевому підсумку від еластичності попиту на робочу силу / пропозиції робочої сили за ціною. Якщо пропозиція є менш еластичною, ніж попит, тягар податку (податків) перекладається на працівників шляхом зменшення їхньої заробітної плати на суму соціальних податків (у тому числі тієї їх частини, що законом покладається на роботодавців). У короткостроковому періоді, однак, роботодавці можуть не мати змоги перекласти тягар соціальних податків на найманих працівників і або несуть його самі (повністю чи частково), або перекладають на споживачів.

Крім того, соціальні податки, поєднуючись із податком на доходи громадян, призводять до підвищення загального податкового тягара на фактор виробництва "праця" порівняно з іншими факторами виробництва і, як наслідок, до відносного зменшення попиту на нього,

отже, до певного заміщення праці іншими ресурсами. У країнах із великими масштабами тіньової економіки істотний податковий тягар на фактор “праця” спричиняє часткову тінізацію фонду заробітної плати (виплата частини заробітної плати неврахованою готівкою), а також використання праці найманих робітників без оформлення трудових угод (неофіційна зайнятість).

Якщо податки (податок) на фонд заробітної плати мають регресивний характер, вони призводять до збільшення витрат на низькооплачувані категорії працівників порівняно з високооплачуваними, що може спричинити певне зменшення частки працівників із низьким рівнем заробітної плати в їх загальній чисельності. Таким чином, податок на фонд заробітної плати може впливати на рівень і структуру зайнятості.

У структурі податкової системи є податки, що дають змогу виконувати фіскальні завдання, тобто отримувати заданий обсяг податкових надходжень, із меншими втратами економічної ефективності, ніж податки на доходи. До них належать екологічні податки, передусім так звані податки Пігу, і непрямі екологічні податки.

На думку окремих учених, екологічні податки здатні приносити “подвійну вигоду”. По-перше, вони створюють негативні економічні стимули для тих видів діяльності, які завдають шкоду зовнішньому середовищу, отже, сприяють розв’язанню екологічних проблем, а по-друге, дають можливість знижувати ставки інших податків, що справляють потужніший негативний вплив на пропозицію праці, інвестицій чи споживання, передусім податків на доходи.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що прискорення економічного зростання, принаймні у коротко- і середньостроковій перспективі, можливе в результаті зміни структури податкової системи, зокрема збільшення в ній частки податків на споживання й житлову нерухомість. Найоптимальнішим податком на споживання вважається універсальний акциз – податок на додану вартість, що справляється за єдиною універсальною ставкою, а тому не впливає на споживчий вибір платників. Проте зміни в податковій системі, спрямовані на ширше використання ПДВ, будуть ефективнішими, якщо водночас докладатимуться зусилля з удосконалення структури податку – зменшення пільг, перегляду операцій, оподатковуваних за нульовою та зниженими ставками податку.

Оскільки ПДВ є еквівалентним податку на доходи фізичних осіб, що також справляється за єдиною ставкою, то близькою до опти-

мальної можна вважати податкову систему, яка ґрунтується на пропорційному податку на доходи фізичних осіб.

Зміна структури податкового навантаження (податкової системи) не означає відмови від удосконалення конструкції окремих податків. Їх реформа може бути доповненням до перенесення податкового навантаження від більш до менш шкідливих для економічного зростання податків.

Розглянемо переваги та недоліки можливих змін у конструкції окремих податків.

Посилити роль податків на споживання в податковій системі держави можна двома шляхами – за допомогою розширення їх бази та підвищення ставок. Кращим є перший спосіб збільшення надходжень податків, оскільки широка податкова база сприяє підвищенню ефективності оподаткування й спрощенню адміністрування, тоді як високий рівень податкових ставок стимулює зростання тіньової економіки. Проте поєднання зниження податкових ставок із розширенням податкової бази, як правило, створює позитивні економічні ефекти.

Особливо сприятливим для стимулювання економічного зростання вважається зниження максимальних ставок податків на доходи фізичних осіб і прибуток корпорацій. Якщо основною метою реформування є зменшення деформацій, котрі впливають на рівень внутрішніх інвестицій, і залучення прямих іноземних інвестицій, зниження ставки корпоративного податку може мати переваги над зменшенням ставки податку на доходи фізичних осіб, отримані у формі дивідендів і приросту капіталу. Однак зниження ставки податку на прибуток корпорацій до рівня, значно меншого від максимальної ставки ПДФО, може поставити під загрозу цілісність податкової системи, оскільки фізичні особи з високим рівнем доходів намагатимуться захистити заощадження, акумулюючи їх у межах корпорацій.

Встановлено, що корпоративні податки негативно позначаються на продуктивності в усіх фірмах, за винятком новостворених і невеликих, оскільки останні здебільшого є не дуже прибутковими. Звідси можна зробити два висновки. По-перше, зниження ставок корпоративного податку сприяє найбільшому зростанню продуктивності в динамічних і прибуткових фірмах, тобто тих, які роблять найбільший внесок у зростання ВВП. По-друге, звільнення від оподаткування чи обкладання прибутку малих фірм за зменшеними ставками може бути менш ефективним у контексті підвищення продуктивності

ті, ніж зниження ставки корпоративного податку для всіх без винятку фірм. Втрати від такого зниження можуть бути відшкодовані за рахунок скорочення пільг, що надаються залежно від розміру фірми, оскільки фірми, котрі отримують такі пільги, здатні використовувати фінансові ресурси без будь-яких суттєвих позитивних ефектів для економічного зростання¹.

Застосування, крім стандартної, знижених ставок податку на прибуток, наприклад, для малого та середнього бізнесу, є менш ефективним, оскільки запровадивши їх, згодом дуже важко скасувати. При цьому створення сприятливого податкового режиму для інвестицій у малі фірми може виявитися неефективним у контексті підвищення загального обсягу інвестицій.

Податкові пільги для НДДКР стимулюють розвиток економіки, проте їхній вплив є помірним². Однак з'ясовано, що податкові пільги справлятимуть сильніший ефект на витрати на НДДКР, ніж пряме фінансування.

На відміну від інвестиційних податкові пільги, що створюють переваги для певних видів економічної діяльності, посилюють негативний вплив корпоративних податків на економічне зростання, відволікаючи ресурси від напрямів (секторів), які могли б зробити більший внесок у забезпечення економічного зростання. Натомість скасування різних податкових режимів і зниження ставки податку на прибуток може позитивно вплинути на якість інвестицій за рахунок зменшення зумовлених податками викривлень у виборі активів.

Отже, згідно з Рекомендаціями ОЕСР, податкова реформа, метою якої є створення податкової системи, що не перешкоджає економічному зростанню, має бути нейтральною стосовно доходів юридичних та фізичних осіб і передбачати: а) перенесення податкового навантаження з доходів на споживання та/або житлову нерухомість, або б) удосконалення податкової системи шляхом розширення податкової бази і зниження податкових ставок та/або покращання її властивостей у контексті коригування екстерналій³.

¹ Tax Policy Reform and Economic Growth // OECD Tax Policy Studies. – 2010. – № 20. – 152 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-policy-reform-and-economic-growth_9789264091085-en.

² Ibid.

³ Ibid.

4.2. ОСОБЛИВОСТІ ТА НАСЛІДКИ РЕАЛІЗАЦІЇ НОВОЇ ТРАНСНАЦІОНАЛЬНОЇ КОНЦЕПЦІЇ “ЗЕЛЕНОЇ”, АБО “ЕКОТРУДОВОЇ” РЕФОРМИ

Одним із напрямів формування податкової системи, що створює сприятливі умови для економічного зростання, є зміна структури податкового навантаження в напрямі його перенесення з податків на працю на екологічні податки та збори. Зазначена реструктуризація податкової системи, метою якої є зростання зайнятості та зменшення шкоди довкіллю, була ключовою ідеєю податкових реформ у країнах ЄС наприкінці 90-х років ХХ ст. Ідеться про так звану екологічно-трудова податкову реформу (ЕТПР).

Базова структура ЕТПР може бути представлена так¹:

Нові заходи, які передбачають підвищення/запровадження:	Генерування доходів для компенсації:
<ul style="list-style-type: none"> – екологічних податків; – екологічних зборів; – продажу дозволів на забруднення 	<ul style="list-style-type: none"> – зниження податків на працю та капітал; – нових екологічних витрат

Провідний американський економіст П. Кругман зазначає: “Оскільки наявні податки спотворюють стимули до праці, нагромадження та інвестування, використання доходів від природоохоронних заходів для зниження інших податків може згенерувати додаткові “дивіденди” для економіки”².

Основна ідея ЕТПР полягає в зменшенні чи анулюванні певних соціальних податків / внесків на соціальне страхування з одночасним введенням та/або збільшенням податків, пов’язаних з охороною навколишнього середовища, завдяки розширенню бази екологічного оподаткування. У результаті має покращитися якість довкілля (наприклад, стабільний глобальний клімат) та стимулюватиметься ощадливіше використання природних ресурсів і запровадження ефективних технологій – з одного боку, та розвиток працевітких галузей і зниження рівня безробіття – з другого. Це так званий прин-

¹ Gee D. Notes on Environmental Taxes and Economic Tax Reform / D. Gee. – London, 1995.

² Report on Environmental Taxes / European Environment Agency. – 2000.

цип подвійного дивіденду (win-win situation), який отримує суспільство від запровадження ЕТПР.

Ще одним базовим принципом ЕТПР є фіскальна нейтральність, яка полягає в тому, що при зміщенні податкового навантаження з праці та капіталу на природні ресурси й екологію загальне податкове навантаження не збільшується.

Вчені-економісти виокремлюють декілька шляхів практичної реалізації принципу фіскальної нейтральності¹:

- повернення коштів від додаткового оподаткування у сектор, з якого податок було вилучено;
- спрямування доходів від екологічних податків на фінансування конкретних екологічних програм;
- використання доходів з метою фінансування компенсаційних заходів для тих економічних агентів, на яких запроваджений податок вплине найбільше.

Екологічно-трудова податкова реформа в країнах ЄС теоретично обговорювалася ще в 1970-х роках, а саме: необхідність її застосування на офіційному рівні була підтверджена в Першій Програмі дій Європейського Союзу з охорони навколишнього середовища (1973 р.), де вона пов'язувалася з реалізацією принципу “забруднювач платить”². Увага до екологічних податків та платежів у європейських країнах зросла з другої половини 80-х років ХХ ст. у зв'язку з переходом у сфері охорони довкілля від командно-адміністративних до економічних методів управління. Орієнтація на платежі й податки як найважливіші економічні інструменти посилилася на початку 90-х років ХХ ст. у період рецесії, що охопила розвинуті країни й супроводжувалася загостренням проблем зайнятості та посиленням конкурентної боротьби. Після публікації Білої книги Ж. Делора з питань економічного зростання, конкурентоспроможності та зайнятості у 1993 р. ідея такої реформи стала політично привабливою, оскільки пропонувалися водночас засоби сприяння економічному зростанню, збіль-

¹ *Маслюківська О. П.* Теоретичне підґрунтя еко-трудової податкової реформи / *О. П. Маслюківська* // *Економіка природокористування і охорони довкілля* : щорічник наук. пр. / відп. ред. Б. М. Данилишин ; НАН України, Рада по вивченню продуктивних сил України. – К., 2006. – С. 324–331.

² *Синчанський С. О.* Екологічне оподаткування як інструмент в міжнародно-правовому регулюванні торгівлі / *С. О. Синчанський* // *Держава і право*. – 2010. – Вип. 49. – С. 630.

шенню робочих місць і поліпшенню якості навколишнього середовища¹.

ЕТПР почала втілюватися в 1990-х роках, коли Данія, Нідерланди, Швеція та Фінляндія пов'язали запровадження екологічно-ресурсних податків зі зменшенням податків на індивідуальні доходи і фонд заробітної плати. Згодом до них приєдналися Німеччина, Франція, Італія, Швейцарія, Австрія, Словенія, Норвегія, Бельгія та Великобританія. Бельгія, Австрія і Словенія офіційно не оголошували про здійснення ЕТПР, але фактично змінили податкову систему на користь збільшення екологічних податків та зменшення оподаткування праці.

Західні економісти вирізняють головні особливості ЕТПР у країнах ЄС у 1990-ті роки ХХ ст.²:

- у середньому надходження від екологічних податків у країнах ЄС становили від 2,5 до 3 % ВВП або від 7 до 8,25 % загального обсягу податкових надходжень, демонструючи тенденцію до скорочення;
- надходження від екологічних податків були вищі в тих країнах ЄС, які реалізували ЕТПР, порівняно з іншими країнами ЄС;
- у Данії та Нідерландах частка екологічних податків у ВВП більша за середній показник у країнах ЄС і зберігає тенденцію до зростання. Обидві країни також мають високу частку екологічних податків у загальній сумі податкових надходжень.

Від запровадження ЕТПР можна очікувати позитивний вплив на зайнятість (збільшення “зелених” і “незелених” робочих місць) за умови ґрунтовного розроблення й запровадження відповідної політики. Значну частину застережень, пов'язаних із питаннями конкурентоспроможності при запровадженні ЕТПР, можна зняти, якщо розроблення та реалізацію реформи буде погоджено між країнами – членами ЄС. Основний недолік ЕТПР – непередбачуваність спрямування податкових реформ у довгостроковій перспективі. Найважливішим

¹ Некрасенко Л. А. Інтеграція України в світову екологічну податкову реформу / Л. А. Некрасенко // Економічний простір. – 2011. – № 52/1. – С. 299.

² The double dividend and environmental tax reforms in Europe / International Labour Organization, International Institute For Labour Studies // EC-IILS Joint Discussion Paper Series. – 2011. – № 13. – 44 p. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ilo.org/inst/research/addressing-crisis-challenges/discussion-paper-series/WCMS_194183/lang--en/index.htm.

результатом ЕТПР є зміна поведінки, можлива, якщо надійні довгострокові тенденції в структурі податків доводяться до відомих платників.

Зауважимо, що зниження середніх витрат на оплату праці в усій економіці буде непропорційним. ЕТПР вигідніша для низьковуглецевих галузей за рахунок зростання зайнятості в них. Крім того, досвід проведення ЕТПР у країнах ЄС свідчить, що підвищення зайнятості в середньому було істотнішим у країнах із низькою часткою вуглецевих галузей у структурі економіки.

Теоретичний ідеал ЕТПР певною мірою був досягнутий у шести країнах¹. Ключові аспекти її здійснення в них, а також у Словенії, яка офіційно не оголошувала про проведення реформи, але фактично здійснила її, запровадивши цікаву схему екологічних податків, наведено в табл. 4.1.

Як бачимо, більшість країн ЄС при проведенні екологічно-трудової податкової реформи зосередилися на енергетичних податках. За оцінками, близько 75 % податкових надходжень від екологічно орієнтованих податків у країнах ЄС становлять енергетичні податки, решта 25 % – податки на транспорт, забруднення навколишнього середовища та ресурси. Це наочно демонструють і дані рис. 4.1, на якому відображена частка екологічних податків у ВВП в тих країнах ЄС, які успішно здійснили ЕТПР, та середньозважена частка екологічних податків у ВВП для країн – членів ЄС загалом.

У 2012 р. сума всіх податкових надходжень від екологічних податків у ЄС коливалася від 0,5 млрд євро (Кіпр) до 58 млрд євро (Німеччина)², а їхня частка у ВВП становила від 1,6 % в Іспанії до 3,9 % у Данії.

Крім зазначених країн, ЕТПР було здійснено в Італії (1999–2003 рр.), Норвегії (1991 р.) та Швейцарії (1999 р.). Так, в Італії реформа почалася з уведення акцизного податку на нафтові продукти

¹ *Speck S. Design of Environmental Tax Reforms in Europe / S. Speck, J. Jilkova // Carbon Energy Taxation – Lessons from Europe ; ed. by M. S. Andersen, P. Ekins. – Oxford : Oxford University Press, 2010. – 352 p.*

² *Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2014. – 308 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf.*

Таблиця 4.1
Ключові етапи та аспекти екологічно-трудової податкової реформи в деяких країнах ЄС

Країна	Рік запровадження/зміни екологічних податків	Ключові аспекти
Данія	1992/1993/1996/2000	<ul style="list-style-type: none"> • Запровадження податку на викиди вуглецю на енергоносії, які споживаються домогосподарствами (1992 р.) і підприємствами (1993 р.); • зниження граничних податкових ставок на доходи фізичних осіб; • інші екологічні податки: податок на водопровідну воду, стічні води, подаєток на пластиківі та паперові пакети, податок на викиди сірки, енергетичний податок на природний газ; • надання інвестиційних грантів для енергоощадних заходів; • зменшення відрухавань роботодавців до фондів соціального страхування; • створення спеціального фонду для малих і середніх підприємств, які отримують незначну вигоду від скорочення відрухавань на соціальне страхування; • відсутність переміщення податків між промисловістю і сектором домашніх господарств
Фінляндія	1991/1997	<ul style="list-style-type: none"> • Нейтральна ЕТПР щодо доходів; • запровадження вуглецевого податку; • податок за забруанення ґрунтів; • скорочення державного та місцевого прибуткових податків; • зменшення відрухавань роботодавців до фондів соціального страхування; • відсутність спеціальних положень податкового законодавства
Німеччина	1999–2003	<ul style="list-style-type: none"> • Підвищення податків на нафтопродукти для транспортного палива; • запровадження податків: на газ, на мазут, на легке рідке паливо, на електроенергію; • зниження внесків на соціальне страхування роботодавців і працівників; • сприяння використанню відновлюваних джерел енергії; • багато спеціальних податкових положень, зокрема для обробної промисловості, сільського господарства, лісового господарства та рибальства

Продовження табл. 4.1

Країна	Рік запровадження/зміни екологічних податків	Ключові аспекти
Нідерланди	1991/1996/1999–2001	<ul style="list-style-type: none"> • Нейтральна ЕТПР стосовно доходів; • запровадження податку на електроенергію та вуглецевого податку; • неоподатковувана квота (природний газ і електроенергія); • скорочення індивідуального й корпоративного прибуткового податків; • спеціальні податкові положення для промисловості
Швеція	1991/1993/1997	<ul style="list-style-type: none"> • Нейтральність ЕТПР для бюджету в довгостроковій перспективі, але визнання дефіциту в короткостроковій перспективі; • запровадження податків: на викиди вуглецю, на диоксид сірки, оксид азоту, ПДВ на закупівлю електроенергії; • енергетичні податки індексуються з урахуванням інфляції й пов'язані з індексом споживчих цін; • зниження ставок прибуткового податку для всіх осіб, які отримують дохід; • до 1992 р.: немає спеціальних податкових положень для компаній, але для енергетичних податків встановлено “стелю оподаткування” у розмірі 1,7 % ринкової вартості; • після 1992 р.: запровадження спеціальних податкових положень для промисловості
Великобританія	1993/1996/2001	<ul style="list-style-type: none"> • Нейтральна ЕТПР щодо доходів; • податок за забруднення ґрунтів; • скорочення національних страхових внесків роботодавців; • оподаткування енергії переважно шляхом оподаткування транспортного (моторного) палива; • переспрямування надходжень від FFI* із субсидування ядерної енергетики до поновлюваних джерел енергії (1998); • податок на зміну клімату Леві (CCL)**; • субсидії на інвестиції в енергетику й науково-дослідну діяльність; • спеціальні податкові норми для промисловості

Закінчення табл. 4.1

Країна	Рік упровадження/зміни екологічних податків	Ключові аспекти
Словенія	1997/1998 (неофіційна ЕТГПР)	<ul style="list-style-type: none"> • До 1997 р.: адвалорний податок на енергоносії; • після 1997 р.: скасування всіх адвалорних податків (за винятком податку на транспортне паливо, скасованого в 1999 р.) й ухвалення законів про ПДАВ та про акцизи; • збільшення кількості оподатковуваних енергоносіїв; • перша країна Центральної і Східної Європи, яка запровадила податок на викиди вуглецю у 1997 р.; • спрямування податкових надходжень на підтримку утилізації, у 2004 р. розроблення планів, за якими 1/3 доходів спрямовується на співфінансування інвестицій в енергоефективність та зниження викидів. Доходи від інших екологічно орієнтованих податків зазвичай прив'язані до спеціальних інвестицій у навколишнє середовище

* FFL – адвалорний податок на електроенергію, який був введений у 1990 р. у Великобританії та сплачується поставляльниками електроенергії з невідновлюваних джерел енергії.

** Податок на зміну клімату Леві (CCL) – податок на викиди вуглецю, запроваджений урядом Великобританії після Кіотського саміту зі зміни клімату в 1997 р. для фінансування інвестицій в чисту “зелену” енергію.

Складено за: Environmental Tax Reform: Using the tax system to protect the environment and promote employment / С. Hamilton, К. Schlegelmilch, А. Hoerner, J. Milne // Australian Conservation Foundation. – Melbourne : Australian Conservation Foundation, 2000. – Р. 29. – (Series “Tela” ; 4); The double dividend and environmental tax reforms in Europe / International Labour Organization, International Institute For Labour Studies // EC-ILIS Joint Discussion Paper Series. – 2011. – № 13. – Р. 18–22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ilo.org/instr/research/addressing-crisis-challenges/discussion-paper-series/WCMS_194183/lang-en/index.htm.



Рис. 4.1. Частка екологічно орієнтованих податків у ВВП у країнах ЄС, які здійснили ЕТПР у 2012 р.

Джерело: Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2014. – 308 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf.

відповідно до вмісту вуглецю і встановлення податку на споживання вугілля та іншого пального, що використовується на сміттєспалювальних заводах. Протягом 2000–2004 рр. щороку нові податкові ставки зростали. У цей час збільшились податки на бензин, дизпаливо, вугілля, природний газ, тоді як податок на рідкий нафтовий газ знизився.

Норвегія у 1991 р. запровадила податок на CO_2 , що виділяється при згоранні твердого палива, як основний інструмент регулювання викидів вуглекислого газу. Податок стягується з нафтової продукції, вугілля, коксу та видобутку нафти в Північному морі. Близько 65 % викидів CO_2 підлягають оподаткуванню¹. Проте тільки в 1998 р. уряд країни прийняв пропозицію про підвищення рівня податків на енергоносії та інші екологічні податки фіскально нейтральним шляхом.

¹ Маслюківська О. П. Передумови впровадження еко-трудової податкової реформи в Україні та досвід Європи / О. П. Маслюківська // Наукові записки. – К. : КМ Академія, 2005. – Т. 43. – С. 56.

Водночас було знижено ставки податків на доходи громадян і соціальне страхування роботодавцями.

Показово, що норвезька ЕТПР не базувалася на фіскальній нейтральності, а мала на меті збільшити надходження до бюджету. Хоча реформа передбачала збільшення загальних податкових надходжень на 0,2 %, проте лише податок на CO₂ у 1998 р. забезпечив близько 2 % загальних податкових надходжень до бюджету, засвідчивши чималий потенціал упровадження реформи.

Швейцарія запровадила екологічний податок на легкі органічні сполуки в 1999 р. і використовує доходи для зменшення ставок медичного страхування¹.

Масштаб отриманих дивідендів виявився цілком пропорційним масштабу ЕТПР і дуже різнився залежно від сили політичного опору реформі з боку великих паливно-енергетичних компаній та інших не зацікавлених у реформі груп. Так, в Італії і Великобританії внаслідок реформи було перерозподілено з праці на забруднення та природні ресурси лише 0,1 % загального податкового тягаря, тоді як у Данії – одразу 6 % сумарного обсягу податків, або 3 % ВВП.

Найцікавішим є досвід Німеччини, де ЕТПР принесла до бюджету понад 20 млрд євро “зелених податків”. Згідно з принципом “фіскальної нейтральності”, 90 % цих коштів було використано для зниження податків на працю, завдяки чому створено 250 тис. нових робочих місць. До безпосередніх екологічних наслідків реформи належать: зниження викидів діоксиду карбону на 2,4 % (що в масштабах німецької економіки становить мільйони тонн щороку) та зростання попиту на екологічно чисті технології (так, лише продаж автомобілів на газовому пальному зріс на 10 %)².

У результаті реформи в Данії податковий тягар перенесено із заробітної плати на використання природних ресурсів та забруднення³. При цьому гранична ставка податків на доходи громадян знизилася на 10 % і помітно зменшилися відрахування із заробітної плати до

¹ Environmentally Related Taxes in OECD Countries: Issues and Strategies. – Р. : OECD, 2006. – 203 р.

² Костерін В. Екоподаткова трудова реформа – основа зеленої економіки / В. Костерін [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://greenparty.ua/news/news_23495.html.

³ Hoerner J. A. Environmental tax reforms: The European experience / J. A. Hoerner, B. Bosquet // Center For a Sustainable Economy. – 2001. – Feb. – P. 14.

пенсійного фонду. Водночас нові “зелені податки” (насамперед оподаткування викидів діоксиду карбону й оксидів сірки) не лише компенсували державі втрати від зменшення податкових надходжень від оподаткування доходів громадян, а й приносили додатково щороку понад 6 млрд датських крон.

Досвід Данії цікавий тим, що держава повернула підприємствам до 30 % отриманих “зелених” податків, але виключно у вигляді грантів на впровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій, що стало для власників додатковим стимулом реалізовувати екологічно чисті та безпечні технології. Таку саму практику успішно впровадили Нідерланди¹.

Великобританія першою серед країн, які провели ЕТПР, взяла за основу не викиди двооксиду вуглецю чи споживання енергоносіїв. У 1996 р. було введено податок на захоронення та складування відходів, а за рахунок отриманих від цього коштів знижено ставку відрахувань до фондів обов’язкового соціального страхування². Масштаб перенесення податкового навантаження дорівнював у 1999 р. 0,1 % загальних податкових надходжень країни. За декілька років Великобританія запровадила податок на зміну клімату (на CO₂), на комерційне та промислове використання природного газу й електроенергію. За допомогою отриманих доходів було профінансовано 0,3–0,5 % зниження ставки податку роботодавцями до фондів соціального страхування, починаючи з квітня 2004 р.³

Загалом усі країни, які реалізували ЕТПР, перерозподілили податковий тягар із податків на працю на використання природних ресурсів та забруднення. До того ж було впроваджено податки на споживання ресурсів, передусім енергетичних, на забруднення (зокрема на викиди речовин, котрі впливають на клімат), на захоронення та складування відходів. Завдяки отриманим коштам було знижено податки на працю, а частина коштів у більшості країн поверталася під-

¹ Костерін В. Екоподаткова трудова реформа – основа зеленої економіки / В. Костерін [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://greenparty.ua/news/news_23495.html.

² Environmentally Related Taxes in OECD Countries: Issues and Strategies. – Р. : OECD, 2006. – 203 р.

³ Маслюківська О. П. Зарубіжний досвід проведення еколого-трудової податкової реформи / О. П. Маслюківська / Фінансова система України : зб. наук. пр. – 2007. – № 9. – С. 204–217.

приємцям у вигляді цільових грантів на енерго- і ресурсозбереження. Загалом у результаті реформи в основному не лише втілено принцип “фіскальної нейтральності”, а й навіть підвищено загальні надходження до бюджету з одночасним послабленням податкового навантаження на працю.

Зазначимо, що країни ЄС, які здійснили ЕТПР, зазнали серйозних проблем щодо розподілу ресурсів та справедливості. По-перше, енергетичні податки є адвалорними й мають регресивний характер, унаслідок чого більший тягар їх покладається на домогосподарства з низькими доходами. Тому ЕТПР повинна передбачати механізм пом'якшення таких наслідків, особливо якщо здійснюється у великих масштабах. Одним із інструментів послаблення ЕТПР для домогосподарств є надання субсидій, тобто звільнення певної кількості енергії на одну сім'ю від податку, залежно від сукупного доходу її членів та її розміру. Західні економісти¹ стверджують, що такий механізм дасть змогу справедливіше впроваджувати ЕТПР і створить стимули для скорочення споживання енергії.

По-друге, майже всі країни ввели спеціальні пільги для певних галузей промисловості, передусім енергоємних, тоді як для домогосподарств немає жодних привілеїв. І це при тому, що найбільший потенціал для зниження викидів CO₂ належить промисловості, переважно в галузях, котрим надано спеціальні податкові пільги. Справді, близько 80 % викидів CO₂ у промислово розвинутих країнах виділяються внаслідок виробничої діяльності й лише близько 20 % – у результаті прямого споживання домогосподарствами (тепло, бензин та ін.).

Аргументом проти запровадження спеціальних податкових пільг для промисловості є також те, що ЕТПР зазвичай відбувалися в декілька етапів, з метою уникнення різких потрясінь в економіці, а ставки енергетичних податків збільшувалися поступово. Спеціальні податкові пільги ніколи не були достатньо економічно обґрунтованими, а створювалися внаслідок політичних домовленостей, особливо це стосується пільг для окремих галузей².

¹ Factor Five: Transforming the Global Economy through 80 % Improvements in Resource Productivity / E. U. von Weizsacker, Ch. Hargroves, M. H. Smith et al. – Earthscan Publications, 2010. – 400 p.

² *Speck S. Design of Environmental Tax Reforms in Europe / S. Speck, J. Jilkova // Carbon Energy Taxation – Lessons from Europe ; ed. by M. S. Andersen, P. Ekins. – Oxford : Oxford University Press, 2010. – 352 p.*

Окрім зазначеного, при запровадженні ЕТПР у більшості країн виникали серйозні побоювання стосовно конкурентоспроможності їхніх податкових режимів. Часто стверджується, що введення екологічних податків призведе до переміщення компаній за кордон. Наприклад, у Нідерландах – країні, яку можна вважати лідером у сфері екологічного оподаткування, останнім часом упровадження новацій у цій галузі було пов'язане з певними транскордонними перешкодами, котрі спричинили проблеми з конкурентоспроможністю й послабили політичну та громадську підтримку згаданих заходів. Так було у випадку з уведенням мита для пасажирів авіакомпаній у 2008 р., скасованим через рік унаслідок побоювання щодо втрати пасажирів через їх переорієнтацію на аеропорти сусідніх країн – Німеччини та Бельгії. Нещодавнє підвищення податків на паливо призвело до випадків паливного туризму, особливо в прикордонних районах. Такі приклади свідчать про наявність певних обмежень індивідуальних дій із посилення екологічного оподаткування й необхідність координації зусиль країн – членів ЄС із метою підвищення ефективності реформування національних податкових систем¹.

Деякі вчені-економісти стверджують, що так званий подвійний дивіденд зумовлює не тільки позитивні ефекти, а й негативні наслідки, оскільки суб'єкти господарювання, котрі не займаються виробництвом та не провадять діяльності, пов'язаної з видобутком корисних копалин, сплачують природно-ресурсні платежі в незначних розмірах. Таким чином, вони перебувають у кращому становищі порівняно з іншими суб'єктами господарювання, позаяк загальна сума податків та зборів на працю й капітал у їх випадку буде зменшена, а перекидання податкового тягаря на ресурсопотік не відбудеться. У результаті їх конкурентоспроможність швидко зросте².

¹ Study on Environmental Fiscal Reform Potential in 12 EU Member States : Final Report to DG Environment of the European Commission / D. Hogg, M. S. Andersen, T. Elliott et al. ; Eunomia, Aarhus University. – 2014. – 28 Feb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/environment/integration/green_semester/pdf/EFR-Final%20Report.pdf.

² *Мартинюк І. В.* Основні важелі еко-податкової реформи та стимули її зростання / *І. В. Мартинюк*// Економічні інновації : зб. наук. пр. – 2012. – № 48. – С. 177–184.

Загалом є принаймні п'ять позитивних ефектів від запровадження ЕТПР. Реформа сприятиме:

- виготовленню нових товарів та започаткуванню нових видів діяльності;
- покращанню стану довкілля;
- створенню нових робочих місць унаслідок зниження податків на працю;
- реалізації екологічних інновацій, спрямованих на зменшення шкідливих викидів у навколишнє середовище;
- підвищенню енергоефективності.

За розрахунками Європейського агентства зовнішнього середовища, зменшення податків на доходи та внесків до соціальних фондів разом із підвищенням екологічних податків забезпечить фінансові вигоди практично для всіх соціально-економічних груп, проте в окремих країнах бідні люди відчують негативні наслідки реформи у зв'язку з тим, що вони витрачають більшу частину своїх доходів на придбання товарів, оподатковуваних енергетичними податками.

Посилаючись на дослідження, орієнтоване на Німеччину, Європейське агентство зовнішнього середовища заявляє, що підвищення податку на викиди вуглецю може негативно вплинути на найнезможніші групи населення, зауважуючи, що компенсувати постраждалим групам їхні втрати за допомогою цільових трансфертів порівняно просто. До того ж Агентство наголошує, що скорочення соціальних податків / внесків на соціальне страхування сприяє зменшенню витрат на робочу силу, підвищуючи рівень зайнятості. Справді, згідно з результатами моделювання, збільшення ціни на викиди за одну тону вуглекислого газу до 68 євро до 2020 р. може створити 152 тис. додаткових робочих місць у Німеччині¹.

Отже, проаналізувавши висвітлений у науковій літературі досвід запровадження ЕТПР у Європі, можна сформулювати такі висновки:

- ЕТПР є важливим і корисним інструментом податкової політики, який активно розробляється та впроваджується останні 20 років;
- Скандинавські країни були новаторами у здійсненні ЕТПР, економіки Західної та Південної Європи наслідували їхній приклад;

¹ Исследование ЕС осветило выгоды экологического налога [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://offshore.su/blog/archives/6699>.

- комплекс заходів ЕТПР зумовив тенденцію до зменшення податкового навантаження на працю переважно шляхом зниження внесків до фондів соціального страхування;
- інструменти ЕТПР зосереджувалися на енергетичному секторі як ключовому для нових, або вищих “зелених” податків з двох причин: 1) через необхідність зменшення викидів парникових газів; 2) як гарантований спосіб наповнення бюджету;
- фінансовий результат ЕТПР варіює від незначного в Італії та Великобританії до істотного в Данії;
- майже всі країни, які запровадили ЕТПР, водночас розробили заходи стимулювання нових чистих технологій.

Після економічної кризи 2008–2009 рр. екологічні податки вкотре стали ключовою темою політичних дебатів як інструмент підвищення доходів у вигідний спосіб – через поліпшення якості доквілля – зі створенням можливості зниження податків на працю і стимулювання внаслідок цього збільшення робочих місць.

Загальну тенденцію щодо екологічних податків на рівні ЄС зображено на рис. 4.2. Після зниження в період між 2002 і 2008 р. частка екологічних податків у ВВП різко зросла у 2009 р., потім вони залишалися доволі стабільними, на рівні близько 2,4 % (ЄС-28 у середньому). Тенденція для зони євро була загалом аналогічною, але рівень екологічних податків для цієї групи країн був дещо нижчим (2,3 % ВВП).

У звіті “Дослідження потенціалу екологічної податкової реформи в 12 країнах – членах ЄС” від 28.02.2014 зазначається, що реформування екологічних податків у 12 країнах – членах ЄС (Австрія, Бельгія, Хорватія, Чехія, Естонія, Франція, Угорщина, Італія, Литва, Польща, Румунія, Словаччина) може згенерувати у 2016 р. близько 35 млрд євро додаткових доходів та зрости до 101 млрд євро, або 1,57 % сукупного ВВП у 2025 р.¹

Отже, плани з реструктуризації екологічного оподаткування та запровадження другої всеосяжної хвилі ЕТПР у країнах – членах ЄС свідчать про надзвичайну актуальність цих податків.

¹ Study on Environmental Fiscal Reform Potential in 12 EU Member States : Final Report to DG Environment of the European Commission / D. Hogg, M. S. Andersen, T. Elliott et al. ; Eunomia, Aarhus University. – 2014. – 28 Feb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/environment/integration/green_semester/pdf/EFR-Final%20Report.pdf.

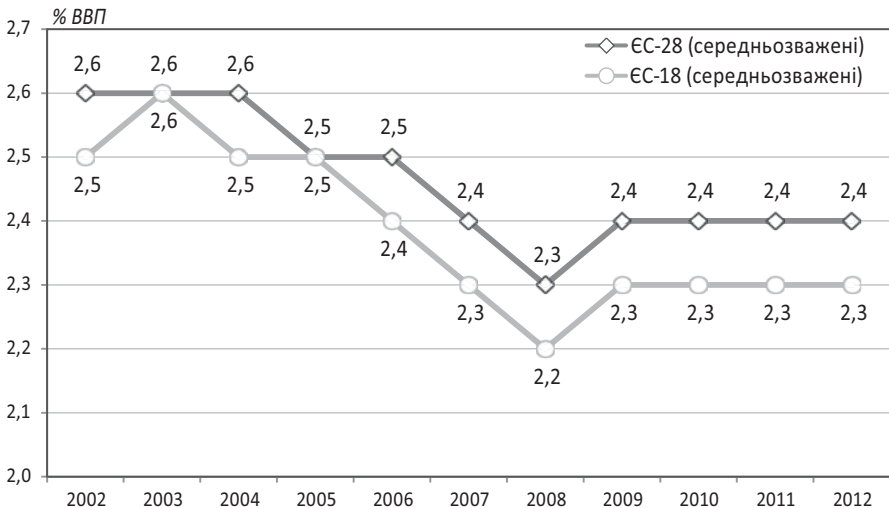


Рис. 4.2. Динаміка частки екологічно орієнтованих податків у ВВП у країнах ЄС

Джерело: Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2014. – Р. 39–42 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf.

Варто наголосити, що крім реструктуризації економіки, проведення ЕТПР дає змогу розробити підходи до розв'язання багатьох важливих проблем, які постали перед суспільством. Ідеться про розширення бази оподаткування для поліпшення пенсійного забезпечення, стимулювання ефективності використання природних ресурсів, зменшення негативного впливу на довкілля.

4.3. РОЗВИТОК ТЕНДЕНЦІЇ ДО ЛІБЕРАЛІЗАЦІЇ ОПОДАТКУВАННЯ У КРАЇНАХ ЄС

Податкові реформи в більшості країн ЄС у 1990-х та 2000–2014 рр. знаменували втілення курсу на лібералізацію економіки й оподаткування, зумовленого загостренням економічної конкуренції, пов'язаної з розширенням Союзу, і загалом відповідали рекомендаціям

ОЕСР. Їхнім головним принципом стала нейтральність оподаткування: податки по можливості не повинні впливати на прийняття суб'єктами господарювання економічних рішень, вносити викривлення в дію ринкових механізмів. Такі реформи супроводжувалися зниженням граничних ставок податків на доходи, зменшенням прогресивності обкладання, скасуванням низки податкових пільг, створенням податків із нейтральними економічними ефектами. Модифікація курсу на лібералізацію й посилення державного регулювання економіки у певних сферах за наслідками світової фінансово-економічної кризи, що спричинила боргову кризу, не привела до докорінних змін у податкових системах європейських країн. Більшість змін, котрі вносилися в цей період, мали тимчасовий характер.

У країнах ЄС найбільшого зниження зазнали ставки податку на прибуток корпорацій. З 2000 по 2014 р. вони зменшилися в усіх країнах ЄС за винятком трьох – Франції та Угорщини, де ставки зросли, і Мальти, де протягом 14 років ставка утримується на одному рівні 35 %. Наймасштабніше зниження ставок корпоративного податку відбулося в Німеччині (з 51,6 до 30,2 %) та Болгарії (з 32,5 до 10 %) (табл. 4.2). Середній рівень ставок податку найбільше знизився у постсоціалістичних країнах – членах ЄС і становив у 2014 р. 17,7 % проти 27 % у розвинутих країнах.

Під час світової фінансово-економічної кризи тенденція до зменшення ставок корпоративного податку була перервана лише в окремих країнах ЄС. Зокрема, задля зниження бюджетних дефіцитів ставку тимчасово підвищено в Греції (на два роки), Литві (на один рік), Угорщині (на три роки). Ширше коло країн, проводячи політику фіскальної консолідації, змушене було підвищити ставку корпоративного податку останніми роками. Серед них Греція, Франція, Кіпр, Люксембург, Португалія, Словаччина (на один 2013 р.).

Лібералізація оподаткування в країнах ЄС стосувалася й податку на доходи фізичних осіб, зокрема його максимальних ставок. Їх найбільше зниження відбулося в постсоціалістичних країнах – членах ЄС, де середній рівень максимальної ставки податку зменшився на 12,3 в. п. порівняно з 0,4 в. п. у ЄС-15. По-перше, у восьми з одинадцяти таких країн відбувся перехід від прогресивного до пропорційного податку на доходи (щоправда, у Словаччині та Чехії цей податок діяв 9 років; у 2013 р. його замінено малопрогресивним податком). По-друге, із загальної тенденції до послаблення податкового наванта-

Таблиця 4.2

Динаміка ставок податків на прибуток корпорацій і на доходи фізичних осіб у країнах ЄС

Країни	Податок на прибуток корпорацій			Податок на доходи фізичних осіб (максимальні ставки)		
	2000	2014	Зміна (+, -)	2000	2014	Зміна (+, -)
Австрія	34,0	25,0	-9,0	50,0	50,0	0,0
Бельгія	40,2	34,0	-6,2	60,6	53,7	-6,9
Болгарія	32,5	10,0	-22,5	40,0	10,0	-30,0
Великобританія	30,0	21,0	-12,0	40,0	45,0	+5,0
Греція	40,0	26,0	-14,0	45,0	46,0	+1,0
Данія	32,0	24,5	-7,5	62,9	55,6	-7,3
Естонія	26,0	21,0	-5,0	26,0	21,0	-5,0
Ірландія	24,0	12,5	-11,5	44,0	48,0	+4,0
Іспанія	35,0	30,0	-5,0	48,0	52,0	+4,0
Італія	41,3	31,4	-9,9	45,9	47,9	+2,0
Кіпр	29,0	12,5	-16,5	40,0	35,0	-5,0
Латвія	25,0	15,0	-10,0	25,0	24,0	-1,0
Литва	24,0	15,0	-9,0	33,0	15,0	-18,0
Люксембург	37,5	29,2	-8,3	47,2	43,6	-3,6
Мальта	35,0	35,0	0,0	35,0	35,0	0,0
Нідерланди	35,0	25,0	-10,0	60,0	52,0	-8,0
Німеччина	51,6	30,2	-21,4	53,8	47,5	-6,3
Польща	30,0	19,0	-11,0	40,0	32,0	-8,0
Португалія	35,2	31,5	-3,7	40,0	56,5	+16,5
Румунія	25,0	16,0	-9,0	40,0	16,0	-24,0
Словаччина	29,0	22,0	-7,0	42,0	25,0	-17,0
Словенія	25,0	17,0	-8,0	50,0	50,0	0,0
Угорщина	19,6	20,6	+1,0	44,0	16,0	-28,0
Фінляндія	29,0	24,5	-4,5	54,0	51,5	-2,5
Франція	37,8	38,0	+0,2	59,0	50,3	-8,7
Хорватія	35,0	20,0	-15,0	41,3	47,2	+5,9
Чехія	31,0	19,0	-12,0	32,0	22,0	-10,0
Швеція	28,0	22,0	-6,0	51,5	56,9	+5,4
ЄС-15	35,4	27,0	-8,4	50,8	50,4	-0,4
ЄС-13	28,2	18,6	-9,6	37,6	26,8	-10,8
ЄС-11 (постсоціалістичні країни)	27,5	17,7	-9,8	37,6	25,3	-12,3

Розраховано і складено за: Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2014. – P. 174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf.

ження на доходи фізичних осіб / на високодохідні верстви населення, властивої країнам цієї групи, випали лише дві країни – Хорватія, де максимальна ставка податку зросла, і Словенія, де вона після шестирічного періоду зниження (2007–2012 рр.) повернулася до рівня 2000 р. Відтак Словенія лишилася лідером за величиною максимальної ставки податку на доходи фізичних осіб у цій групі країн (50 %), тоді як її найнижчий рівень встановлено в Болгарії (10 %).

У розвинутих країнах ЄС, де діють прогресивні системи оподаткування доходів фізичних осіб, податкове навантаження на високодохідні групи населення збереглося на значному рівні. Водночас кількість розвинутих країн, де максимальна ставка податку в 2014 р. дорівнювала 50 % і більше, знизилася тільки на одну країну (з 10 до 9). Щоправда, не лишилося жодної країни, де вона б становила 60 % і більше (у 2000 р. таких країн було 3).

Лідерами за масштабами зменшення максимальної ставки податку на доходи стали Болгарія (із 40 до 10 %), Угорщина (із 44 до 16 %), Румунія (із 40 до 16 %), серед розвинутих країн ЄС – Франція (на 8,7 в. п.) та Нідерланди (на 8,0 в. п.). У восьми країнах ЄС максимальні ставки податку підвищилися. Австрія і Мальта протягом 14 років не переглядали політики максимальних ставок податку на доходи.

Політика реформування податку на доходи фізичних осіб під час світової фінансово-економічної кризи та в перші роки її подолання в країнах відрізнялася. В окремих нових країнах ЄС, переважно з пропорційним податком на доходи (Болгарія, Чехія, Литва, Польща, Угорщина), а також у Швеції (у 2008 р.) його ставка знизилася. У таких країнах, як Ірландія (2009–2011 рр.), Греція (2010 р.), Хорватія (2009 р.), Італія (2011 р.), Іспанія (2011 р.), Франція (2011 р.), – підвищилася. Її зростання відбувалося в межах політики фіскальної консолідації, одночасно виконуючи функцію посилення справедливості в оподаткуванні. У певних країнах (Чехія, Іспанія Франція, Італія, Кіпр, Люксембург, Португалія, Словенія, Словаччина, Фінляндія та Швеція) максимальна ставка податку на доходи зросла в 2012–2014 рр.

На відміну від податків на доходи, динаміка стандартних ставок ПДВ у країнах ЄС характеризувалася тенденцією до зростання. Зокрема, протягом 2000–2014 рр. вони підвищилися у 20 країнах ЄС, у тому числі найбільше – на Кіпрі (з 10 до 19 %), у Португалії (з 17 до 23 %), Греції (з 18 до 23 %), Іспанії (з 16 до 21 %) і Румунії (з 19 до 24 %), тобто у країнах із найвищим рівнем бюджетного дефіциту та/або дер-

жавного боргу. Не вдавалися до підвищення стандартних ставок податку уряди Бельгії, Болгарії, Данії, Люксембургу, Австрії і Швеції. Лише дві країни ЄС знизили ставку податку – Чехія (з 22 до 21 %) і Словаччина (з 23 до 20 %). Середній рівень стандартної ставки ПДВ у розвинутих країнах ЄС зріс із 19,4 до 21,5 %, у постсоціалістичних країнах ЄС – з 20,6 до 22,2 %. У 2014 р. тільки в трьох країнах цієї групи (Болгарії, Естонії і Словаччині) стандартна ставка податку становила 20 %.

За результатами реформування відбулися такі зміни у структурі податкових систем розвинутих країн ЄС (табл. 4.3): завдяки послабленню податкового навантаження на прибуток корпорацій зменшилася сумарна частка у ВВП податків на доходи юридичних і фізичних осіб (з 14,4 до 13,3 %); незважаючи на підвищення фіскальної ефективності ПДВ, не змінилася сумарна частка у ВВП зазначеного податку і акцизів на алкоголь і тютюн (8,4 %); дещо збільшилася частка періодичних податків на нерухоме майно. Загалом у податкових системах розвинутих країн, як і раніше, переважають прямі податки. Виняток становлять податкові системи Греції, Франції, Австрії, Португалії, де домінують непрямі податки, а також Іспанії, Італії, Нідерландів та Швеції, де сформувалися збалансовані структури податкових систем. Крім того, стосовно цієї групи країн можна говорити про тенденцію до послаблення податкового навантаження на економіку, яке відбулося передусім за рахунок податку на прибуток корпорацій, акцизів на алкоголь і тютюн, екологічних податків. Його середній рівень для розвинутих країн ЄС становив у 2012 р. 28,5 % ВВП.

На протигагу розвинутих країнам, загальний рівень податкового навантаження у постсоціалістичних країнах ЄС майже не змінився: у 2012 р. він становив у середньому 20,5 % ВВП. Структура податкових систем цієї групи країн зазнала таких змін: завдяки зниженню податкового навантаження на доходи і юридичних, і фізичних осіб зменшилася сумарна частка у ВВП податків на їхні доходи (із 7,4 до 6,2 %); збільшилася сумарна частка у ВВП ПДВ і акцизів на алкоголь і тютюн (з 8,7 до 10,1 %), що дає змогу говорити про перенесення податкового навантаження з доходів на споживання. Загалом у податкових системах усіх країн цієї групи, як і раніше, переважають непрямі податки.

Крім зниження податкових ставок, проявом лібералізації оподаткування стало встановлення ставки податку на прибуток корпорацій (підприємств) на рівні максимальної ставки податку на доходи фізич-

Таблиця 4.3
Частка податків у ВВП у країнах ЄС, %

Країни	ПАДФО		Податок на прибуток		ПАДВ		Акциз на алкоголь і тютюн		Періодичні податки на нерухоме майно		Екологічні податки		Прямі податки		Непрямі податки		Загальна сума податків	
	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012
Австрія	10,0	10,1	2,2	2,4	8,1	8,0	0,8	0,6	0,2	0,2	2,4	2,4	13,2	13,4	15,2	14,8	28,3	28,2
Бельгія	13,2	12,7	3,2	3,1	7,2	7,2	0,8	0,7	1,2	1,3	2,4	2,2	17,5	17,4	13,6	13,4	31,2	30,8
Болгарія	4,0	3,0	2,7	1,9	8,3	9,4	1,4	2,6	0,1	0,3	2,7	2,8	6,9	5,3	13,8	15,4	20,7	20,7
Великобританія	10,7	9,6	3,5	2,9	6,5	7,3	1,4	1,3	3,1	3,4	3,0	2,6	16,5	15,1	13,7	13,7	30,2	28,8
Греція	5,0	6,9	4,1	1,1	7,2	7,1	1,5	1,5	0,3	1,4	2,3	2,9	10,0	10,2	14,2	12,7	24,1	22,9
Данія	25,6	24,5	3,3	3,0	9,6	10,0	0,9	0,7	1,7	2,1	4,7	3,9	30,5	30,6	17,2	16,9	47,6	47,2
Естонія	6,8	5,3	0,9	1,4	8,4	8,7	1,6	2,1	0,4	0,3	1,7	2,8	7,7	6,8	12,3	14,2	20,1	21,0
Ірландія	9,4	9,7	3,8	2,4	7,2	6,2	1,8	1,2	0,6	0,9	2,8	2,5	13,6	13,1	13,5	11,2	27,1	24,3
Іспанія	6,7	7,7	3,1	2,2	6,2	5,5	0,9	0,9	0,7	1,2	2,2	1,6	10,6	10,6	12,0	10,7	22,1	20,6
Італія	11,4	12,2	2,4	2,3	6,5	6,1	0,7	0,8	0,8	1,6	3,2	3,0	14,4	15,2	15,1	15,2	29,5	30,4
Кіпр	3,7	4,0	6,2	6,3	5,5	8,9	0,8	1,4	0,4	0,5	2,7	2,7	11,2	11,1	12,2	15,0	23,3	26,1
Латвія	5,6	5,7	1,6	1,6	7,1	7,1	1,4	1,3	0,9	0,8	2,4	2,4	7,3	7,7	12,4	11,8	19,7	19,5
Литва	7,7	3,5	0,7	1,3	7,5	7,7	1,2	1,3	0,5	0,3	2,5	1,7	8,4	4,9	12,6	11,4	20,7	16,2
Люксембург	7,2	8,6	7,0	5,3	5,6	7,1	2,1	1,3	0,1	0,1	2,8	2,4	15,0	14,8	14,0	13,0	29,1	27,8
Мальта	4,8	6,7	3,5	6,3	5,7	7,8	1,1	1,3	0,0	0,0	3,6	3,0	9,0	13,9	12,0	13,7	21,0	27,6
Нідерланди	6,0	7,7	4,3	2,1	6,9	7,0	0,5	0,5	0,5	0,7	3,8	3,6	12,0	11,2	12,5	11,9	24,5	23,0
Німеччина	9,5	8,8	2,9	2,7	6,8	7,3	0,7	0,7	0,4	0,5	2,4	2,2	13,0	12,1	11,3	11,4	24,2	23,6
Польща	4,4	4,6	2,4	2,1	6,9	7,3	1,7	1,8	1,1	1,2	2,1	2,5	7,2	7,2	12,6	13,1	19,6	20,2
Португалія	5,3	5,9	3,7	2,8	7,6	8,5	1,0	1,0	0,4	0,7	2,6	2,2	9,6	9,4	13,5	13,9	23,1	23,3
Румунія	3,5	3,5	3,0	2,2	6,5	8,5	0,0	1,8	0,5	0,6	3,4	1,9	7,0	6,1	12,2	13,4	19,1	19,5

Закінчення табл. 4.3

Країни	ПДФО		Податок на прибуток		ПДВ		Акциз на алкоголь і тютюн		Періодичні податки на нерухоме майно		Екологічні податки		Прямі податки		Непрямі податки		Загальна сума податків	
	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012
Словаччина	3,4	2,6	2,6	2,4	7,0	6,1	1,2	1,3	0,4	0,4	2,2	1,8	7,4	5,6	12,5	10,2	19,9	15,8
Словенія	5,6	5,8	1,2	1,3	8,6	8,2	0,8	1,5	0,4	0,5	2,9	3,8	7,4	7,8	15,7	14,6	23,1	22,4
Угорщина	7,3	5,4	2,2	1,3	8,9	9,4	1,2	1,5	0,2	0,4	3,0	2,5	9,9	7,5	16,6	18,5	26,5	26,0
Фінляндія	14,5	13,0	5,9	2,2	8,2	9,2	1,4	1,1	0,4	0,7	3,1	3,1	21,4	16,3	13,9	14,7	35,3	31,0
Франція	8,4	8,5	2,8	2,3	7,4	7,0	0,8	0,7	1,6	2,4	2,2	1,8	12,5	12,4	15,8	15,7	28,1	27,9
Хорватія	:	3,7	:	2,0	:	12,3	:	1,4	:	0,0	:	3,2	:	6,1	:	18,2	:	24,3
Чехія	4,4	3,8	3,3	3,3	6,2	7,2	1,1	1,7	0,2	0,2	2,4	2,4	7,9	7,2	10,8	12,3	18,8	19,4
Швеція	18,1	15,2	3,8	2,9	8,6	9,3	0,8	0,7	1,0	0,8	2,8	2,5	22,6	18,3	16,4	18,7	39,0	37,0
ЄС-15	10,7	10,7	3,7	2,6	7,3	7,5	1,1	0,9	0,9	1,2	2,8	2,6	15,5	14,7	14,1	13,9	29,6	28,5
ЄС-13	5,1	4,4	2,5	2,6	7,2	8,4	1,1	1,6	0,4	0,4	2,6	2,6	8,1	7,5	13,0	14,0	21,0	21,4
ЄС-11 (постсоціалістичні країни)	5,3	4,3	2,1	1,9	7,5	8,4	1,2	1,7	0,5	0,5	2,5	2,5	7,7	6,6	13,2	13,9	20,8	20,5

Складено за: Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. – P. 174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf.

них осіб. За допомогою цього заходу забезпечується нейтральність податку щодо вибору правових форм організації бізнесу, наприклад, між партнерством, яке в більшості країн не сплачує корпоративного податку (його члени сплачують податок на доходи фізичних осіб), і акціонерним товариством (платником податку на прибуток).

До країн ЄС, де податки на доходи фізичних осіб і на прибуток корпорацій сплачуються за єдиною ставкою, належать Болгарія, Естонія, Литва, Мальта, Румунія і Словаччина (протягом 2004–2012 рр.). Якщо врахувати, що пропорційний податок на доходи фізичних осіб установлений також в окремих країнах – нових членах ЄС, можна зробити висновок, що формування податків із нейтральними економічними ефектами відбувається лише в цій групі країн.

На Мальті однакова ставка податку на доходи фізичних і юридичних осіб діє протягом усього досліджуваного періоду (1995–2014 рр.) (щодо фізичних осіб ідеться про максимальну ставку податку). Вона жодного разу не переглядалася й має найвищий рівень серед шести названих країн – 35 %.

В Естонії перехід до оподаткування доходів юридичних і фізичних осіб за єдиною ставкою відбувся у 1994 р., коли замість прогресивного запроваджено пропорційний податок на доходи фізичних осіб. Відтоді єдина ставка податків на доходи поетапно знижувалася – з 26 до 24 % у 2005 р., 23 у 2006 р., 22 у 2007 р. і 21 % у 2008 р. Незважаючи на її зменшення, фіскальна ефективність податку на прибуток не зазнала втрат навіть у кризові роки (а в 2009 р. зросла), проте скоротилася в посткризовий період (див. табл. 4.3). Варто зауважити, що попри вищу порівняно з іншими країнами, котрі є об'єктом нашого дослідження (за винятком Мальти), ставку податку на прибуток, його фіскальна ефективність в Естонії поступається ефективності в Словаччині й Румунії і є нижчою навіть порівняно з Болгарією, де податок сплачується за ставкою 10 %. Проте фіскальна ефективність ПДФО доволі висока й поступається лише аналогічному показнику на Мальті. Водночас, незважаючи на порівняно високу ставку податків на доходи, економіка Естонії розвивається динамічніше, ніж економіки інших країн, що розглядаються. І хоча її ВВП зазнав істотного спаду під час кризи, у посткризовий період він демонстрував одні з найвищих темпів зростання.

Іншою країною, де встановлено податки на доходи з нейтральними економічними ефектами, стала Словаччина. До 2004 р. її податкова

система нагадувала податкові системи інших європейських країн. Вона охоплювала прогресивний податок на доходи фізичних осіб, що справлявся за п'ятьма ставками (10, 20, 28, 35 і 38 %); податок на прибуток, ставка якого двічі зазнавала доволі радикальних змін, знизившись із 40 до 29 % (2000 р.), а згодом – до 25 % (2002 р.); ПДВ, стандартна ставка якого зменшилася з 23 до 20 % (2003 р.), а пільгова зросла з 10 до 14 %. Додаткові викривлення в податкову систему вносили спроби стимулювати економічне зростання за допомогою податкових пільг для окремих галузей промисловості, регіонів, малих і середніх підприємств.

У 2004 р. у Словаччині було проведено податкову реформу, головний акцент якої зроблено на: переході від прогресивного до пропорційного податку на доходи фізичних осіб; зниженні ставок основних податків за умови перегляду податкових пільг і скасування особливих режимів оподаткування; оподаткуванні всіх доходів фізичних і юридичних осіб за однією ставкою 19 % (неоподатковуваний мінімум доходів фізичних осіб підвищено вдвічі); скасуванні пільгової ставки та скороченні до 19 % стандартної ставки ПДВ; скасуванні податків на дивіденди (до реформи – 25 %), придбання нерухомості (стягувався за прогресивною шкалою), на спадщину й дарування. Ключовою особливістю реформи було встановлення єдиної ставки при справлянні трьох бюджетоутворюючих податків – ПДФО, податку на прибуток і ПДВ, що мало усунути деформуючий вплив податків на економіку та надати податковій системі суто фіскальну функцію, у макроекономічному контексті – створити “рай для інвесторів”, перетворити Словацьку Республіку на новий Гонконг або Ірландію, тобто невелику країну з динамічною економікою¹.

Реалізація податкової реформи, як і очікувалося, сприяла активізації підприємницької діяльності, а отже, економічному зростанню. Зокрема, реальний ВВП у 2005 р. зріс на 6,5 % (порівняно з 5,2 % у 2004 р.). У наступні два роки темпи приросту ВВП стали ще вищими – відповідно 8,3 і 10,7 %. Світова фінансово-економічна криза поширилася на Словаччину лише в 2009 р., коли ВВП країни зменшився на 5,3 %. Проте вже в 2010 р. темп його приросту дорівнював 4,8 %, що стало одним із найвищих (після Люксембургу) показником у ЄС.

¹ *Оравець Я.* Введение 19-процентного единого налога в Словакии за полтора года / Я. Оравец // Полит.ру. – 2006. – 20 дек. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://polit.ru/article/2006/12/20/oravec>.

Про фіскальні наслідки податкової реформи в Словаччині свідчать дані табл. 4.4: частка податку на доходи фізичних осіб у ВВП після 2003 р. зменшилася, так і не досягнувши протягом 2004–2012 рр. дореформеного рівня; частка податку на прибуток знизилася лише на 0,2 в. п., проте вже через рік почала зростати, перевищивши в 2006 р. дореформений рівень, що свідчить про позитивний вплив скорочення ставки податку на підприємницьку діяльність (хоч і з певним часовим лагом). Одразу почала зростати лише частка ПДВ у ВВП (її збільшення тривало протягом двох років), що, очевидно, стало наслідком скасування пільгової ставки податку. Згодом пільги почали відновлюватися: у 2007 р. введено 10-відсоткову ставку для ліків та деякої іншої медичної та фармацевтичної продукції, а з 2008 р. пільгову ставку почали застосовувати до книг, що знизило фіскальну ефективність ПДВ.

Загальний рівень податкового навантаження на економіку, вимірний за допомогою частки податків у ВВП, у 2004 р. зменшився з 19,1 до 18,4 % (перевищивши лише відповідний показник у Румунії), а податковий коефіцієнт – з 31,5 до 31,3 %. У наступні роки тенденція до послаблення податкового навантаження посилилася, у зв'язку з чим частка податків у ВВП у 2010 р. зменшилася до 15,8 %, а податковий коефіцієнт – до 28,1 %. Це стало однією з причин формування надмірного бюджетного дефіциту (7,5 % ВВП) і реалізації низки заходів, що проводяться за рішенням Європейської комісії (“процедура надмірного дефіциту” (EDP) у Словаччині проводилася протягом 2010–2014 рр.¹) з метою його зменшення.

У процесі реалізації “процедури надмірного бюджетного дефіциту” Словаччина відмовилася від ідеї “єдиного податку”: у 2011 р. підвищено до 20 % ставку ПДВ, з 1 січня 2013 р. – ставку податку на прибуток (до 23 %), а також відбувається перехід від пропорційного до малопрогресивного ПДФО, що справляється за двома ставками – 19 і 25 % (підвищена ставка застосовується до податкової бази, що у 176,8 разів перевищує дійсний прожитковий мінімум).

З 1 січня 2014 р. Словаччина ввела так звану податкову ліцензію, якою передбачається сплата мінімального податку на прибуток кож-

¹ The corrective arm of the Stability and Growth Pact (SGP). Excessive Deficit Procedure (EDP) // European Commission [Електронний ресурс.] – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm.

Закінчення табл. 4.4

Показники	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
	<i>Литва</i>										
Частка у ВВП, %	6,7	6,4	7,1	7,6	8,1	8,0	7,4	7,9	7,9	7,7	
ПДВ	1,4	1,9	2,1	2,8	2,6	2,7	1,8	1,0	0,8	1,3	
податку на прибуток	6,5	6,8	6,8	6,8	6,6	6,5	4,1	3,6	3,5	3,5	
ПДФО	19,5	19,8	20,3	20,9	21,0	21,1	17,6	16,6	16,2	16,2	
загальної суми податків	28,8	28,9	29,1	30,0	30,2	30,7	30,4	28,5	27,4	27,2	
Податковий коефіцієнт	...	...	...	7,4	11,1	2,6	-14,8	1,6	6,1	3,8	
Темпи приросту реального ВВП	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	3,3
<i>Румунія</i>											
Частка у ВВП, %	7,2	6,7	8,1	7,9	8,1	7,9	6,6	7,6	8,7	8,5	
ПДВ	2,8	3,2	2,7	2,8	3,1	3,0	2,7	2,3	2,4	2,2	
податку на прибуток	2,8	2,9	2,3	2,8	3,3	3,4	3,5	3,3	3,3	3,5	
ПДФО	18,2	18,1	18,2	18,8	19,3	18,7	17,5	18,1	19,4	19,5	
загальної суми податків	27,7	27,2	27,8	28,5	29,0	28,0	26,9	26,8	28,4	28,3	
Податковий коефіцієнт	5,5	8,4	4,2	8,1	6,9	8,5	-7,1	-0,8	1,1	0,6	
Темпи приросту реального ВВП	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	3,4

Складено за: Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2014. – Р. 174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf; Real GDP growth rate - volume : Table // Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&rcode=tec00115&plug-in=1>.

ним платником незалежно від того, отримує він прибуток чи зазнає збитку. Встановлюються три розміри мінімального податку:

- для невеликих компаній, не зареєстрованих як платники ПДВ, річний дохід яких не перевищує 500 тис. євро, мінімальний податок дорівнює 480 євро на рік;
- для компаній із річним доходом не вище 500 тис. євро, зареєстрованих як платники ПДВ, мінімальний податок становить 960 євро на рік;
- для великих корпорацій з оборотом понад 500 тис. євро мінімальний податок дорівнює 2880 євро на рік.

У Румунії нейтральна модель податків на доходи з єдиною ставкою 16 % запроваджена в 2005 р. Її введенню передувала прогресивна система оподаткування доходів фізичних осіб із максимальною ставкою 40 % і 25-відсотковий (до 2000 р. – 38-відсотковий) податок на прибуток.

Найважливішою у фінансовому аспекті була реформа ПДФО, фінансова ефективність якого знизилася лише в 2005 р., а в подальші роки зростала, що свідчило про позитивну реакцію економічних агентів, зокрема в контексті скорочення масштабів тінізації доходів.

Зниження на 9 в. п. ставки податку на прибуток призвело до зменшення його фінансової ефективності з 3,2 до 2,7–2,8 % ВВП. Проте вже через два роки вона майже досягла пореформеного рівня, зазнавши тенденції до зниження в умовах кризи й посткризового відновлення економіки.

Незважаючи на скорочення ставок податків на доходи, загальний рівень оподаткування румунської економіки зростає (за винятком кризового 2009 р.), особливо в 2011–2012 рр., що стало наслідком підвищення в 2010 р. стандартної ставки ПДВ з 19 до 24 %. Це попередило виникнення в Румунії надмірного бюджетного дефіциту й державного боргу.

Щодо економічних ефектів податкової реформи, то після зниження темпів реального економічного зростання у 2005 р. протягом 2006–2008 рр. вони зберігалися на доволі високому рівні (від 6,9 до 8,5 %). Під час світової кризи економіка Румунії зазнала меншого спаду, ніж Естонії і Литви, проте цей спад, на відміну від інших країн, що є об'єктом аналізу, тривав довше – не лише в 2009 р., а й у 2010 р.

У Болгарії перехід до єдиної ставки ПДФО і податку на прибуток підприємств відбувся у 2008 р. Цьому переходу передувало поетапне

зниження ставки податку на прибуток (з 23,5 % у 2003 р. до 19,5 % у 2004 р., 15 % у 2005 р. і 10 % у 2007 р.) і максимальної ставки ПДФО (з 40 % у 2000 р. до 38 % у 2001, 29 % у 2002 і 24 % у 2005 р.). У 2008 р. замість прогресивного запроваджується пропорційний ПДФО зі ставкою 10 %.

На відміну від Словаччини, перехід до єдиної (до того ж найнижчої в ЄС) ставки податків на доходи юридичних і фізичних осіб у Болгарії стався напередодні початку світової фінансової кризи, що знівелювало його позитивний вплив на економічну динаміку, підтвердженням чого є зменшення у 2009 р. реального ВВП на 5 %.

Фінансово-економічна криза позначилася й на фіскальних наслідках податкової реформи: якщо частка податку на прибуток у ВВП у 2007 р., незважаючи на зменшення ставки до 10 %, зростає з 2,1 до 4,4 %, то починаючи з 2008 р. вона почала скорочуватися, хоча навіть у кризові роки залишалася вищою за пореформений рівень. Останнє дає змогу зробити висновок про сприятливий вплив радикального зниження ставки податку на прибуток на підприємницьку діяльність і масштаби зменшення об'єкта оподаткування. Натомість зниження ставки ПДФО не сприяло істотній детінізації доходів громадян, про що свідчить динаміка частки податку у ВВП у 2008–2012 рр., яка так і не досягла пореформеного рівня.

Незважаючи на суттєве послаблення податкового навантаження на доходи юридичних і фізичних осіб у Болгарії, частка загальної суми податків у ВВП не зазнала радикальних змін. У поєднанні з поміркованою політикою державних видатків це вберегло країну від значного бюджетного дефіциту (його максимальний рівень становив –4,3 % у 2009 р.) і державного боргу.

Найпізніше, у 2010 р., запровадила єдину ставку податків на доходи Литва. Це відбулося внаслідок поетапного зниження ставки ПДФО (з 33 до 15 %), який вже з 1994 р. набув пропорційного характеру, і ставки податку на прибуток. Зміна останньої була нелінійною: з 1995 по 2002 р. вона зменшилася з 29 до 15 % (зниження відбувалося поетапно); у 2006 р. ставку податку підвищено до 19 %; протягом наступних двох років її знову скорочено (спочатку до 18 %, потім до 15 %); у 2009 р., у пошуках шляхів зменшення бюджетного дефіциту, що сягнув –9,4 % ВВП, збільшено до 20 %, а з 2010 р. встановлено на рівні 15 %.

Розглянемо, як зміна ставок податку на прибуток позначилася на його фіскальній ефективності. Наслідком зниження у 2002 р. ставки

податку з 24 до 15 % стало підвищення його частки у ВВП (з 0,5 % у 2001 р. до 2,1 % у 2005 р.), що свідчить про позитивну реакцію суб'єктів господарювання, яка поступово наростала. Не спричинило негативної реакції в них і підвищення ставки податку в 2006 р. Проте її збільшення у кризовому 2009 р., коли реальний ВВП зменшився на 14,8 %, призвело до спаду фіскальної ефективності податку до 1,8 % ВВП порівняно з 2,7 % у 2008 р. Подальше зниження ставки податку супроводжувалося зменшенням його частки у ВВП, яка дещо зросла лише в 2012 р. Характерно, що на початку 2000-х років, за сприятливішої економічної кон'юнктури, податок на прибуток, котрий справлявся за ставкою 15 %, характеризувався вищою фіскальною ефективністю, ніж у посткризовий період. Зазначене дає можливість зробити такі висновки:

- 1) зниження ставки податку на прибуток дає кращі фіскальні результати в умовах економічного піднесення;
- 2) недоцільно підвищувати ставку податку на прибуток в умовах кризи.

Зменшення ставки пропорційного ПДФО з 33 до 24 % не мало суттєвих фіскальних наслідків, які з'явилися після її зниження до 15 %.

З метою компенсації втрат доходів бюджету від перегляду ставок податків на доходи було підвищено (у 2009 р. з 18 до 19 %, а з 2010 р. – до 21 %) стандартну ставку ПДВ, однак це не зумовило зростання фіскальної ефективності податку (вона зменшилася з 8 до 7,4 %, а з 2010 р. дещо підвищилася – до 7,9 %). Як наслідок, скоротилася й частка загальної суми податків у ВВП.

Непослідовність політики оподаткування доходів юридичних осіб позначилася на економічних ефектах податкової реформи. Незважаючи на це, після її реалізації темп приросту реального ВВП у Литві зріс до 6,1 %. І хоча дещо знизився у наступні роки, залишався вищим, ніж в інших країнах досліджуваної групи (за винятком Естонії).

Викладене дає змогу зробити такі висновки.

1. Податкові системи розвинутих країн ЄС є типовими для держав “загальної добробуту”. Вони характеризуються доволі високим рівнем граничних ставок ПДФО, податку на прибуток корпорацій і загального податкового навантаження на економіку. У постсоціалістичних країнах ЄС здебільшого сформувалися податкові системи, характерні для ліберальних держав.

2. Серед постсоціалістичних країн ЄС лише в трьох (Словенії, Хорватії і Польщі) збереглися прогресивні системи оподаткування доходів фізичних осіб із досить високими максимальними ставками податку. У 2013 р. до цих країн долучилася Словаччина з малопрогресивним податком на доходи. У Словаччині та Хорватії прогресивний податок на доходи фізичних осіб поєднується з порівняно високим податковим навантаженням на прибуток підприємств, а в Хорватії – також на споживання (стандартна ставка ПДВ встановлена на одному з найвищих рівнів – 25 %).
3. Високі ставки основних податків спричинили істотне податкове навантаження на економіку (що вимірюється за допомогою як частки податків у ВВП, так і податкового коефіцієнта) в таких країнах, як Хорватія (відповідно 24,3 і 35,7 %) і Словенія (22,4 і 37,6 %). Їїго максимальний (серед постсоціалістичних країн ЄС) рівень в Угорщині (26 і 39,2 %) склався за 20,6-відсоткової ставки податку на прибуток і найвищої – 27-відсоткової ставки ПДВ.
Мінімальний рівень податкового навантаження в Литві (16,2 і 27,2 %) і Словаччині (15,8 і 28,3 %), а за рівнем податкового коефіцієнта – також у Болгарії (27,9 %) та Латвії (27,9) загалом можна пояснити низьким рівнем ставок податків на доходи і ПДВ (найнижчою ставкою ПДВ серед постсоціалістичних країн ЄС є ставка в розмірі 20 %).
4. У цілому постсоціалістичні країни ЄС з найменшим податковим навантаженням – Латвія, Литва і Словаччина – характеризуються найдинамічнішою економікою. Виняток становить Естонія, високі темпи економічного зростання в якій поєднуються з помірним рівнем податкового навантаження. Найменш динамічною є економіка в Хорватії, Угорщині і Словенії – країнах із максимальним рівнем податкового навантаження.
5. Найуспішнішою в контексті впливу на макроекономічну динаміку лібералізація податкових систем була в Словаччині та Естонії. Щоправда у Словаччині послаблення податкового навантаження у поєднанні зі зростанням державних видатків спричинило загострення фіскальних дисбалансів і, як наслідок, реалізацію “процедури надмірного бюджетного дефіциту”, у процесі якої країна змушена була відмовитися від ідеї “єдиного податку” й підвищити ставки основних податків.

6. Одним із проявів лібералізації оподаткування є запровадження нейтральних податків на доходи, в тому числі встановлення єдиної ставки оподаткування доходів юридичних і фізичних осіб. Аналіз ефектів таких фіскальних заходів показав, що введення єдиної ставки податків на доходи у п'яти постсоціалістичних країнах ЄС мало здебільшого позитивні економічні та фіскальні наслідки. Причому, незважаючи на значне одночасне зниження ставок податків на доходи, в жодній країні не відбулося масштабного зниження податкових надходжень до бюджетів.

4.4. УПРАВЛІННЯ ПОДАТКОВИМИ РЕФОРМАМИ

Реалізація наприкінці 2014 р. доволі суперечливої податкової реформи, що викликала неоднозначні оцінки фахівців і платників податків, підготовка в 2015 р. нової податкової реформи і заяви про необхідність укладання нового Податкового кодексу України свідчать про серйозні проблеми в системі державного управління процесом проведення реформ взагалі й податкової зокрема та актуальність формування наукового підходу до їх підготовки і проведення.

Питання ефективного державного управління податковими реформами широко висвітлювалися на сторінках іноземних видань¹, тоді як українські вчені, наголошуючи на змісті податкової реформи

¹ *Bird R. M.* Managing tax reform / R. M. Bird // *Bulletin for International Fiscal Documentation*. – 2004. – Vol. 58 (2). – P. 42–55; *Fundamental reform of corporate income tax // OECD Tax Policy Studies*. – 2007. – № 16; *Olofsgard A.* The Political Economy of Reform: Institutional Change as a Tool for Political Credibility / A. Olofsgard ; background paper to the World Bank's 2005 World Development Report. – 2003. – 4 Dec. – 43 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/9232/WDR2005_0024.pdf?sequence=1; *Martinelli C.* Sequencing of Economic Reforms in the Presence of Political Constraints / C. Martinelli, M. Tommasi // *Economics and Politics*. – 1997. – Vol. 9 (2). – P. 115–131; *Dewatripont M.* The Virtues of Gradualism and Legitimacy in the Transition to a Market Economy / M. Dewatripont, G. Roland // *The Economic Journal*. – 1992. – № 102. – P. 291–300; *Tax Policy Reform and Economic Growth // OECD Tax Policy Studies*. – 2010. – № 20. – 152 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-policy-reform-and-economic-growth_9789264091085-en.

(конкретних напрямках удосконалення окремих податків і зборів), не приділяють достатньої уваги її управлінським аспектам, котрі є важливою умовою досягнення високих результатів. Це визначило мету цього підрозділу – дати відповідь на питання, на яких засадах має розроблятися й упроваджуватися ефективна податкова реформа.

Передусім добре спроектована податкова реформа повинна забезпечувати розумний баланс гнучкості й стабільності податкового законодавства.

Податкове законодавство не може бути ні догмою, ні зведенням правил, що постійно змінюються. У першому випадку воно не відповідатиме потребам життя, у другому – вимогам передбачуваності податкового середовища підприємницької діяльності. Плануючи проведення податкової реформи, необхідно мати на увазі, що “втома від податків” (від їх частих змін) не лише дезорієнтує економічних агентів, збільшує витрати на адміністрування податків, унеможливує планування підприємницької діяльності та її ефективне провадження, а й дискредитує ідею реформи взагалі. Нова податкова реформа потрібна, якщо внаслідок зміни соціально-економічної та політичної ситуації в країні податкова система перестає відповідати сучасним викликам і загрозам, суспільним потребам та інтересам.

У процесі проведення податкової реформи можна виокремити три основні етапи: 1) розроблення концепції реформи та зумовлених нею змін до податкового законодавства; 2) ухвалення закону про внесення відповідних змін; 3) імплементація реформи, у процесі якої слід виявити технічні помилки й неточності, суперечливі норми і прогалини, котрі потрібно якнайшвидше усунути для забезпечення ефективного застосування податкового законодавства. Крім того, у процесі застосування нових законодавчих норм на практиці неминуче виявляються не врегульовані ними проблеми, появу яких важко й навіть неможливо передбачити під час їх підготовки. Відтак, подальше “тонке налаштування” податкової реформи потребує внесення більш чи менш істотних змін до законодавства, а також розроблення та прийняття підзаконних актів органів фіскальної служби, якими роз’яснюється порядок використання окремих його норм.

Процес імплементації податкової реформи зазвичай триває декілька років. З огляду на це, а також на наявність часового лага між внесенням змін до податкового законодавства й реакцією економічних агентів на такі зміни економічні та соціальні наслідки, а відтак,

ефективність податкової реформи, можна оцінити не одразу. Не випадково результати комплексної податкової реформи 2001 р. у Нідерландах партнери по парламентській коаліції домовилися оцінювати через чотири роки.

Часте проведення податкових реформ переважно є результатом або системних помилок при проектуванні реформи (її попереднього етапу), або гострої політичної боротьби, яка унеможливає дотримання принципу наступності в податковій політиці й призводить до здійснення відповідних реформ (часом навіть до переписування Податкового кодексу) при кожному переході влади від однієї до іншої політичної сили.

Податкова реформа має спрямовуватися не на задоволення кон'юнктурних політичних потреб (наприклад, здобуття електоральної підтримки й, отже, перемоги певної політичної сили, що її ініціює, на виборах), а на розв'язання реальних проблем економіки і системи державних фінансів. Мета конкретної податкової реформи визначається залежно від ступеня гостроти й пріоритетності наявних проблем.

В умовах економічної кризи уряди здебільшого проектують такі зміни в оподаткуванні, які б сприяли активізації підприємницької діяльності й виведенню економіки на траєкторію стійкого економічного зростання. Посилення фіскальних дисбалансів і боргової кризи зазвичай спонукає до розроблення заходів із забезпечення фіскальної консолідації. Поєднання економічної кризи з кризою системи державних фінансів ставить уряди перед складним вибором між заходами такої консолідації, що, як правило, погіршують економічну ситуацію, і заходами зі стимулювання економічного зростання, котрі негативно впливають на стан державних фінансів, принаймні в короткостроковій перспективі. Якщо країна потрапляє в боргову залежність від міжнародних фінансових організацій і умовою надання їй кредитів є зменшення фіскальних дисбалансів, вона не має іншого виходу, крім реалізації податкової політики, спрямованої на досягнення цієї мети, і лише після цього (за умови покращання стану державних фінансів) – внесення таких змін у податкову систему, які б формували сприятливий для економічного зростання фіскальний простір.

Заходи (*інструменти*) реалізації податкової реформи мають бути несуперечливими, адекватними меті та достатніми для її досягнення.

Однією з важливих ознак добре спроектованої податкової реформи є забезпечення відповідності заходів, які планується здійснити у процесі її реалізації, меті реформи. Якщо реформою передбачене масштабне підвищення ставок і розширення бази певних податків і зборів у поєднанні з формальним об'єднанням декількох податків в один, не варто проголошувати її метою покращання умов ведення бізнесу з одночасним підвищенням показників країни у міжнародних рейтингах¹. Таку мету за допомогою означених заходів досягти не вдасться, а її проголошення створюватиме невиправдані суспільні очікування і врешті-решт посилюватиме недовіру до уряду.

Для поліпшення умов ведення бізнесу необхідно: звільнити його від адміністративного тиску контролюючих органів, змінивши характер взаємовідносин між ними; своєчасно виконувати зобов'язання з відшкодування ПДВ; створити зручні умови для виконання податкових зобов'язань платниками, мінімізувавши витрати часу на це; не підвищувати податкового навантаження на бізнес тощо. Досягти цього можна й в умовах проведення політики фіскальної консолідації, обравши такі інструменти її здійснення, як удосконалення адміністрування податків і зборів та реструктуризація податкової системи. Відтак, реалізація податкової реформи, метою якої є забезпечення фіскальної консолідації, не означає нехтування потребами у створенні такого фіскального простору, який би не перешкоджав розвитку економіки, принаймні не погіршував би її стану. Такі вимоги є обмеженням при виборі заходів фіскальної консолідації, тобто засобів досягнення мети податкової реформи.

Водночас здійснення податкової реформи, спрямованої на формування податкової системи, що не стає на заваді економічному зростанню, не свідчить про те, що при виборі інструментів її реалізації не беруться до уваги міркування фіскальної достатності. Такі міркування є серйозним обмежувальним фактором на шляху реформування. Якщо його наслідком буде зменшення податкових надходжень у коротко- та/або довгостроковій перспективі чи збільшення невизначеності щодо податкових надходжень унаслідок складності

¹ Див.: Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України (щодо податкової реформи) : пояснювальна записка до проекту Закону України від 15.09.2014 № 5079 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GG3X300A.html.

передбачення впливу податкових новацій на поведінку економічних агентів, можуть виникнути перешкоди на шляху реалізації такої реформи.

Іншим прикладом невідповідності мети і засобів реалізації реформи є спроба знизити рівень тінізації заробітних плат шляхом поєднання зменшення ставки ЄСВ з посиленням прогресії в оподаткуванні доходів фізичних осіб. Такий крок ніколи не сприяв легалізації. Більш-менш успішним реформування податків на працю було тоді, коли відбувався перехід від прогресивного до пропорційного ПДФО паралельно зі скороченням ставок соціальних платежів.

Отже, успішна податкова реформа передбачає вибір не лише адекватних засобів її реалізації (що дають змогу досягти мету реформи), а й таких, котрі враховують наявні обмеження.

У процесі реформування податкової системи має забезпечуватися збалансованість різних, нерідко суперечливих цілей, передусім досягнення компромісу між ефективністю і справедливістю оподаткування, та врахування й узгодження інтересів усіх економічних агентів.

Розробляючи шляхи забезпечення компромісу між ефективністю і справедливістю оподаткування, слід ураховувати, що певні заходи, наприклад, зниження максимальних ставок податків на доходи та зменшення прогресивності обкладання, спрямовані на створення сприятливих умов для економічного зростання, негативно впливають на справедливість оподаткування, що інколи стає перешкодою реформуванню, ускладнюючи досягнення суспільного консенсусу. І навпаки, підвищення максимальної ставки податку на доходи фізичних осіб, запровадження оподаткування пенсій, розмір яких перевищує три мінімальні заробітні плати, теоретично належать до заходів, несприятливих для економічного зростання, проте спрямованих на посилення соціальної справедливості в оподаткуванні. На практиці їх наслідком може бути не збільшення податкової справедливості, а зростання стимулів до тінізації доходів.

У процесі проектування податкової реформи виникає необхідність урахування всієї гами різноманітних інтересів суб'єктів податкових правовідносин: платників податків та їх груп, держави, контролюючих органів, працівників останніх. Оскільки інтереси суб'єктів податкових правовідносин не збігаються (відмінності інтересів держави і платників походять із сутності податку, а держави й податкових інспекторів – з особливостей агентських відносин держави і фіскаль-

ної служби), а інколи й набувають конфліктного характеру, постає потреба в їх узгодженні та подоланні конфлікту інтересів. Останнє залежить від цілей, завдань та інструментів податкової політики. Наприклад, надання податкових преференцій одній групі платників спонукає інших до опортуністичної поведінки, котра є наслідком конфлікту інтересів різних груп платників, а податкова пільга, право на яку має кожний платник, що відповідає певним умовам її надання, стимулює платника до конструктивної дії, пов'язаної з дотриманням встановлених вимог.

Інший приклад: встановлюючи плани податкових надходжень для податкових інспекцій і оцінюючи їхню роботу за показником виконання плану, держава сприяє зацікавленості інспекторів у його виконанні будь-якою ціною, у тотальному контролі з метою виявлення порушень законодавства та нарахування штрафів, створюючи передумови для зміщення акцентів у діяльності фіскальних органів із роботи з попередження порушень (шляхом надання консультацій, допомоги в заповненні декларацій тощо) на їх виявлення та покарання порушників, відтак створюючи передумови для конфлікту інтересів податкових інспекторів і платників податків.

Зазначене підтверджує важливість умілого використання інструментів податкової політики для узгодження інтересів суб'єктів податкових правовідносин і засвідчує, що реформування податкової системи – це мистецтво досягнення компромісу інтересів різних суспільних груп у питанні зміни її параметрів, що відповідає вимогам забезпечення соціально-економічного прогресу суспільства взагалі та завданням країни на конкретному етапі розвитку.

Податкова реформа має проводитися разом із реформуванням інших сфер суспільного життя, тобто на підставі комплексного підходу до процесу реформування загалом.

Результативність податкової реформи, особливо в країнах із давнішими системними проблемами, до яких належить Україна, пов'язана не лише з якістю її проведення, а й з реалізацією інших реформ. Це пояснюється тим, що розв'язання певних проблем, які ускладнюють ефективне функціонування оподаткування та деформують його вплив на економіку, потребує змін не лише профільного законодавства. Такими проблемами є, зокрема, ухилення від сплати податків і корупція в податкових і митних органах. Убудованість корупції в цих органах у загальну ієрархію корупційних відносин у країні призводить

до того, що для її подолання слід трансформувати всю цю систему, а не лише змінити правила адміністрування податків і зборів. У свою чергу, корупція у фіскальних органах тісно пов'язана з ухиленням від сплати податків, певні способи якого без корупції були б неможливими¹. Відтак, для розв'язання обох проблем необхідні системні економічні й суспільно-політичні реформи. І лише забезпечення поступу в їх проведенні створить надійне підґрунтя для результативної податкової реформи.

Зміна правил оподаткування, не підкріплена зміною регуляторних правил, загальних умов ведення підприємницької діяльності – захищеності прав власності, розвитку конкуренції тощо, уповільнюватиме досягнення цілей і виконання завдань податкової реформи. Те саме відбуватиметься у разі неузгодженості змін у податковій системі зі змінами в бюджетній політиці, а також за збереження чинного порядку розроблення проектів Державного бюджету України – планування доходів відповідно до видаткових потреб уряду, а не навпаки, що систематично призводить до їх завищення й, отже, до недовиконання. У свою чергу, необхідність компенсації втрат бюджету від недовиконання планів податкових надходжень спонукає працівників фіскальних органів до посилення адміністративного тиску на платників, у тому числі шляхом порушення норм законодавства, яке може звести нанівець передбачені реформою заходи зі зниження податкового навантаження.

При проектуванні податкової реформи мають ураховуватися міжнародні податкові правила, дво- та багатосторонні податкові угоди, Директиви Ради ЄС.

Міжнародні податкові правила, Директиви ЄС, дво- та багатосторонні податкові угоди можуть накладати обмеження на податкові реформи, а, відповідно, передбачені останніми новації не повинні суперечити цим правилам та нормам.

Країна, що підписала Угоду про асоціацію з ЄС і взяла зобов'язання адаптувати податкове законодавство до Директив ЄС, не може не враховувати положення цих директив, визначаючи напрями реформування податкової системи.

¹Формирование и реализация налоговой политики в сфере управления развитием промышленности : монография / В. П. Вишневский, А. С. Веткин, В. Д. Чекина и др. ; под общ. ред. В. П. Вишневого ; НАН Украины, Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2014. – С. 16–17.

Певні обмеження на податкові реформи накладає також міжнародна податкова конкуренція за мобільні фактори виробництва. Зокрема, визначаючи прийнятну модель оподаткування доходів фізичних осіб, потрібно враховувати, що 8 з 11 постсоціалістичних країн – членів ЄС запровадили пропорційний податок на доходи, а середній рівень ставок податку на прибуток у цій групі країн становить 17,7 %¹.

Проектуючи податкову реформу, слід враховувати особливості та втрати перехідного періоду.

Перехідний період – це період імплементації нових податкових правил, коли відбувається коригування поведінки фірм і домогосподарств у відповідь на зміни в оподаткуванні. Його специфікою є поступова зміна реакції економічних агентів на податкові новації, що призводить до певних втрат. Наприклад, очікуваною реакцією на зниження ставки податку на прибуток є зменшення стимулів до заниження об'єкта оподаткування, активізація підприємницької діяльності і, як наслідок, зростання надходжень податку до бюджету. Однак протягом певного часу поведінка більшості платників у відповідь на зниження ставки податку не змінюється, у зв'язку з чим їхні платежі до бюджету зменшуються. Перехідний період закінчується тоді, коли змінюється реакція більшості платників податку, внаслідок чого його фіскальна ефективність зростає порівняно з пореформеним періодом. Для податку на прибуток перехідний період зазвичай становить два роки. Для уникнення втрат бюджету протягом цього періоду при проектуванні податкової реформи мають бути передбачені компенсатори. Їх необхідність є тим актуальнішою, чим масштабніше зниження податкових ставок передбачається і чим менш прогнозованою є відповідна реакція економічних агентів. Зокрема, масштабне зниження ставки ЄСВ не можливе без пошуку джерел зростання надходжень до державного бюджету, які компенсуватимуть зменшення надходжень Пенсійного фонду, а також проведення пенсійної реформи, спрямованої на скорочення його витрат. За відсутності таких компенсаторів вдаватися до радикальних змін у справлянні ЄСВ не можна.

¹ Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2014. – 308 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf.

Визначаючи масштаби очікуваних втрат перехідного періоду, необхідно враховувати “ефект оголошення”. Його сенс полягає в тому, що просте оголошення про проведення податкової реформи може позначитися на поведінці суб’єктів економічних відносин до початку її реалізації. Наприклад, оголошення про зниження ставки податку на прибуток або запровадження інвестиційного податкового кредиту може спонукати суб’єктів господарювання до відкладення ухвалення інвестиційних рішень, що негативно вплине на економічне зростання в короткостроковому періоді. Навпаки, оголошення про скорочення розмірів названого кредиту в найближчому майбутньому може сприяти збільшенню інвестицій, стимулюючи зростання в короткостроковій перспективі.

Отже, час між оголошенням про зміни в податковій політиці й фактичною імплементацією податкової реформи є чинником, що істотно впливає на її ефективність. Особливо зважено необхідно підходити до його визначення, проектуючи зміни в податках “регулятивного” характеру, які мають найбільші “ефекти оголошення”, зокрема екологічних.

Оголошення про введення нових екологічних податків або підвищення їхніх ставок, наприклад, може змусити бізнес інвестувати в краще устаткування, оскільки так можна буде уникнути сплати цих податків чи зменшити їх суму. Тривалість цього періоду залежить від часу, потрібного фірмам для заміни наявного устаткування новим, менш шкідливим для навколишнього середовища. Це, у свою чергу, може залежати від фактичного віку устаткування, від того, чи доступні кращі технології або вони повинні бути розроблені. Екологічний податок на летючі органічні сполуки (ЛОС) у Швейцарії, наприклад, був оголошений за два роки до початку його фактичного справляння.

При проектуванні податкової реформи важливо правильно вибрати час її проведення (з урахуванням стану економіки й державних фінансів, а також політичної кон’юнктури).

Досвід показує, що найчастіше стимули до проведення орієнтованих на зростання податкових реформ виникають під час економічної кризи, оскільки такі реформи можуть пом’якшити її наслідки, створивши передумови для виведення економіки на траєкторію зростання до настання піка кризи. Проте тоді ймовірне виникнення проблем, пов’язаних із погіршенням стану державних фінансів, оскільки спад ділової активності може звузити фіскальний простір для

фінансування реформ. У цьому разі, як зазначається в робочому документі ОЕСР “Реформи в проведенні економічної політики та економічне зростання”, варто підготувати пропозиції для податкової реформи наперед і чекати слушного моменту для початку їх реалізації. Політики можуть, наприклад, намагатися одержати політичну підтримку в межах власної політичної партії, перш ніж ідеї такої податкової реформи будуть оприлюднені¹.

Відтак, обираючи час для проведення податкової реформи, орієнтованої на економічне зростання, варто враховувати, що значно простіше забезпечити її реалізацію, коли в країні спостерігається поживлення економіки чи її піднесення, завдяки якому зростуть надходження до бюджетів і можна буде компенсувати потенційні втрати в надходженнях унаслідок проведення реформи.

Результативність податкової реформи залежить від правильного вибору стратегії її реалізації: “великого вибуху” (комплексного, одночасного реформування податків, яке може поєднуватися також із реформою системи соціальних пільг) чи покрокового (поетапного) реформування.

При розробленні стратегії реалізації податкової реформи необхідно враховувати, що кожен із підходів має переваги й недоліки, і питання про те, який з них обрати, залежить не тільки від інституційного та політичного контексту, а й від цілей реформи та очікуваних загроз на шляху її реалізації.

Загалом наукові джерела вказують на перевагу саме комплексного реформування, принаймні коли воно є можливим, з таких причин².

По-перше, поєднання реформ (у тому числі в податковій і бюджетній сферах) дає змогу підвищити ефективність розподілу ресурсів шляхом компенсації податкових витрат бюджетними. Наприклад, заходи, спрямовані на виконання рекомендацій МВФ щодо звуження системи податкових пільг для сільськогосподарських товаровиробників (зменшення податкових витрат), аж до переведення їх на загальну систему оподаткування із січня 2016 р., можуть бути

¹ Tax Policy Reform and Economic Growth // OECD Tax Policy Studies. – 2010. – № 20. – 152 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-policy-reform-and-economic-growth_9789264091085-en.

² Ibid.

компенсовані шляхом розширення їх бюджетної підтримки (збільшення бюджетних витрат).

По-друге, поєднання нововведень у справлянні різних податків і зборів дає можливість пом'якшити (або навіть компенсувати) негативні наслідки реформи для окремих груп економічних агентів (категорій платників податків), добробут яких у результаті вжиття індивідуальних заходів міг би зменшитися.

По-третє, об'єднання реформ допомагає компенсувати втрати бюджету та/або фондів соціального страхування. Наприклад, підвищення періодичних податків на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, або ПДВ може бути використане для фінансування зниження розміру внесків на соціальне страхування для найманих працівників.

Комплексна податкова реформа відповідно до підходу “великого вибуху” може розглядатися як прийнятніша, ніж поетапна податкова реформа, також з інших причин. Вона може запобігти формуванню лобістських груп, зацікавлених у збереженні старої системи й відтак здатних зупинити перетворення або відкоригувати їхній зміст таким чином, щоб цілі реформи не були досягнуті. Крім того, вона підвищує ймовірність адекватної реакції платників на податкові новації, тоді як незначні поступові зміни можуть залишитися ними не поміченими. На думку Я. Оравця, одна з причин успіху податкової реформи в Словаччині пов'язана з її реалізацією швидкими темпами – лише за 14 місяців (з 4 листопада 2002 р., коли новий уряд прийняв програму реформ, і до 1 січня 2004 р., коли нове законодавство набуло чинності)¹.

Проте, незважаючи на привабливість комплексних реформ, інколи доцільніше здійснювати поетапні реформи. Навіть комплексна податкова реформа може проводитися шляхом поетапного реформування одного податку за другим замість зміни водночас декількох. Перевагою такої реформи є можливість зупинити її реалізацію вже після першого етапу, якщо аналіз його результатів дасть змогу з високою ймовірністю встановити неможливість виконання тих завдань, задля яких реформа проектувалася. У свою чергу, блокування процесу на проміжній стадії забезпечує економію витрат, пов'язаних зі скасуванням реформи.

¹ *Оравець Я.* Введение 19-процентного единого налога в Словакии за полтора года / Я. Оравец // Полит.ру. – 2006. – 20 дек. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://polit.ru/article/2006/12/20/oravec>.

М. Деватріпонт і Г. Роланд¹ пропонують модель, у якій масштабна реформа може бути поділена на дві реформи, обидві з яких мають бути імплементовані для досягнення мети комплексної реформи. На першому етапі проводиться менша за обсягом реформа. Після того як буде проаналізовано результат її реалізації, потрібно вирішити, чи слід узагалі здійснювати другу реформу, чи варто повернутися до статус-кво. Витрати, пов'язані зі скасуванням реформи, зростають залежно від масштабів імплементованих змін. Таким чином, поетапна стратегія матиме переваги, якщо є достатньо висока ймовірність того, що реалізація першої реформи засвідчить, чи повинен бути зупинений процес реформування загалом: це допоможе забезпечити економію витрат, пов'язаних зі скасуванням реформи. З огляду на величину витрат раннього анулювання реформи поетапність у її здійсненні також полегшує суспільне схвалення процесу реформ у цілому, особливо якщо друга частина реформи є "політично складною" для реалізації. Фактично друга реформа буде імплементована, тільки якщо досвід упровадження першої покаже, що її переваги є доволі великими. Таким чином, підтримку комплексної реформи можна збільшити, якщо проводити її поетапно, надаючи можливість блокувати весь процес на проміжній стадії.

Також М. Деватріпонт і Г. Роланд² зазначають, що реформатори повинні спочатку імплементувати реформи, які мають: 1) найвищі очікувані результати; 2) істотну ймовірність виявлення інформації про вартість процесу реформування загалом. Проте Дж. Стігліц³ стверджує, що податкова реформа матиме підтримку, якщо передбачатиме хоч якісь варіанти зменшення податків у перспективі. Тому він радить не знижувати податкових ставок доти, доки не будуть реалізовані складніші заходи.

Іншою перевагою поетапної податкової реформи є можливість платників підготуватися до змін, які будуть внесені у перспективі, а бюджету – уникнути шоків істотних втрат податкових надходжень.

¹ *Dewatripont M. The Virtues of Gradualism and Legitimacy in the Transition to a Market Economy / M. Dewatripont, G. Roland // The Economic Journal. – 1992. – № 102. – P. 291–300.*

² *Ibid.*

³ *Stiglitz J. E. New Perspectives on Public Finance: Recent Achievements and Future Challenges / J. E. Stiglitz // Journal of Public Economics. – 2002. – № 86. – P. 341–360.*

Важливими умовами реалізації цієї переваги є наявність чіткої стратегії реформування й визначення часових меж кожного етапу реформи. Саме з метою реалізації цієї переваги уряди багатьох країн проводять політику поетапної зміни ставок окремих податків. Наприклад, у такий спосіб знижувалися максимальна ставка податку на доходи фізичних осіб в Естонії й Литві, ставки податку на прибуток в Україні, Болгарії, Чехії, Естонії, Ірландії, Італії, Латвії, Литві, підвищувалися ставки ПДВ у Хорватії, на Кіпрі, у Литві тощо.

Більше того, поетапний підхід дає платникам податків можливість у разі зміни соціально-економічної та політичної ситуації скасувати заходи, заплановані на одному з етапів реформи, як, наприклад, в Україні зі зниженням ставки податку на прибуток і ПДВ. З огляду на викладене, правильне проектування різних етапів податкової реформи – ухвалення рішення про те, який тип податкової реформи буде імплементований і коли, які умови передбачатимуть відстрочення податкової реформи – набуває вирішального значення.

Поетапний підхід до реалізації комплексної податкової реформи може підвищити ймовірність її підтримки політиками, зважаючи на політичний цикл. Позитивні наслідки від її імплементатії, навіть на початку виборчого циклу, можуть проявитися вже після його завершення, у зв'язку з чим політичні діячі не встигнуть отримати винагороду за проведену реформу у вигляді зростання електоральної підтримки на виборах. Це спонукає до застосування поетапного підходу, особливо якщо є вірогідність того, що наступний уряд скасує податкову реформу.

Для проведення успішної податкової реформи необхідно розробити виважену комунікаційну стратегію, передбачивши налагодження діалогу з бізнесом, громадськими організаціями, вченими, групами зі спеціальними інтересами. Така стратегія повинна охоплювати всі етапи – від розроблення концепції реформи до її імплементатії. Чітка комунікація щодо цілей податкової реформи, заходів із її реалізації, очікуваних економічних і соціальних наслідків виконує три основні функції:

- дає змогу підвищити якість концепції та розроблених на її підставі законопроектів;
- виявляє найдискусійніші положення, що потребують спеціального обговорення і пошуку компромісу;
- полегшує суспільний контроль за ефективністю реформування.

Комунікаційна стратегія податкової реформи може передбачати проведення консультацій, круглих столів, конференцій тощо із залученням представників підприємницьких структур, інститутів громадянського суспільства, вчених. Дискусійним, на нашу думку, є застосування такої форми комунікації, як всенародне обговорення проекту реформи (як, наприклад, проекту Податкового кодексу України в 2010 р.). Оцінюючи її, необхідно враховувати, що найефективнішими можуть бути лише комунікації з тими представниками громадянського суспільства, які мають спеціальні знання у сфері оподаткування і можуть надати кваліфіковані пропозиції щодо його покращання – професійними об'єднаннями аудиторів, бухгалтерів, асоціаціями підприємців, науковцями та ін.

Комунікації з широким колом громадськості потрібні передусім для: 1) роз'яснення доцільності проведення податкової реформи, її мети, завдань і очікуваних результатів; особливо важливим є донесення до громадськості достовірної інформації; 2) вивчення громадської думки стосовно основних положень реформи; 3) формування на цій підставі свідомого й відповідального ставлення платників до виконання податкових зобов'язань. Для суспільного сприйняття заходів щодо підвищення податків важливо інформувати платників не лише про зміст податкової реформи, а й про те, як витрачаються податкові надходження на всіх рівнях державного управління.

Комунікації з громадськістю важливі не лише під час підготовки податкової реформи, а й у процесі її імплементації. Вони втілюються у формі звітів уряду, які не лише виконують функцію інформування громадськості про наслідки реформи, а й допомагають виявляти її слабкі місця та вносити корективи у перебіг реалізації.

Висновки до розділу 4

1. Реалізація в більшості країн ЄС за наслідками світової економічної кризи, що загострила проблему фіскальних дисбалансів, політики фіскальної консолідації, яка здебільшого негативно впливає на економічні процеси, актуалізувала проблему проведення податкових реформ, метою яких є формування податкової системи, що створює сприятливі умови для економічного зростання або принаймні, не перешкоджає йому.

Проведене дослідження показало, що основним інструментом реалізації орієнтованих на економічне зростання податкових реформ є зниження ставок податків на доходи юридичних і фізичних осіб, у тому числі встановлення єдиної ставки таких податків. Ці реформи можуть супроводжуватися як зменшенням частки загальної суми податків у ВВП (тобто послабленням податкового навантаження на економіку в цілому), так і її збереженням на незмінному рівні, що може бути зумовлене або стимулюючим впливом зниження податків на підприємницьку діяльність, зокрема на зменшення рівня її тінізації, або компенсацією скорочення ставок податків на доходи їх зростанням на інші податки, тобто зміною структури такого навантаження. Вибір дизайну орієнтованої на економічне зростання податкової реформи в контексті її впливу на загальний рівень податкового навантаження залежить від двох основних факторів: дореформеного рівня (надмірне податкове навантаження на економіку, якою б не була його структура, уповільнюватиме економічне зростання) і макроекономічної ситуації в країні на момент реалізації реформи. Зокрема, здійснення орієнтованих на економічне зростання податкових реформ за значних фіскальних дисбалансів потребує пошуку компенсаторів зниження податків із метою уникнення втрат бюджету й загострення проблеми бюджетного дефіциту. Проведення податкової реформи в умовах економічного зростання й збалансованості державних фінансів дає змогу зменшити податкове навантаження на економіку, уникаючи надмірного бюджетного дефіциту. Проте найбільший економічний ефект матиме податкова реформа, що забезпечує послаблення цього навантаження і зміну його структури.

2. Згідно з дослідженнями ОЕСР, підвищення у структурі податкової системи частки періодичних податків на нерухоме майно, перенесення податкового навантаження з податків на доходи на податки на споживання та посилення ролі екологічних податків позитивно впливають на економічну динаміку.

Зміну структури податкового навантаження (податкової системи) доцільно доповнити вдосконаленням конструкції окремих податків. Зокрема, підвищити значення податків на споживання в податковій системі держави можна двома шляхами – за допомогою розширення їх бази та збільшення ставок. При цьому кращим способом є перший, оскільки широка податкова база сприяє підвищенню

ефективності оподаткування й спрощенню адміністрування, тоді як високий рівень податкових ставок стимулює зростання тіньової економіки.

Особливо сприятливим для стимулювання економічного розвитку вважається зниження максимальних ставок податків на доходи фізичних осіб і прибуток корпорацій/підприємств. Якщо основною метою реформування є зменшення деформацій, що впливають на рівень внутрішніх інвестицій, і залучення прямих іноземних інвестицій, зниження ставки податку на прибуток може мати переваги над зниженням ставки податку на доходи фізичних осіб, отримані у формі дивідендів і приросту капіталу.

Встановлено, що податки на прибуток негативно впливають на продуктивність у всіх фірмах, за винятком нещодавно створених і невеликих, оскільки вони здебільшого є не дуже прибутковими. Звідси випливають два висновки: 1) зниження ставок податку на прибуток сприяє максимальному зростанню продуктивності в динамічних і прибуткових фірмах, тобто тих, які роблять найбільший внесок у зростання ВВП; 2) звільнення від оподаткування чи обкладання прибутку малих фірм за зниженими ставками може бути менш ефективним у контексті підвищення продуктивності, ніж зменшення ставки податку на прибуток для всіх без винятку фірм. Втрати від такого зниження можуть бути відшкодовані за рахунок скорочення пільг, що надаються залежно від розміру фірми.

Податкові пільги для НДДКР стимулюють зростання економіки, проте їхній вплив є помірним. Однак з'ясовано, що податкові пільги матимуть потужніший ефект на витрати на НДДКР, ніж пряме фінансування.

3. Одним із напрямів формування податкової системи, що створює сприятливі умови для економічного зростання, є зміна структури податкового навантаження в напрямі його перенесення з податків на працю на екологічні податки і збори. Зазначена реструктуризація податкової системи була головною ідеєю екологічно-трудова податкових реформ у країнах ЄС наприкінці 90-х років ХХ ст.

До основних наслідків цих реформ належать: покращання якості навколишнього середовища, стимулювання ощадливого використання природних ресурсів і запровадження ефективних технологій, розвиток працездатних галузей та зниження рівня безробіття, виготовлення нових товарів і започаткування нових видів діяльності.

Серед негативних наслідків ЕТПР учені виокремлюють:

- 1) викривлення конкурентного середовища (штучне зростання конкурентоспроможності економічних агентів, які не провадять діяльності, що спричиняє сплату екологічних податків);
- 2) регресивний характер енергетичних податків (одного з різновидів екологічних податків), більший тягар котрих покладається на домогосподарства з низькими доходами та зумовлює необхідність надання їм субсидій, що призводить до зустрічного руху грошових коштів;
- 3) запровадження у процесі ЕТПР майже всіма країнами спеціальних пільг для певних галузей промисловості, передусім енергоємних, яким властивий найбільший потенціал зменшення шкідливих впливів на довкілля за відсутності жодних привілеїв для домогосподарств;
- 4) зниження конкурентоспроможності податкових режимів країн, що проводили ЕТПР, наслідком чого може бути переміщення компаній за кордон, розвиток паливного туризму в прикордонних районах.

4. Вивчення досвіду проведення податкових реформ у країнах ЄС у 1990-х та 2000–2014 рр. показало, що такі реформи знаменували реалізацію курсу на лібералізацію економіки й оподаткування, зумовленого загостренням економічної конкуренції, пов'язаною з розширенням Союзу, і загалом відповідали рекомендаціям ОЕСР, супроводжуючись перенесенням податкового навантаження з доходів на споживання. Як наслідок, у країнах ЄС сформувалися податкові системи, котрі характеризуються такими особливостями:

4.1. Податкові системи розвинутих країн ЄС є типовими для держав “загального добробуту”. Вони вирізняються доволі високим рівнем граничних ставок ПДФО (в середньому в країнах ЄС-15 – 50,4 %), податку на прибуток корпорацій (27 %) і загального податкового навантаження на економіку як частки податків у ВВП (28,5 %). У постсоціалістичних країнах ЄС здебільшого сформувалися податкові системи, характерні для ліберальних держав.

4.2. Серед постсоціалістичних країн ЄС лише в трьох (Словенія, Хорватія і Польща) збереглися прогресивні системи оподаткування доходів фізичних осіб із досить високими максимальними ставками податку. У 2013 р. до них долучилися Словаччина і Чехія з малопрогресивним податком на доходи. У Словаччині та Хорватії прогресивний

податок на доходи фізичних осіб поєднується з порівняно значним податковим навантаженням на прибуток підприємств, а в Хорватії – також на споживання (стандартна ставка ПДВ встановлена на одному з найвищих рівнів – 25 %).

4.3. Високі ставки основних податків у Хорватії та Словенії спричинили істотне податкове навантаження на економіку у вигляді частки податків у ВВП – 24,3 і 22,4 % відповідно. Його найвищий серед постсоціалістичних країн ЄС рівень в Угорщині (26 %) склався за 20,6-відсоткової ставки податку на прибуток і найвищої – 27-відсоткової – ставки ПДВ.

Найнижчий рівень податкового навантаження в Литві і Словаччині (16,2 і 15,8 % ВВП), а за рівнем податкового коефіцієнта – у Болгарії та Латвії загалом можна пояснити низьким рівнем ставок податків на доходи і ПДВ (найменшою серед постсоціалістичних країн ЄС є ставка ПДВ у розмірі 20 %).

4.4. У цілому постсоціалістичним країнам ЄС з найменшим податковим навантаженням – Латвія, Литва і Словаччина – властива найдинамічніша економіка. Виняток становить Естонія, високі темпи економічного зростання в якій спостерігаються за помірного рівня податкового навантаження. Найменш динамічною є економіка в Хорватії, Угорщині і Словенії – країнах із максимальним рівнем податкового навантаження.

4.5. Найуспішнішою в контексті впливу на макроекономічну динаміку лібералізація податкових систем була в Естонії та Словаччині. Щоправда, в останній зниження податкового навантаження у поєднанні зі зростанням державних видатків спричинило загострення фіскальних дисбалансів і, як наслідок, реалізацію “процедури надмірного бюджетного дефіциту”, у процесі якої країна змушена була відмовитися від ідеї “єдиного податку” й підвищити ставки основних податків.

4.6. Якщо зниження ставок ПДФО та перехід від його прогресивної до пропорційної моделі у більшості країн мали негативні фіскальні ефекти, то зниження ставок податку на прибуток супроводжувалося відновленням його фіскальної ефективності з часовим лагом, що становив здебільшого два роки, а це свідчить про позитивний вплив на економічних агентів.

4.7. Одним із проявів лібералізації оподаткування є запровадження нейтральних податків на доходи, в тому числі встановлення єдиної ставки оподаткування доходів юридичних і фізичних осіб (у таких

країнах, як Болгарія, Естонія, Литва, Мальта, Румунія і Словаччина). Аналіз фіскальних ефектів зниження ставок податків на доходи, яке передувало встановленню їхньої єдиної ставки чи відбувалося, як в Естонії, після її введення, дав змогу зробити такий висновок. В Естонії і Румунії воно не призвело до зменшення частки податків у ВВП і податкового коефіцієнта, хоча в Румунії зниження було наймасштабнішим (ставка ПДФО зменшилася на 24 в. п., а податку на прибуток – на 9 в. п.). У Литві, де ставка ПДФО знизилася на 9 в. п., а податку на прибуток – на 5 в. п. (щоправда, ставка ПДВ підвищилася на 2 в. п.), частка податків у ВВП скоротилася лише на 0,4 в. п. Найбільше (на 3,2 в. п.) зменшилася за наслідками реформування фіскальна ефективність податкової системи в Болгарії, однією з причин чого стала економічна криза. Загалом встановлення єдиної ставки податків на доходи у п'яти постсоціалістичних країнах ЄС зумовило здебільшого позитивні економічні та фіскальні наслідки.

5. Аналіз економічних і фіскальних ефектів податкових реформ у країнах ЄС дав можливість установити, що вони значною мірою залежать від ефективності державного управління їх проведенням, яке має відповідати таким принципам:

- 1) забезпечення розумного балансу гнучкості й стабільності податкового законодавства, котре не може бути ні догмою, ні зведенням правил, що постійно змінюються. У першому випадку воно не відповідатиме реальним потребам, у другому – вимогам передбачуваності податкового середовища підприємницької діяльності;
- 2) спрямування податкової реформи не на задоволення кон'юнктурних політичних потреб, а на розв'язання проблем економіки і системи державних фінансів;
- 3) несуперечливості, адекватності заходів (інструментів) реалізації податкової реформи її меті;
- 4) збалансованості різних, нерідко суперечливих цілей податкової реформи, передусім досягнення компромісу між ефективністю і справедливістю оподаткування, та урахування й узгодження інтересів усіх економічних агентів;
- 5) здійснення податкової реформи в комплексі з реформуванням інших сфер суспільного життя, тобто відповідно до комплексного підходу до процесу реформування загалом. Зміна правил оподаткування, не підкріплена зміною регуляторних правил,

- загальних умов ведення підприємницької діяльності (захищеності прав власності, розвитку конкуренції тощо) уповільнюватиме досягнення цілей і виконання завдань податкової реформи. Те саме відбуватиметься у разі неузгодженості змін у податковій системі зі змінами в бюджетній політиці;
- 6) урахування при проектуванні податкової реформи міжнародних податкових правил, дво- та багатосторонніх податкових угод, Директив Ради ЄС;
 - 7) урахування при проектуванні податкової реформи особливостей і втрат перехідного періоду – часу імплементації нових податкових правил, коли відбувається коригування поведінки фірм і домогосподарств у відповідь на зміни в оподаткуванні;
 - 8) необхідності правильного вибору часу для реалізації податкової реформи (з урахуванням стану економіки і державних фінансів, а також політичної кон'юнктури): найчастіше стимули до проведення орієнтованих на зростання податкових реформ виникають під час економічної кризи, оскільки такі реформи можуть пом'якшити її наслідки, проте найширший фіскальний простір для них існує в умовах економічного зростання;
 - 9) залежності результативності податкової реформи від правильного вибору стратегії її реалізації: “великого вибуху” (комплексного одночасного реформування податків, яке може поєднуватися із реформою системи соціальних пільг) чи “покрокового (поетапного) реформування”;
 - 10) необхідності розроблення виваженої комунікаційної стратегії для здійснення успішної податкової реформи, котра передбачає налагодження діалогу з бізнесом, громадськими організаціями, вченими, групами зі спеціальними інтересами.

Список використаних джерел

1. Департамент статистики Грузії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.geostat.ge>.
2. Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/index>.
3. Исследование ЕС осветило выгоды экологического налога [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://offshore.su/blog/archives/6699>.

4. *Костерін В.* Екоподаткова трудова реформа – основа зеленої економіки / В. Костерін [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://greenparty.ua/news/news_23495.html.
5. *Мартинюк І. В.* Основні важелі еко-податкової реформи та стимули її зростання / І. В. Мартинюк // Економічні інновації : зб. наук. пр. – 2012. – № 48. – С. 177–184.
6. *Маслюківська О. П.* Зарубіжний досвід проведення еколого-трудової податкової реформи / О. П. Маслюківська / Фінансова система України : зб. наук. пр. – 2007. – № 9. – С. 204–217.
7. *Маслюківська О. П.* Передумови впровадження еко-трудової податкової реформи в Україні та досвід Європи / О. П. Маслюківська // Наукові записки. – К. : КМ Академія, 2005. – Т. 43. – С. 54–58.
8. *Маслюківська О. П.* Теоретичне підґрунтя еко-трудової податкової реформи / О. П. Маслюківська // Економіка природокористування і охорони довкілля : щорічник наук. пр. / відп. ред. Б. М. Данилишин ; НАН України, Рада по вивченню продуктивних сил України. – К., 2006. – С. 324–331.
9. *Міклош І.* Процес реформ потребує часу або що таке радикальна податкова реформа / І. Міклош // Українська правда. – 2015. – 14 серп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/08/14/7077860>.
10. Міністерство фінансів Грузії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mof.ge>.
11. *Некрасенко Л. А.* Інтеграція України в світову екологічну податкову реформу / Л. А. Некрасенко // Економічний простір. – 2011. – № 52/1. – С. 297–304.
12. *Оравець Я.* Введение 19-процентного единого налога в Словакии за полтора года / Я. Оравець // Полит.ру. – 2006. – 20 дек. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://polit.ru/article/2006/12/20/oravec>.
13. Податковий кодекс України від 16.03.2015 р. (зі змінами і доповненнями). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/nk/rozdil-viii-ekologichniy-poda>.
14. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України (щодо податкової реформи) : пояснювальна записка до проекту Закону України від 15.09.2014 № 5079 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GG3X300A.html.

15. Про Державний бюджет України на 2015 рік : закон України від 28.12.2014 № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19>.
16. Синчанський С. О. Екологічне оподаткування як інструмент в міжнародно-правовому регулюванні торгівлі / С. О. Синчанський // Держава і право. – 2010. – Вип. 49. – С. 629–635.
17. Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора / Дж. Е. Стігліц ; пер. з англ. – К. : Основи, 1998. – 854 с.
18. Формирование и реализация налоговой политики в сфере управления развитием промышленности : монография / В. П. Вишнеvский, А. С. Веткин, В. Д. Чекина и др. ; под общ. ред. В. П. Вишнеvского ; НАН Украины, Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2014. – 148 с.
19. Шаповал Е. Все, что нужно знать о налоговой реформе. Замглавы налогового комитета парламента – о фискальной реформе / Е. Шаповал // Hubs. – 2015. – 28 сент. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hubs.ua/authority/nalogovaya-reforma-38150.html>.
20. Эсколано Х. Сравнение статистических и межвременных эффектов налогообложения / Х. Эсколано // Пособие по налоговой политике ; под ред. П. Шома. – Вашингтон : Международный валютный фонд, 1995. – 388 с.
21. Alternatives to Austerity: Progressive Growth Strategies for Europe / ed. by M. Dauderstädt, E. Hillebrand // Friedrich Ebert Stiftung. – 2013. – Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/10410.pdf>.
22. Bird R. M. Managing tax reform / R. M. Bird // Bulletin for International Fiscal Documentation. – 2004. – Vol. 58 (2). – P. 42–55.
23. Brederode R. F., van. VAT's Regressivity: Empirical Truth or Political Correctness / R. F. van Brederode // International VAT Monitor. – 2007. – Vol. 18 (2). – P. 86–92.
24. Dewatripont M. The Virtues of Gradualism and Legitimacy in the Transition to a Market Economy / M. Dewatripont, G. Roland // The Economic Journal. – 1992. – № 102. – P. 291–300.
25. Environmental Tax Reform: Using the tax system to protect the environment and promote employment / С. Hamilton, К. Schlegelmilch, А. Hoerner, J. Milne // Australian Conservation Foundation. – Melbourne : Australian Conservation Foundation, 2000. – 36 p. – (Series “Tela” ; 4).

26. Environmentally Related Taxes in OECD Countries: Issues and Strategies. – P. : OECD, 2006. – 203 p.
27. Factor Five: Transforming the Global Economy through 80 % Improvements in Resource Productivity / E. U. von Weizsacker, Ch. Hargroves, M. H. Smith et al. – Earthscan Publications, 2010. – 400 p.
28. Fundamental reform of corporate income tax // OECD Tax Policy Studies. – 2007. – № 16.
29. *Gee D.* Notes on Environmental Taxes and Economic Tax Reform / D. Gee. – London, 1995.
30. *Glenn J.* Evaluation of the Tax Progressivity of the Value Added Tax in Developing Countries / J. Glenn // Queen's University, Canada Eastern Mediterranean University, North Cyprus. 2014.
31. *Hoerner J. A.* Environmental tax reforms: The European experience / J. A. Hoerner, B. Bosquet // Center For a Sustainable Economy. – 2001. – Feb. – 94 p.
32. *Martinelli C.* Sequencing of Economic Reforms in the Presence of Political Constraints / C. Martinelli, M. Tommasi // Economics and Politics. – 1997. – Vol. 9 (2). – P. 115–131.
33. Ministry of Labour and Social Policy. New Social Policy Strategy. Bulgaria. 2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_150649.pdf.
34. OECD Reviews of Pensions Systems: Ireland. – P. : OECD Publishing, 2014. – 150 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/oecd-reviews-of-pension-systems-ireland_9789264208834-en.
35. *Olofsgard A.* The Political Economy of Reform: Institutional Change as a Tool for Political Credibility / A. Olofsgard ; background paper to the World Bank's 2005 World Development Report. – 2003. – 4 Dec. – 43 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/9232/WDR2005_0024.pdf?sequence=1.
36. Pension System. Questions Bulgaria's Fiscal Stability // novinite.com. – 2014. – 3 Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.novinite.com/articles/156925/Pension+System+Questions+Bulgaria%27s+Fiscal+Stability+%E2%80%93+Minister>.
37. Real GDP growth rate - volume : Table // Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1>.

38. Report on Environmental Taxes / European Environment Agency. – 2000.
39. Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2012 / Social Security Administration. – Washington, DC : SSA Publication, 2012. – 318 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2012-2013/europe/ssptw12europe.pdf>.
40. Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2014. – Washington, DC : SSA Publication, 2014. – 325 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/europe/ssptw14europe.pdf>.
41. *Speck S.* Design of Environmental Tax Reforms in Europe / S. Speck, J. Jilkova // Carbon Energy Taxation – Lessons from Europe ; ed. by M. S. Andersen, P. Ekins. – Oxford : Oxford University Press, 2010. – 352 p.
42. *Stiglitz J. E.* New Perspectives on Public Finance: Recent Achievements and Future Challenges / J. E. Stiglitz // Journal of Public Economics. – 2002. – № 86. – P. 341–360.
43. Study on Economic and Social Benefits of Environmental Protection and Resource Efficiency Related to the European Semester : Final Report to DG Environment / T. Fenn, D. Fleet, L. Garrett et al. – 2014. – 28 Feb. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ec.europa.eu/environment/integration/green_semester/pdf/RPA%20Final%20Report-main%20report.pdf.
44. Study on Environmental Fiscal Reform Potential in 12 EU Member States : Final Report to DG Environment of the European Commission / D. Hogg, M. S. Andersen, T. Elliott et al. ; Eunomia, Aarhus University. – 2014. – 28 Feb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/environment/integration/green_semester/pdf/EFR-Final%20Report.pdf.
45. Tax Policy Reform and Economic Growth // OECD Tax Policy Studies. – 2010. – № 20. – 152 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-policy-reform-and-economic-growth_9789264091085-en.
46. Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2014. – 308 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf.
47. The corrective arm of the Stability and Growth Pact (SGP). Excessive Deficit Procedure (EDP) // European Commission [Електронний ресурс]. – Режим

доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm.

48. The double dividend and environmental tax reforms in Europe / International Labour Organization, International Institute For Labour Studies // EC-IILS Joint Discussion Paper Series. – 2011. – № 13. – 44 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ilo.org/inst/research/addressing-crisis-challenges/discussion-paper-series/WCMS_194183/lang--en/index.htm.

ПОДАТКОВА СИСТЕМА УКРАЇНИ: ВИБІР ПОДАЛЬШОГО ШЛЯХУ РЕФОРМУВАННЯ

5.1. ШЛЯХИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Зміни, внесені до податкової системи України у процесі її реформування, започаткованого ухваленням наприкінці 2014 р. Закону України “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи” від 28.12.2014 № 71-VIII, переважно спрямовані на забезпечення фіскальної консолідації – зростання надходжень до бюджетів усіх рівнів з метою зменшення бюджетного дефіциту і забезпечення обслуговування державного боргу (вставка 5.1).

Зважаючи на макроекономічну ситуацію в Україні, вказана спрямованість податкової реформи є об’єктивно обумовленою. За істотних фіскальних дисбалансів та боргової кризи до аналогічних заходів вдавалися й інші європейські країни. Зокрема, протягом 2008–2014 рр. із 28 країн – членів ЄС у 23 країнах підвищено стандартні ставки ПДВ, у 14 – максимальні ставки податку на доходи фізичних осіб, у 4 країнах – ставки корпоративного податку¹.

З огляду на викладене необхідно визнати, що наміри зменшити у процесі проведення податкової реформи в Україні кількість податків і зборів із 22 до 9 були нереалістичними й відтак залишилися не реалізованими. Формально кількість податків і зборів у складі податкової системи України зменшилася з 22 до 11, а насправді, з урахуванням

¹ Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2014. – Р. 174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf.

Заходи податкової реформи

Спрямовані на зростання надходжень до бюджетів усіх рівнів	Спрямовані на активізацію підприємницької діяльності
<ul style="list-style-type: none"> • Запровадження акцизного податку на роздрібний продаж підакцизних товарів за ставкою 5 %. • Підвищення ставок та розширення бази акцизного податку за рахунок внесення до складу підакцизних товарів речовин, що використовуються як компоненти моторних палив, палива моторного альтернативного, а також транспортних засобів, призначених для перевезення 10 осіб і більше, транспортних засобів для перевезення вантажів. • Розширення бази податку на житлову нерухомість (за рахунок внесення до неї господарських (присадибних) будівель та зниження неоподаткованого мінімуму) і запровадження податку на нежитлову нерухомість. • Введення транспортного податку. • Зміни в оподаткуванні страховиків (запровадження сплати страховиками двох податків – на дохід у вигляді страхових платежів, страхових внесків, страхових премій, нарахованих за договорами страхування і співстрахування, за ставкою 3 % і на прибуток за стандартною ставкою 18 %). • Скасування більшості пільг з податку на прибуток підприємств, у тому числі спрямованих на енергозбереження і підвищення енергоефективності, а також на підтримку інвестиційних проектів. • Підвищення ставки податку на доходи фізичних осіб, місячний розмір яких перевищує десятикратний розмір мінімальної заробітної плати, з 17 до 20 %. • Підвищення ставки податку на доходи фізичних осіб у частині пасивних доходів, у тому числі нарахованих у вигляді дивідендів по акціях та/або інвестиційних сертифікатах, що виплачуються інститутами спільного інвестування, з 5 до 20 %. • Запровадження оподаткування пенсій, суми яких перевищують три мінімальні заробітні плати у частині такого перевищення. • Продовження дії військового збору до набрання чинності рішенням Верховної Ради України про завершення реформи Збройних сил України 	<ul style="list-style-type: none"> • Незначне зниження загального рівня податкового навантаження на економіку внаслідок скасування трьох зборів: на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства; у вигляді цільової надбавки до чинного тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності (з 1 січня 2016 р.); за запровадження деяких видів підприємницької діяльності. • Зниження ставки єдиного податку (з 3 до 2 % і з 5 до 4 %) для суб'єктів малого і середнього підприємництва, що належать до третьої групи. • Зниження ставки ЄСВ

об'єднання у складі податку на майно трьох, а у складі рентної плати – п'яти податків, – до 17. До того ж об'єднання податків не сприяло посиленню простоти й підвищенню якості податкового законодавства.

Реалізація заходів фіскальної консолідації в Україні не може не призвести до посилення податкового навантаження на економіку. Зокрема, частка податкових надходжень до Державного бюджету України у ВВП має зрости з 17,9 % у 2014 р. до 21,4 % у 2015 р.¹ Це створює загрози:

- зниження підприємницької активності, поглиблення кризових процесів у 2015 р. і ускладнення виведення економіки на траєкторію економічного зростання в майбутньому²;
- підвищення рівня тінізації економіки.

Особливу небезпеку становлять плани зростання на 23,7 % надходжень до державного бюджету ПДВ, наслідком чого буде підвищення його фіскальної ефективності у 2014–2015 рр. з 8,9 до 9,3 % у ВВП. В умовах поглиблення економічної кризи і зниження купівельної спроможності економічних агентів найпростішим способом виконання таких планів може бути несвоєчасне повернення ПДВ. У свою чергу, бюджетна заборгованість із відшкодування податку, що набула хронічного характеру, не лише призводить до звуження бази оподаткування й зменшення (з певним часовим лагом) фіскального потенціалу податку, а й стала важливим фактором уповільнення економічних процесів та погіршення інвестиційного клімату в країні. На мікрорівні до її наслідків належить надмірне вилучення обігових коштів підприємств.

Ефективність нововведень у справлянні деяких податків можна буде оцінити через один – два роки. Проте доцільність окремих із них уже тепер викликає сумніви. Зокрема, одним із найпроблемніших

¹ Розраховано за даними Державної казначейської служби України та Закону України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” від 28.12.2014 № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19>.

² Уповільнення економічного зростання є закономірним наслідком фіскальної консолідації, особливо в разі її реалізації з використанням інструментів податкової політики. Див.: *Alternatives to Austerity: Progressive Growth Strategies for Europe* / ed. by M. Dauderstädt, E. Hillebrand // Friedrich Ebert Stiftung. – 2013. – Dec. – 40 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/10410.pdf>.

є акцизний податок на роздрібний продаж, що суперечить вимогам ст. 2 Директиви Ради 2008/118/ЄС від 16.12.2008, згідно з якою під-акцизні товари оподатковуються акцизним збором у момент їх виробництва або імпорту. Отже, європейським законодавством справляння акцизного податку із суб'єктів роздрібної торгівлі не передбачено. Зважаючи на необхідність адаптації податкового законодавства України до вимог директив ЄС, запровадження податків, що суперечать цим вимогам, не доцільне.

Поєднання акцизного податку з виробників (імпортерів) з акцизним податком із суб'єктів роздрібної торгівлі має ще один важливий недолік – породжує кумулятивний ефект унаслідок нарахування податку на податок, посилюючи податкове навантаження на споживачів і створюючи загрозу зростання тіньового обороту.

Очевидними є проблеми з адмініструванням іншого місцевого податку – на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Вони пов'язані з недостатнім наповненням інформацією (станом на 1 січня 2015 р. лише на 40 %) Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, що унеможливає дотримання принципу справедливості оподаткування.

Варто визнати несправедливість і такого вимушеного кроку, як зменшення на 15 % суми пенсій працюючих пенсіонерів у поєднанні з оподаткуванням пенсій, суми яких перевищують три мінімальні заробітні плати, в частині такого перевищення. Фактично загальна сума вилучень із пенсій працюючих пенсіонерів, більших за 3654 грн, у частині перевищення цієї суми дорівнює 31,5 % (15 % + 15 % ПДФО + + 1,5 % військовий збір). Такі вилучення не здійснюються з жодного іншого виду доходів фізичних і юридичних осіб. Зазначене загострює проблему невідповідності податкової системи України принципу соціальної справедливості.

Є певні проблеми із запровадженням системи електронного адміністрування ПДВ, пов'язані із забезпеченням ефективного функціонування електронних рахунків, зокрема з необхідністю вирішення питань заморожування значних обігових коштів суб'єктів господарювання, а також зі створенням та функціонуванням електронного кабінету платника податків.

Методологічні підходи до справляння рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин не забезпечують збалансованості інтересів інвесторів і держави. Перегляд ставок пла-

тежів здійснюється вибірково, без достатнього наукового обґрунтування, внаслідок чого порушуються економічно доцільні співвідношення між ними, зменшуються обсяги видобутку одних природних ресурсів, тоді як інші їх види нещадно експлуатуються.

Система оподаткування сільськогосподарських товаровиробників в Україні не відповідає вимогам ЄС з таких причин.

- Сільськогосподарські товаровиробники, у яких частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий (звітний) рік дорівнює або перевищує 75 %, сплачують єдиний податок, звільняючись від обов'язку сплати податку на прибуток підприємств, податку на майно (в частині земельного податку), рентної плати за спеціальне використання води.

В ЄС немає єдиного податку, який сплачується замість декількох податків і зборів.

- Сільськогосподарські підприємства можуть застосовувати спеціальний режим оподаткування ПДВ, відповідно до якого сума податку, нарахована таким підприємством на вартість поставлених ним сільськогосподарських товарів/послуг, не підлягає сплаті до бюджету та повністю залишається в його розпорядженні для відшкодування суми податку, сплаченої (нарахованої) постачальнику на вартість виробничих факторів, за рахунок яких сформовано податковий кредит, а за наявності залишку такої суми податку – для інших виробничих цілей.

Згідно з п. 1 ст. 296 Глави 2 “Спільна схема з фіксованою ставкою для фермерів” 112 Директиви Ради ЄС фермери у країнах ЄС можуть сплачувати ПДВ або за звичайною, або за спеціальною схемою, передбаченою Главою 1, або за схемою з фіксованою ставкою. Основною відмінністю спецрежиму ПДВ в Україні від режиму фіксованої ставки є те, що останній передбачає встановлення цієї ставки на рівні, достатньому лише для відшкодування “вхідного ПДВ”.

- Тимчасово, до 31 грудня 2017 р. включно, від оподаткування ПДВ звільняються операції з постачання на митній території України зернових та технічних культур, крім їх першого постачання сільськогосподарськими підприємствами – виробниками і підприємствами, котрі безпосередньо придбали такі зернові та технічні культури у сільськогосподарських підприємств –

виробників. Зазначене звільнення позбавляє експортерів права на бюджетне відшкодування ПДВ.

Залишається проблема неефективного застосування контролю за трансфертним ціноутворенням. Головними її причинами є:

- відсутність досвіду контролю за трансфертним ціноутворенням та кардинальна зміна його правил протягом короткого проміжку часу¹, що, з одного боку, призводить до помилок у дотриманні цих правил платниками податків, а з другого – не дає змоги контролюючим органами розробити й застосувати на практиці відповідні методики контролю;
- теоретичний характер прописаних положень як для платників, так і для податківців, складність їх реалізації на практиці, що визнано багатьма експертами (зокрема, це стосується норми, якою передбачено право контролюючих органів на звернення до суду з метою визнання осіб пов'язаними). Не створено також методик визначення цін, що ґрунтуються на котируванні товару на біржі;
- виведення з-під контролю ПДВ і зосередження тільки на одному податку – податку на прибуток підприємств, який поступово втрачає свої бюджетоутворюючі властивості. Зважаючи на те, що технології контрольних заходів дотримання правил трансфертного ціноутворення потребують значних витрат часу та кадрових ресурсів, результати контролю лише одного податку можуть виявитися невиправданими з огляду на їх співвідношення з витраченими ресурсами. На нашу думку, доцільно поширити контроль за трансфертним ціноутворенням на ПДВ і рентну плату.

Попри запровадження автоматичного відшкодування ПДВ, не розв'язано проблеми несвоєчасного повернення державою переплачених сум податку, що призводить до формування бюджетної заборгованості з його відшкодування.

Не сформовано довгострокової акцизної політики, зокрема щодо поетапного підвищення ставок акцизного податку.

Високим залишається тягар ЄСВ, що не входить до складу податкової системи, проте справляє на неї потужний вплив через тінізацію доходів і звуження бази податку на доходи фізичних осіб.

¹ Уперше правила контролю за трансфертним ціноутворенням вступили в дію з 1 вересня 2013 р. Проте з 1 січня 2015 р. (тобто через 1 рік і 4 місяці) були суттєво змінені Законом № 72-VIII.

Податкову систему України характеризують надмірні диспропорції в горизонтальному розподілі податкового навантаження, зумовлені використанням часткових податкових пільг, неоднаковим ставленням податкових органів до платників податків, ухиленням від сплати податків.

Незважаючи на значні втрати бюджету від надання податкових пільг, їх неефективне використання нівелює взаємозв'язок між їхніми обсягами та регулюючою функцією податків.

Податкове законодавство характеризується високим ступенем нестабільності й непрогнозованості, внаслідок чого дезорієнтує економічних агентів, унеможлиблює формування їх власної фінансової політики в середньо- та довгостроковому періодах, збільшує витрати на адміністрування податків, негативно впливає на інвестиційний імідж країни.

Не подолано принципового недоліку сучасної податкової політики – її зосередженості на важливих, проте поточних завданнях наповнення бюджету, відсутності чіткого бачення проблем довгострокового розвитку, вибору стратегічних орієнтирів, узгоджених зі стратегічними орієнтирами розвитку економіки загалом.

Найгострішим питанням адміністрування податків і зборів в Україні є переважання каральної моделі податкового контролю та корупція в контролюючих органах, спричинені: 1) хибною практикою доведення планів мобілізації податкових надходжень, які в кінцевому підсумку зводяться до планів донарахувань під час проведення перевірок, що призводить до перевищення повноважень контролюючими органами й необґрунтованого завищення донарахованих сум або до змови з платником на включення до акта перевірки відповідних порушень податкового законодавства для виконання плану податківця; 2) неправильними підходами до оцінки ефективності роботи контролюючих органів, а саме за показниками донарахованих за результатами перевірок сум податків; 3) непродуманою організацією проведення контрольно-перевірочних дій стосовно періоду, який перевіряється. Між проведенням контрольних заходів і періодом фінансово-господарської діяльності платника, що перевіряється, існує часовий лаг. У результаті контроль органів державної фіскальної служби спрямований на виявлення порушення й покарання за це, а не на запобігання випадковим помилкам або свідомому ухиленню від сплати податків. До цього слід додати активну

практику розроблення та використання контролюючими органами нормативних документів з грифом “для службового користування” (ДСК), основна мета яких – не дати можливості платникам ознайомитися і зрозуміти методики проведення перевірок, формування ризикових груп платників податків, оцінювання податкових ризиків тощо. Зазначені фактори не було усунуто під час вжиття реорганізаційних заходів, націлених на встановлення партнерських відносин між контролюючими органами та платниками податків. Навпаки, у платників податків і контролюючих органів остаточно сформувалося різне розуміння ролі й функцій останніх. Навіть незважаючи на істотне зменшення кількості перевірок, будь-які контрольні заходи сприймаються платниками негативно. Водночас працівники державної фіскальної служби вважають, що їх перетворили на обслуговуючі інформаційні центри з обмеженим правом контролю.

Названі недоліки та наявність системних прорахунків у процесі адміністрування податків призвели до загострення таких проблем:

- зневажливе ставлення з боку платників податків до конституційного обов’язку сплати податків;
- низький рівень податкової культури;
- широке застосування схем мінімізації податкових зобов’язань та ухилення від оподаткування.

Отже, чинна податкова система є недостатньо ефективною, не формує сприятливого податкового середовища для активізації підприємницької діяльності та економічного зростання, має значно нижчу, ніж постсоціалістичні країни ЄС, конкурентоспроможність із погляду привабливості для прямих іноземних інвестицій. Це зумовлює необхідність продовження процесу реформування податкової системи в Україні.

Оскільки проведення під час економічної кризи податкової реформи, орієнтованої на економічне зростання, пов’язане з ризиком погіршення стану державних фінансів, простіше забезпечити її реалізацію, коли в країні розпочнеться пожевлення економіки чи її піднесення, завдяки чому розшириться фіскальний простір для фінансування реформи.

Оцінка податкової системи України в контексті європейських тенденцій. При визначенні напрямів реформування податкової системи України важливо враховувати загальноєвропейські тенденції розвитку оподаткування, особливо у постсоціалістичних країнах –

членах ЄС. Порівняльний аналіз вітчизняної податкової системи з податковими системами зазначеної групи країн свідчить передусім про високий рівень податкового навантаження в Україні, яке навіть у кризовому 2014 р., коли внаслідок зниження ділової активності зменшилися податкові надходження до бюджету, становило 23,5 % ВВП, а в 2012 р. – 24,7 % (табл. 5.1) порівняно з 20,5 % у вказаних країнах. Серед країн цієї групи вище, ніж в Україні, податкове навантаження спостерігається лише в Угорщині. Навіть у таких розвинутих країнах із високим рівнем життя, як Німеччина та Нідерланди, податкове навантаження нижче, ніж в Україні. З огляду на масштабні заходи з фіскальної консолідації, вжиті наприкінці 2014 р., податкове навантаження в Україні має зрости ще більше. На заваді підвищенню частки податків у ВВП може стати лише звуження податкової бази через спад ділової активності й посилення тінізації економіки.

Розглядаючи структуру податкової системи, варто зауважити, що частка ПДФО у ВВП в Україні є вищою, ніж її середній рівень у постсоціалістичних країнах ЄС, а податку на прибуток підприємств – порівняно не лише із постсоціалістичними, а й з розвинутими країнами ЄС, хоч і характеризується тенденцією до зниження. Така тенденція зумовлена як послабленням ділової активності, так і поетапним зменшенням ставки податку на прибуток протягом 2011–2012 рр. (з 25 до 21 %). У 2014 р. ставку податку на прибуток, нижчу ніж в Україні, мали сім країн ЄС – Болгарія (10 %), Ірландія (12,5), Кіпр (12,5), Литва (15), Латвія (15), Румунія (16) і Словенія (17 %); максимальну ставку податку на доходи фізичних осіб – чотири країни ЄС – Болгарія (10 %), Литва (15), Угорщина (16) й Румунія (16 %). Середній рівень ставки податку на прибуток у постсоціалістичних країнах ЄС становив у 2014 р. 17,7 %, податку на доходи фізичних осіб – 25,3, у постсоціалістичних країнах з пропорційним податком – 17,7 %.

Частка ПДВ у ВВП в Україні у кризовому 2014 р. становила 8,9 %, а в 2012 р. – 9,5 % і була вищою, ніж її середній рівень у постсоціалістичних країнах ЄС. Більшою, ніж в Україні, фіскальна ефективність податку була в Данії (10 % – за стандартної ставки на рівні 25 %) і в Хорватії (12,3 % – за такої самої стандартної ставки). Проте варто враховувати, що показник фіскальної ефективності ПДВ в Україні штучно завищений через бюджетну заборгованість із його відшкодування. Щодо ставки ПДВ в Україні, то вона є меншою, ніж у середньому в країнах ЄС-28 (21,5 %) і 11 постсоціалістичних країнах ЄС

Таблиця 5.1
Динаміка частки надходжень основних податків у ВВП (СНР-2008) в Україні, %

Показники	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Податок на доходи фізичних осіб	4,6	4,7	4,6	4,5	4,7	4,7	4,8*
Податок на прибуток підприємств	4,8	3,5	3,6	4,1	3,8	3,6	2,6
ПДВ	9,3	8,9	7,7	9,6	9,5	8,4	8,9
Акцизний податок, у тому числі на алкоголь і тютюн	1,3	2,3	2,5	2,5	2,7	2,4	2,9
Мито	0,9	1,6	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8
Рентні платежі	1,2	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8
Плата за користування надрами	1,0	0,8	0,9	1,3	0,9	0,1	0,1
Екологічний податок / збір за забруднення навколишнього природного середовища	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,9	1,3
ВВП за ринковими цінами (СНР-98), млрд грн	990,8	947,0	1 120,6	1 349,2	1 459,1	1 522,7	1 566,7**
Податки, всього	24,6	23,3	22,3	24,8	24,7	24,2	23,5
Прямі податки (за законодавством України)	9,7	8,4	8,4	8,7	8,8	8,7	7,8
Непрямі податки (за законодавством України)	13,1	13,0	12,1	14,0	14,0	12,7	13,7
Прямі податки (за класифікацією ЄС)	9,7	8,4	8,4	8,7	8,8	8,7	7,8
Непрямі податки (за класифікацією ЄС)	13,9	13,6	12,6	14,3	14,4	13,1	14,4

* У тому числі військовий збір становив 0,16 % ВВП.

** ВВП без урахування АР Крим і м. Севастополя.

Складено і розраховано за даними звітів Державної казначейської служби України.

(22,2 %). Нижчу, ніж в Україні, стандартну ставку ПДВ мають чотири країни ЄС (Німеччина, Кіпр, Люксембург і Мальта) і ще шість – таку саму.

Зазначене свідчить про існування резервів для зменшення податкового навантаження в Україні, передусім за рахунок податку на прибуток підприємств і ПДФО (за нижчого рівня максимальної ставки податку, порівняно з постсоціалістичними країнами ЄС, в Україні існує менше пільг при його справлянні, що зумовлює більш-менш високу фіскальну ефективність ПДФО). Натомість можливості зміни структури податкової системи, а відтак і її моделі, доволі обмежені. Зокрема, підвищити частку у ВВП й у податковій системі податків на споживання можна передусім за рахунок акцизного податку, необхідність підвищення ставок якого постане у процесі реалізації Угоди про асоціацію України з ЄС. Зростання частки ПДВ у ВВП якщо й можливе, то лише за докорінної зміни системи його адміністрування.

Незважаючи на тенденцію до підвищення ставки ПДВ у країнах ЄС, в Україні воно навряд чи доцільне. Внаслідок бюджетної заборгованості з відшкодування податку, що посилює його тягар для суб'єктів господарювання, збільшення ставки ПДВ мало б негативні наслідки для економіки й не було би підтримано громадськістю.

В Україні є резерви для підвищення частки у ВВП й у податковій системі податку на нерухомість і екологічних платежів. Останнє зумовлене низьким рівнем ставок екологічного податку на тверді побутові відходи, стосовно якого існує щонайменше трикратний потенціал збільшення ставок (яке, втім, має супроводжуватися суттєвим підвищенням якості надання послуг у сфері збирання та перероблення відходів), а також енергетичних податків, зокрема податку на двоокис вуглецю (CO₂ tax), номінальна ставка якого майже в 1000 разів менша за мінімальну ставку на рівні ЄС.

З огляду на спільні основні риси чинної моделі податкової системи України і податкових систем постсоціалістичних країн ЄС, а саме її базування на непрямих податках узагалі й податках на споживання зокрема (див. табл. 4.3 і 5.1), перелік основних податків, подібні ознаки ПДФО і ПДВ, ми не бачимо підстав для зміни цієї моделі й укладання нової редакції Податкового кодексу. Має йтися лише про її коригування, напрями якого визначають основні орієнтири майбутньої податкової реформи.

Розроблення нової редакції Податкового кодексу України, що передбачає зміну моделі податкової системи, на нашу думку, недоцільне з таких причин:

1. Як системний документ Кодекс не може переписуватися щоп'ять років як мінімум через те, що від його ухвалення платники податків очікували стабілізації податкового права.
2. Незалежно від очікувань (об'єктивно) податкове законодавство, яке часто змінюється, не відповідає вимогам передбачуваності податкового середовища підприємницької діяльності, що є умовою її планування. Різкі зміни правил оподаткування збільшують транзакційні витрати платників податків і фіскальних органів, посилюють ризики фінансової нестабільності, ускладнюють укладення й виконання контрактів.
3. Нова редакція Податкового кодексу України, як і чинна, не дасть очікуваного ефекту без реформування інших сфер суспільного життя. Крім того, вона не буде ідеальною й потребуватиме більш чи менш тривалого періоду імплементації, що супроводжуватиметься внесенням нових змін і доповнень до Кодексу.
4. Особливо небезпечними стають суттєві й системні зміни податкового законодавства в умовах зростання зовнішніх і внутрішніх загроз, посилення економічної і політичної кризи. Вони являють собою додатковий чинник нестабільності, ускладнюють подолання економічної кризи (як мінімум через збільшення транзакційних витрат бізнесу).
5. Розроблення нової редакції Кодексу потребує нових, науково обгрунтованих ідей щодо напрямів зміни моделі податкової системи України. Наразі таким ідеям необхідні глибші обгрунтування з урахуванням усіх можливих позитивних і негативних наслідків їх практичного упровадження.

Метою податкової реформи в Україні є формування податкової системи, яка сприяє підвищенню конкурентоспроможності національної економіки, забезпеченню сталого економічного зростання на інноваційній основі, реалізації в Україні модернізаційного проекту економіки знань за умови проведення збалансованої бюджетної політики на середньо- і довгострокову перспективу.

Вибір стратегії реформування податкової системи України. Стратегія реформування податкової системи України повинна відповідати загальноєвропейським трендам, передусім тенденціям роз-

витку оподаткування у постсоціалістичних країнах ЄС, урахувати міжнародну податкову конкуренцію, зокрема необхідність конкурувати за мобільні фактори виробництва з постсоціалістичними країнами ЄС, а також потребу в адаптації податкового законодавства України до норм Директив Ради ЄС, зумовлену підписанням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Відтак, її лейтмотивом має бути коригування моделі податкової системи в напрямі лібералізації, що відповідатиме ліберальній моделі економіки України, яку слід сформувати. Необхідність такого коригування зростає через надмірні масштаби¹ та неефективність Української держави.

Передумовами втілення стратегії лібералізації податкової системи є: проведення конституційної реформи, за наслідками якої будуть визначені функції держави, що мають фінансуватися з державного та місцевих бюджетів; розроблення стратегії лібералізації економіки України.

Реформування податкової системи відбуватиметься синхронно зі зменшенням частки СЗДУ у ВВП, оптимізацією структури державних видатків та виконанням таких завдань:

- відновлення економічного зростання та його забезпечення на інноваційній основі;
- здійснення структурних реформ в основних галузях та сферах діяльності, впровадження енергозбереження і здобуття енергонезалежності, стимулювання залучення інвестицій;
- реалізація Угоди про асоціацію України з ЄС та національної програми її імплементації, адаптація вітчизняного податкового законодавства до норм і правил ЄС;
- розвиток децентралізації управління бюджетними коштами, оптимізація розподілу ресурсів між державним та місцевими бюджетами для забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, зміцнення податкового потенціалу територій;

¹ В Україні сформувалося надмірне державне навантаження на економіку, що характеризується перерозподілом через доходи СЗДУ 44–45 %, а через видатки – 50–53 % ВВП. Останнє перевищує рівень усіх постсоціалістичних та більшості розвинутих країн ЄС і наближається до рівня таких країн, як Швеція (52 %) і Греція (53,7 %), що дає змогу охарактеризувати цей рівень як надмірний для вітчизняної економіки.

- проведення пенсійної реформи, запровадження накопичувальної пенсійної системи;
- реалізація європейських принципів державної підтримки сільськогосподарських виробників.

Податкова реформа має бути системною, науково обґрунтованою, прозорою, базуватися на широкому діалозі з громадськістю задля пошуку ефективних ідей та узгодження інтересів бізнесу і влади.

Стратегічні завдання податкової реформи:

- формування на засадах лібералізації оподаткування сприятливого податкового середовища для ведення підприємницької діяльності, залучення інвестицій, зміцнення позицій вітчизняних товаровиробників у податковій конкуренції з постсоціалістичними країнами ЄС;
- створення податкових стимулів для поступового виведення бізнесу з тіні;
- встановлення податкової справедливості шляхом забезпечення рівних умов оподаткування для суб'єктів різних форм власності, організаційно-правових форм і видів економічної діяльності;
- покращання позицій України у глобальному рейтингу простоти ведення бізнесу за показником “сплата податків”;
- мінімізація негативного впливу податків на економічне зростання за допомогою подальшого розвитку процесів перенесення податкового навантаження з мобільних факторів виробництва – праці й капіталу – на нерухоме майно, споживання, ресурсні та екологічні платежі;
- підвищення ефективності використання регулюючого потенціалу податкової системи шляхом обмеження кола інструментів податкового регулювання чіткими, предметними податковими механізмами загальної дії для стимулювання інноваційної діяльності, енергоефективності та раціонального природокористування;
- зниження рівня корупції та відновлення довіри суспільства до ДФС України;
- формування податкових правовідносин на засадах, що відповідають вимогам громадянського суспільства і правової держави, звільнення їх від корупції;

- створення умов для підвищення податкової культури і правосвідомості громадян, зменшення масштабів тінізації економіки й ухилення від податків;
- удосконалення механізму забезпечення захисту прав платників податків шляхом створення ефективної системи розв'язання спорів із податкових питань під час проведення процедури адміністративного оскарження, а також у судовому порядку.

Основні напрями майбутньої податкової реформи:

- послаблення податкового навантаження на економіку як умова забезпечення її сталого зростання та підвищення конкурентоспроможності національної податкової системи в межах європейського економічного простору. Обов'язковою умовою цього є зменшення бюджетних видатків;
- відмова від малопрогресивного податку на доходи фізичних осіб та повернення до пропорційного податку як одна з умов детінізації заробітних плат та покращання позицій України в податковій конкуренції за фактор виробництва “праця”;
- встановлення єдиної ставки податку на доходи фізичних осіб і на прибуток підприємств на рівні 16 %, підвищення податкової соціальної пільги з ПДФО до рівня мінімальної заробітної плати та розширення кола осіб, котрі можуть користуватися пільгою;
- запровадження податкових стимулів для інновацій, зокрема податкової знижки на НДДКР;
- перенесення податкового навантаження з доходів на житлову нерухомість і споживання як такі, що справляють менший негативний вплив на економічне зростання, а також удосконалення фіскального регулювання забруднення навколишнього природного середовища шляхом:
 - 1) запровадження коригування бази податку на житлову нерухомість з метою урахування комфортності житла та прогресивної шкали оподаткування такої нерухомості, що забезпечить оподаткування дорогої елітної нерухомості за підвищеними ставками податку (аналог податку на багатство); зі створенням об'єктивних передумов – перехід до оподаткування нерухомості на підставі вартості;
 - 2) поетапного підвищення ставок акцизного податку в процесі адаптації податкового законодавства України до норм Директив Ради ЄС із розробленням і оприлюдненням графіка їх

- підвищення з метою надання процесові прозорого, передбачуваного характеру;
- 3) поступового посилення фіскальної ефективності екологічно орієнтованих податків і зборів завдяки реалізації Національної стратегії наближення законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля через:
- а) збільшення ставок енергетичних податків і зборів до мінімального рівня, встановленого Директивою 2003/96/ЄС;
 - б) розроблення довгострокової стратегії підвищення ставок податку на парникові гази до мінімального рівня в країнах ЄС;
 - в) запровадження збору/акцизу на пакети й контейнери зі скла, пластику чи заліза, подальше підвищення та диференціація (відповідно до рівня платоспроможності групи забруднювачів) ставок екологічного податку для твердих відходів, викидів у атмосферне повітря стаціонарними та пересувними джерелами забруднення;
 - г) введення збору за переробку та очистку води для модернізації очисних споруд та підвищення їх енергоефективності, збору з бутильованої води (для фінансування заходів із відновлення водних ресурсів);
 - д) підвищення ставок податку на відходи 4-го класу для підприємств добувної промисловості й поступове доведення їх до економічно обґрунтованого рівня (що потребує належного розкриття цими підприємствами інформації щодо витрат і природоохоронних заходів);
- удосконалення системи оподаткування сільськогосподарських товаровиробників шляхом:
- 1) надання права користуватися спрощеною системою оподаткування, обліку й звітності лише малим і середнім сільгоспвиробникам; переведення великих підприємств на сплату податків на загальних засадах;
 - 2) запровадження замість спецрежиму оподаткування ПДВ сільгоспвиробників режиму фіксованої ставки, застосовуваного в ЄС;
 - 3) скасування звільнення від оподаткування ПДВ операцій з постачання на митну територію України зернових та технічних культур, крім їх першого постачання, як такого, що по-

- збавляє експортерів права на бюджетне відшкодування й не відповідає вимогам Директиви 112 Ради ЄС;
- скасування акцизного податку з роздрібного продажу, запровадження замість нього інших механізмів формування міжбюджетних відносин: або розщеплення акцизного податку між державним і місцевими бюджетами, або розщеплення податкової бази між бюджетами різних рівнів (закріплення надходжень від одних видів підакцизних товарів за державним бюджетом, від інших – за місцевими бюджетами);
 - реформування функцій і структури Державної фіскальної служби України відповідно до світових вимог і стандартів. Формування принципово нової філософії роботи відомства, основаної на боротьбі з умисними економічними злочинами; відшкодуванні збитків, заподіяних державі; розмежуванні рівнів прийняття рішень та контролю за ними в органах фіскальної служби і за межами такого органу (з метою унеможливлення прийняття рішень, що мають корупційну складову); створенні умов для добровільної сплати податків.

Для розв'язання проблеми взаємовідносин між контролюючими органами й платниками податків діяльність ДФС України необхідно організувати не за функціональними напрямками, а за категоріями платників: великі платники податків, середній бізнес та малі підприємства, застосувавши різні підходи до супроводження й співпраці з ними.

Оскільки ключову роль у наповненні бюджету відіграють великі платники податків, співпрацю з ними потрібно організувати на засадах постійного перебування групи працівників державної фіскальної служби за місцем діяльності платника (позитивний досвід Німеччини). Ця група має виконувати функції консультатійного обслуговування, розв'язання проблем, пов'язаних із розстроченням або відстроченням сплати податкових зобов'язань, управлінням податковим боргом та моніторингом усіх господарських операцій і грошових потоків, а також дотриманням правил трансфертного ціноутворення з метою запобігання порушенням податкового законодавства. Це дасть змогу оперативно вирішувати всі дискусійні питання стосовно тлумачення положень податкового законодавства та їх практичного застосування в конкретних ситуаціях.

Стосовно середнього та малого бізнесу, основною формою співпраці має бути моніторинг поданої звітності, здійснення аналітичних процедур із метою виявлення тенденцій і взаємозв'язків між показниками фінансово-господарської діяльності платника та його податковими зобов'язаннями, проведення періодичних перевірок за місцем діяльності платника з правом усунення виявлених порушень без застосування штрафних санкцій, якщо порушення допущене вперше¹;

- реформування системи адміністрування податків і зборів, запровадження електронних сервісів (електронна митниця, електронний акциз, електронний кабінет платника податків).

До **очікуваних результатів податкової реформи** належать такі.
Мікроекономічні:

- активізація підприємницької діяльності;
- формування рівних конкурентних умов для ефективної діяльності суб'єктів господарювання незалежно від їх місцезнаходження, виду діяльності та організаційно-правового статусу;
- забезпечення раціональнішого використання природних ресурсів, зниження енергоємності та ресурсомісткості виробництва;
- активізація природоохоронної діяльності;
- зменшення масштабів ухилення від сплати податків.

Макроекономічні:

- зростання внутрішніх і зовнішніх інвестицій;
- підвищення темпів економічного зростання;
- покращання позицій України в міжнародній конкуренції за мобільні фактори виробництва;
- зменшення масштабів “тінізації” економіки;
- поліпшення екологічної ситуації.

Суспільні:

- підвищення податкової культури платників;
- формування партнерських відносин між платниками податків і контролюючими органами.

Умови ефективного реформування податкової системи:

- ефективне державне управління розробленням і проведенням податкової реформи;

¹Пропозиція співробітниці відділу податкової політики О. М. Тимченко.

- формування відносин довіри між владними структурами і суспільством;
- припинення воєнних дій на території України, забезпечення макроекономічної, соціальної й політичної стабільності в суспільстві;
- зниження рівня корупції, у тому числі в контролюючих органах;
- наявність, крім фіскальних, достатніх нефіскальних умов активізації інвестиційних процесів – надійного захисту прав власності, реально забезпеченого незалежною судовою та виконавчою гілками влади, конкуренції і контрактів;
- створення належних нефіскальних умов активізації підприємницької діяльності – її дерегуляція, стабільні, прогнозовані умови господарювання;
- проведення адміністративно-територіальної реформи, ефективною бюджетної децентралізації;
- забезпечення прозорості економічних відносин і системи державних фінансів;
- узгодження податково-бюджетної і грошово-кредитної політики;
- ефективне використання державних коштів, акумульованих за допомогою податків і зборів, раціоналізація структури державних видатків;
- посилення співпраці з міжнародними інституціями в частині обміну податковою та митною інформацією;
- створення єдиного інформаційно-аналітичного простору для обміну інформацією про платників податків, об'єкти оподаткування та об'єкти, пов'язані з оподаткуванням, а також забезпечення чіткої міжвідомчої координації в країні на засадах методологічних підходів, застосовуваних у системі Єврофіск.

5.2. РЕФОРМА ЄДИНОГО ВНЕСКУ НА ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВЕ ДЕРЖАВНЕ СОЦІАЛЬНЕ СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ

Незважаючи на те, що єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – ЄСВ) не є складовою податкової системи України, необхідність і шляхи його реформування протягом останніх двох років посідають центральне місце під час дискусій щодо напрямів проведення податкової реформи. І справа

не лише в тому, що разом із податком на доходи фізичних осіб ЄСВ формує загальне податкове навантаження на фактор виробництва “праця”. Створюючи найбільший тиск на цей чинник, саме ЄСВ деформує поведінку економічних агентів, заохочуючи їх до використання нелегальної зайнятості й виплати заробітної плати “в конвертах”. Відтак, не реформуючи ЄСВ, не можна знизити рівень тінізації доходів і розширити базу як єдиного внеску, так і податку на доходи фізичних осіб. Водночас необхідність реформування ЄСВ суперечить обмеженим можливостям радикального перегляду його ставок. І від того, як буде подолано цю суперечність, залежать не лише перспективи детінізації доходів та зменшення дисбалансів у системі пенсійного забезпечення, а і її майбутнє загалом.

Усупереч панівним уявленням проблема високого податкового навантаження на заробітну плату існує не лише в Україні, а й характерна для більшості постсоціалістичних країн ЄС і для частини розвинутих. Якщо в Україні сукупна (агрегована) ставка ЄСВ для роботодавців і найманих працівників встановлена на рівні від 40,36 до 53,3 % (залежно від класу професійного ризику), середньозважена – 44,6, ефективна – 41 %, то в 11 постсоціалістичних країнах ЄС (а саме з цією групою країн коректно порівнювати Україну) її середній рівень становить 39,8 %, у тому числі в Словаччині – 46,6 %, у Чехії – 45, Румунії – 44,5, Угорщині – 43, Польщі – 42,09 % (табл. 5.2). Найнижча серед постсоціалістичних країн ЄС ставка використовується у Болгарії – 30,7 %, а загалом серед країн ЄС – у Данії (8), Ірландії (8,25) й на Кіпрі (15,6 %).

Суто українською проблемою є найвища порівняно не лише з постсоціалістичними, а й із розвинутими країнами ЄС ставка ЄСВ для роботодавців і найнижча – для найманих працівників. Перша в Україні коливається в межах від 36,76 до 49,7 % (середньозважена, за розрахунками експертів, дорівнює 41 %, ефективна – 36,4 %). В 11 країнах ЄС її середній рівень становить 25,5 %. Найнижча ставка існує в Хорватії (15,2 %) і Словенії (16,63), найвища – у Чехії та Естонії (34 %).

Ставка ЄСВ для більшості працівників в Україні встановлена на рівні 3,6 %, тоді як її середній рівень в 11 країнах ЄС – 14,4 %. Найнижчий рівень – в Естонії (4 %), найвищий – у Польщі (22,71) і Словенії (22,1 %). Відтак в Україні більш як 90 % тягаря соціальних платежів покладається на роботодавців. З-поміж країн, що входять до ЄС, аналогічна ситуація спостерігається лише в Естонії. Зазначене свід-

Таблиця 5.2
Динаміка сумарних ставок внесків на соціальне страхування* в країнах ЄС, %

Країни	Сумарні ставки внесків на соціальне страхування					
	2008			2014		
	Наймані працівники	Роботодавці	Разом	Наймані працівники	Роботодавці	Разом
Словаччина	10,4	27,2	37,6	13,4	33,2	46,6
Чехія	12,5	35,0	47,5	11,0	34,0	45,0
Румунія	16,5	36,75	53,25	16,5	28,0	44,5
Угорщина	17,0	32,0	49,0	16,0	27,0	43,0
Польща	22,46	19,61	42,07	22,71	19,38	42,09
Литва	3,0	31,5	34,5	9,0	31,17	40,17
Словенія	22,1	16,1	38,2	22,10	16,63	38,73
Естонія	2,6	33,3	35,9	4,0	34,0	38,0
Хорватія	20,0	17,2	37,2	20,0	15,2	35,2
Латвія	9,0	24,09	33,09	10,50	23,59	34,09
Болгарія	13,0	19,9	32,9	12,9	17,8	30,7
Мальта	10,0	10,0	20,0	10,0	10,0	20,0
Кіпр	6,3	6,3	12,6	7,8	7,8	15,6
Франція	9,8	32,68	42,48	13,2	37,5	50,7
Італія	8,89	31,97	40,86	9,19	33,68	42,87
Австрія	17,05	25,15	42,2	17,20	25,15	42,35
Нідерланди	22,5	10,4	32,9	22,70	19,07	41,77
Німеччина	19,5	19,92	39,42	20,175	20,575	40,75
Швеція	7,0	23,43	30,43	7,0	31,42	38,42
Бельгія	13,07	24,77	37,84	13,07	24,80	37,87
Іспанія	6,25	31,08	37,33	6,25	31,13	37,38
Ірландія	11,55	22,1	33,65	12,05	23,60	35,65
Португалія	11,0	23,75	34,75	11,0	23,75	34,75

Закінчення табл. 5.2

Країни	Сумарні ставки внесків на соціальне страхування					
	2008			2014		
	Наймани працівники	Роботодавці	Разом	Наймани працівники	Роботодавці	Разом
Фінляндія	6,01	20,671	26,681	8,41	22,19	30,60
Великобританія	11,0	12,8	23,8	11,1	13,8	24,9
Люксембург	14,45	13,57	28,02	12,70	11,95	24,65
Ірландія**	4,0	8,5	12,5	4,0	4,25	8,25
Данія**	...	...	...	8,0	0	8,0
У середньому по: ЄС-11 (<i>нотсоціалістичні країни</i>)	13,5	26,6	40,1	14,4	25,5	39,8
ЄС-13	12,7	23,8	36,4	13,5	22,9	36,4
ЄС-15	11,6	21,5	33,1	11,7	21,5	33,3
ЄС-28	12,1	22,6	34,7	12,6	22,2	34,7

* До переліку програм соціального страхування входять пенсійне страхування, страхування у разі втрати працездатності та годувальника; страхування у зв'язку із хворобою та народженням дитини; страхування у зв'язку з травмуванням на виробництві; страхування по безробіттю, допомогі сім'ям з дітьми. Наведені в таблиці ставки можуть не охоплювати всіх перелічених програм соціального страхування. В окремих випадках представлено тільки певні групи, такі як наймани працівники. При застосуванні в країні диференційованих ставок відраховувань до соціальних фондів наведені в таблиці дані відображають середню або мінімальну ставку зі шкали.

** У Данії більшість програм соціального страхування фінансується з бюджету. За окремими програмами і роботодавці, і працівники сплачують внески у фіксованих сумах.

Складено за: Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2008 / Social Security Administration. – Washington, DC : SSA Publication, 2008. – 331 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2008-2009/europe/ssptw08europe.pdf>; Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2014. – Washington, DC : SSA Publication, 2014. – 325 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/europe/ssptw14europe.pdf>.

чить, що високий рівень ставки ЄСВ для роботодавців в Україні є головним фактором, що зумовлює високий рівень податкового навантаження на працю.

Зважаючи на інтерес до радикального зменшення ставок ЄСВ в Україні, низькі ставки внесків на соціальне страхування в чотирьох країнах ЄС – Болгарії, Данії, Ірландії й на Кіпрі – потребують дослідження питання щодо причин та ефективності політики їх зниження.

У Болгарії у 2002 р. сукупна ставка внесків на соціальне страхування становила 44,7 % і була вищою для найманих працівників – 25,5 % проти 19,2 % для роботодавців. Згодом відбувалося її поступове зниження зі зміною пропорції розподілу податкового навантаження між роботодавцями і працівниками. При цьому до 2006 р. ставка внесків для роботодавців підвищувалася, а для найманих працівників знижувалася, після 2006 р. спостерігалися протилежні процеси. Характерно, що зменшення упродовж 2002–2012 рр. навантаження соціальних внесків на фонд оплати праці на 14 в. п. супроводжувалося скороченням частки надходжень за сплаченими внесками у ВВП з 10,3 % у 2003 р. до 7,3 % у 2012 р., що свідчить про відсутність позитивної реакції економічних агентів на таке зниження. За даними звіту міністерства праці та соціальної політики, тіньовий сектор економіки відіграє важливу роль у дефіциті бюджету Національного інституту страхування в Болгарії, оскільки близько 2/3 працюючого населення сплачують внески на соціальне страхування на базі мінімальної або меншої за мінімальну заробітної плати¹. Щодо дефіциту бюджету згаданого інституту, то його рівень підтверджує той факт, що, за даними 2014 р., на виплату пенсій щороку держава витрачає 4,14 млрд євро, з них 2,56 млрд євро (62 %) надходять від податків, а не від страхових внесків².

У Данії та Ірландії наслідком найнижчих ставок внесків на соціальне страхування є найменша в ЄС частка надходжень за сплаченими

¹ Ministry of Labour and Social Policy. New Social Policy Strategy. Bulgaria. 2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_150649.pdf.

² Pension System. Questions Bulgaria's Fiscal Stability // novinite.com. – 2014. – 3 Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.novinite.com/articles/156925/Pension+System+Questions+Bulgaria%27s+Fiscal+Stability+%E2%80%93+Minister>.

внесками у ВВП, яка у 2012 р. становила відповідно 0,9 та 4,4 % (табл. 5.3). Безумовно, ці надходження не можуть забезпечити фінансування всіх програм соціального страхування. Відтак у Данії більшість таких програм фінансується з бюджету. В Ірландії¹ один із видів пенсій – ненакопичувальна державна пенсія, що являє собою виплату малозабезпеченим особам, які досягли пенсійного віку (66 років), проте, згідно зі звітами про внески в систему соціального страхування, не відповідають умовам для отримання перехідної або накопичувальної державної пенсії², фінансується за рахунок податків із державного бюджету. Її розмір для кожної особи визначається за результатами перевірки її матеріального стану.

Крім того, в Ірландії діють програми професійних пенсій, створювані, як правило, великими роботодавцями. Роботодавці, котрі не мають наміру фінансувати ці програми, запроваджують програми особистого пенсійного ощадного рахунку (Personal Retirement Savings Account) для нагромадження пенсійних заощаджень. До компенсаторів невисоких ставок соціальних внесків у Ірландії можна віднести також додаткові збори, в тому числі введені під час останньої фінансово-економічної кризи, зокрема пенсійний і універсальний соціальний збори.

Пенсійний збір, запроваджений у 2009 р., сплачується лише особами, що працюють у бюджетній сфері і є учасниками програми пенсійного забезпечення для державних службовців. Стандартні ставки збору диференційовані (від 3 до 9,6 %) залежно від величини валової зарплати. Ставки універсального соціального збору, введеного у 2011 р., коливаються в межах від 2 до 7 % (для самозайнятих осіб – до 10 % доходу).

¹ Reviews of Pensions Systems: Ireland / OECD. – P. : OECD Publishing, 2014. – 146 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/oecd-reviews-of-pension-systems-ireland_9789264208834-en.

² В Ірландії станом на 2013 р. існувало три види державних пенсій: перехідна, накопичувальна й ненакопичувальна. Перехідна державна пенсія виплачувалася особам, що досягли 65 років, які припинили трудову діяльність (вийшли на пенсію з роботи з повною зайнятістю й заробляють до 38 євро на тиждень як наймані робітники або 3174 євро на рік, займаючись приватною практикою) і сплатили достатні внески до системи соціального страхування; така пенсія сплачувалась до досягнення отримувачем пенсійного віку – 66 років. З 1 січня 2014 р. вона мала бути скасована.

Таблиця 5.3

Динаміка надходжень за сплаченими внесками на соціальне страхування в країнах ЄС, % ВВП

Країни	2008	2009	2010	2011	2012	Зміни за 2008–2012 рр.
Бельгія	13,9	14,5	14,2	14,3	14,6	0,7
Болгарія	7,8	7,7	7,0	7,3	7,2	-0,6
Чехія	15,5	14,8	15,2	15,5	15,6	0,1
Данія	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	-0,1
Німеччина	15,2	15,9	15,5	15,4	15,6	0,4
Естонія	11,6	13,0	13,1	11,9	11,5	-0,1
Ірландія	5,4	5,7	5,7	4,8	4,4	-1,0
Греція	11,1	10,5	11,1	10,6	10,8	-0,3
Іспанія	12,3	12,4	12,4	12,3	12,0	-0,3
Франція	16,3	16,8	16,7	16,8	17,0	0,7
Хорватія	11,9	12,2	12,0	11,7	11,5	-0,4
Італія	13,4	13,7	13,4	13,4	13,5	0,1
Кіпр	7,8	8,7	8,9	8,8	9,1	1,3
Латвія	8,3	8,5	8,4	8,6	8,4	0,1
Литва	9,6	12,8	11,9	11,2	11,0	1,4
Люксембург	10,6	11,9	11,0	11,2	11,5	0,9
Угорщина	13,7	13,2	12,1	13,2	13,2	-0,5
Мальта	5,9	5,9	5,8	6,0	6,0	0,1
Нідерланди	14,5	13,8	14,2	14,8	16,0	1,5
Австрія	14,3	14,8	14,7	14,6	14,9	0,6
Польща	11,3	11,3	11,1	11,4	12,3	1,0
Португалія	8,8	9,0	9,1	9,4	9,1	0,3

Закінчення табл. 5.3

Країни	2008	2009	2010	2011	2012	Зміни за 2008–2012 рр.
Румунія	9,3	9,4	8,6	9,0	8,8	-0,5
Словенія	14,1	14,9	15,2	15,0	15,2	1,1
Словаччина	11,8	12,5	12,3	12,3	12,5	0,7
Фінляндія	12,0	12,8	12,7	12,6	13,1	1,1
Швеція	8,4	8,1	8,2	7,1	7,2	-1,2
Великобританія	6,7	6,7	6,6	6,6	6,7	0,0
ЄС-28	10,8	11,2	11,0	11,0	11,1	0,3
ЄС-18	11,5	12,0	11,9	11,8	12,0	0,5

Складено за: Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2014. – Р. 195 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf.

Отже, низькі ставки внесків на соціальне страхування в окремих країнах ЄС навряд чи можуть бути прикладом для України. В одних із них (Болгарія) досвід їх зниження не можна назвати позитивним, оскільки воно не сприяло розв'язанню проблем тінізації заробітних плат і дефіциту пенсійного фонду. В інших країнах недостатні надходження за сплаченими внесками на соціальне страхування компенсуються фінансуванням програм соціального страхування з бюджету чи з окремих фондів, до яких сплачуються окремі внески, не враховані в табл. 5.2.

Складні демографічні проблеми й фіскальні дисбаланси змусили уряди більшості європейських країн останніми роками переглянути ставки внесків на соціальне страхування. При цьому лише сім країн ЄС знизили загальну ставку внесків, 18 країн підвищили її, з них чотири – символічно. Наймасштабніше збільшення ставок відбулося у Словаччині, Нідерландах, Франції, Швеції й Литві, максимальне зниження – у Румунії (з 53,25 до 44,5 %) та Угорщині (з 49 до 43 %).

Якщо західноєвропейські країни не вдаються до радикального зниження ставок ЄСВ, то в деяких пострадянських країнах така практика застосовувалася. Зокрема, у Грузії ставку єдиного соціального податку (ЄСП) у 2005 р. зменшено з 33 до 20 %, а з 2008 р., заради максимального спрощення системи оподаткування, ЄСП об'єднано з ПДФО. Для компенсації втрат бюджету ставку ПДФО підвищено з 12 до 20 % (таким чином, сукупна ставка ПДФО і ЄСП зменшилася на 12 в. п.).

При цьому необхідно мати на увазі, що у Грузії немає Пенсійного фонду; пенсії сплачуються з державного бюджету й спрямовані передусім на подолання крайньої бідності. Фактично пенсія є різновидом соціальної програми для певних категорій населення. Важливим є й інший момент: частка ЄСП у ВВП Грузії навіть за ставки 33 % була мізерною – 4,1 % (для порівняння в Україні у 2014 р. вона становила 11,4 %). Після зниження ставки в 2005 р. частка ЄСП у ВВП протягом двох років зменшувалася і тільки в 2007 р. зросла до 4,7 % (табл. 5.4).

Не дало очікуваних фіскальних наслідків і об'єднання ЄСП із ПДФО. Якщо сукупна частка двох податків у ВВП до об'єднання становила 7,4 %, то після об'єднання зменшилася до 6,8 %, не досягши навіть у 2013 р. дореформеного рівня. Відтак, підвищення ставки ПДФО не дало можливості компенсувати втрати від скасування ЄСП.

Таблиця 5.4

Динаміка частки податку на доходи фізичних осіб та внесків на соціальне страхування у ВВП у Грузії

Показники	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Податок на доходи фізичних осіб, млн лари	268,7	290,7	386,0	526,9	1 296,3	1 119,0	1 202,1	1 551,1	1 764,8	1 934,2
Внески на соціальне страхування, млн лари	402,2	428,8	502,8	722,1	-	-	-	-	-	-
ВВП, млн лари	9 824	11 621	13 790	16 994	19 075	17 986	20 743	24 344	26 167	26 825
Частка ПДФО у ВВП, %	2,74	2,50	2,80	3,10	6,80	6,22	5,80	6,37	6,74	7,21
Частка внесків на соціальне страхування у ВВП, %	4,10	3,69	3,65	4,25	-	-	-	-	-	-

* Попередні дані.

Складено за даними Департаменту статистики Грузії й Міністерства фінансів Грузії.

В Україні вже другий рік триває обговорення шляхів детінізації заробітних плат через радикальне зниження ставки ЄСВ. У табл. 5.5 наведено лише окремі пропозиції, що висувалися. Їхні загальні особливості такі:

- 1) зміщення акцентів на зниження ставки ЄСВ для роботодавців; повна відсутність уваги до проблеми підвищення ставки ЄСВ для найманих працівників;
- 2) обговорення пропозицій щодо масштабного зниження ставки ЄСВ для роботодавців (найбільше – із 41 до 18 %, або на 23 в. п.), безпрецедентного в Європі, оскільки її незначне зниження, на думку більшості, не сприятиме виведенню зарплат із тіні;
- 3) відсутність обґрунтованих розрахунків втрат Пенсійного фонду від такого зниження та їхніх наслідків для системи пенсійного забезпечення та добробуту пенсіонерів;
- 4) нехтування нелінійною реакцією економічних агентів на зниження ставки ЄСВ.

Особливе місце серед концепцій реформування ЄСВ належить одній із найрадикальніших пропозицій – узагалі скасувати єдиний внесок. Ставку ПДФО при цьому пропонується: 1) встановити на рівні 20 %; 2) підвищити у 2016 р. до 29 %, а протягом 2017–2018 рр. знизити до 20 %. З метою розширення бази ПДФО у другому варіанті передбачається зобов'язати підприємців підвищити заробітну плату на величину, що дорівнює ставці, за якою вони сплачували ЄСВ¹.

Розглянемо цю пропозицію детальніше.

Передусім необхідно оцінити її фискальні наслідки. Так, у 2014 р. сукупні надходження ПДФО (з урахуванням військового збору, який передбачається скасувати) і ЄСВ, нарахованого страхувальниками й утриманого із заробітної плати застрахованих осіб, за даними Державної казначейської служби України та зведеної інформації “Показники сплати єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування” станом на 1 січня 2015 р., дорівнювали 253,1 млрд грн (75,2 млрд грн + 161,8 млрд грн + 16,1 млрд грн).

Загальна сума нарахованої заробітної плати у 2014 р. становила 471,7 млрд грн. У разі її оподаткування за ставкою 20 % (варіант 1),

¹ Шаповал Е. Все, что нужно знать о налоговой реформе: замглавы налогового комитета парламента – о фискальной реформе / Е. Шаповал // hubs. – 2015. – 8 июня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hubs.ua/authority/nalogovaya-reforma-38150.html>.

Таблиця 5.5

Пропозиції щодо зниження ставки ЄСВ в Україні

Автори пропозиції	Пропозиції щодо масштабів зниження ставки ЄСВ		Умови зниження
	для роботодавців	для найманих працівників	
Група “Економічний розвиток”	18 %	—	Збільшення протягом перехідного періоду ФОП уявчі. Посилення відповідальності роботодавців за неоформленого працівника до 17 тис. грн за перший випадок і до 51 тис. грн за наступні випадки протягом року
Концепція реформування зарплатних податків в Україні	<i>Модель 1</i>		Підвищення прогресії в оподаткуванні доходів фізичних осіб. П'ять моделей ПДФО зі ставками від 10–15 до 25 %
	Фіксована сума ЄСВ за ставкою 37 % МЗП. На суму ЗП, що перевищує МЗП, – 19 %	3,6 %	
	<i>Модель 2</i>		
	Фіксована сума ЄСВ за ставкою 41 % МЗП. На суму ЗП, що перевищує МЗП, – 15 %	3,6 %	
ГП “Нова країна”	Фіксована ставка ЄСВ у обсязі 41 % МЗП	—	Зниження ставки ПДФО до 10 %
“Підприємці за реформи”	15 %	—	7 %. Податковий паритет виникає за умови, коли сума ставок ЄСВ та ПДФО становить 22 %

Закінчення табл. 5.5

Автори пропозиції	Пропозиції щодо масштабів зниження ставки ЄСВ		Умови зниження
	для роботодавців	для найманих працівників	
“Реанімаційний пакет реформ”	<i>Перший етап</i>		
	18 %	–	10 %; збільшення протягом перехідного періоду ФОП у 2 рази
	<i>Другий етап</i>		
Цільова команда “Податкова реформа”	Скасування ЄСВ		20 %; наявність компенсаторів
	Скасування ЄСВ		Скасування військового збору. Поетапний перегляд ставки ПАФО: 2016 р. – до 29 %, 2017 р. – 25, 2018 р. – 20 %
	Скасування ЄСВ		20 %
Об’єднана концепція податкової реформи від бізнесу і громадянського суспільства	<i>Перший етап (2016 р.)</i>		
	20 %		20 %
	<i>Другий етап (2018 р.)</i>		
Міністерство фінансів України	Скасування ЄСВ		20 %

Складено автором.

втрати бюджету дорівнюватимуть 158,76 млрд грн. Якщо підприємці підвищать її на величину ефективної ставки ЄСВ для роботодавців у 2014 р. (36,4 %), база нарахування ПДФО становитиме 643,4 млрд грн (варіант 2). У разі її оподаткування за ставкою 29 % бюджет отримає 186,6 млрд грн. Насправді, з урахуванням пільг із ПДФО, сума надходжень буде меншою. Відтак, втрати держави дорівнюватимуть у 2016 р. як мінімум 66,5 млрд грн.

Коли навіть припустити, що в 2016 р. уся тіньова заробітна плата (200 млрд грн¹) буде виведена з тіні й бюджет додатково отримає 58 млрд грн, загальна сума надходжень ПДФО (244,6 млрд грн) буде меншою за надходження податку і ЄСВ у 2014 р. Проте таке припущення нереалістичне, оскільки, по-перше, в 2016 р. стан економіки істотно не покращиться, внаслідок чого сподіватися на значну детінізацію заробітних плат не варто; по-друге, повне виведення зарплат із тіни неможливе у принципі, з огляду на існування тіньової економіки в усіх країнах світу. Отже, найімовірніше, необхідно розраховувати на фіскальні втрати держави в обсязі 66,5 млрд грн.

Не менш серйозними є соціальні наслідки скасування ЄСВ, яке має супроводжуватися ліквідацією Пенсійного фонду й пенсій і запровадженням натомість соціальної допомоги пенсіонерам, котра виплачуватиметься з бюджету. Автори реформи не аналізують цих наслідків, тому нам не відомі їх наміри щодо перегляду виплат пенсіонерам. Припустимо, вони будуть збережені на рівні 2014 р. Для фінансування цих виплат потрібні кошти в обсязі 246,7 млрд грн (загальна сума видатків Пенсійного фонду за вирахуванням видатків на керівництво та управління у сфері пенсійного забезпечення, тобто 248,9 млрд грн – 2,2 млрд грн), або 43,5 % доходів зведеного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів), збільшених на суму приросту ПДФО, що стане наслідком його сплати за ставкою 29 %, та 64,4 % доходів державного бюджету (не враховуючи міжбюджетні трансферти), збільшених на суму ПДФО з урахуванням встановленої

¹ Таку суму тіньової заробітної плати озвучила у своєму інтерв'ю в ефірі "Українського радіо" у програмі "Урядові будні" від 13.01.2015 Міністр фінансів України Н. Ярецько, посилаючись на міністра соціального розвитку. Див.: Інтерв'ю Міністра фінансів Наталії Ярецько в ефірі "Українського радіо" у програмі "Урядові будні" від 13.01.15 // Урядовий портал. – 2015. – 15 січ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247872171&cat_id=244276512.

Бюджетним кодексом України пропорції його розподілу між державним і місцевими бюджетами. Це надмірне навантаження на бюджет, необхідність послаблення якого призведе до скасування виплат пенсіонерам на рівні пенсій, які вони отримували в 2014 р. Їх заміна соціальною допомогою, що надаватиметься на зрівняльних засадах, спричинить різке погіршення рівня життя пенсіонерів.

Крім Пенсійного, будуть скасовані й інші соціальні фонди. Невідомо, які соціальні виплати при цьому держава зможе зберегти, профінансувавши їх з бюджету. Проте руйнація всієї системи соціального забезпечення в Україні стане безпрецедентним ударом по соціальних правах і добробуту громадян.

На початку 2015 р. в Україні була реалізована реформа ЄСВ, сенс якої полягав не у зменшенні ставки внеску, а в запровадженні понижуючого коефіцієнта до неї, який міг застосовуватися лише за певних обставин. Умовами його використання визначено: підвищення на 20 % бази нарахування ЄСВ на одну застраховану особу (від середнього показника 2014 р.); збереження середнього платежу на одну застраховану особу після застосування коефіцієнта на рівні середнього платежу за 2014 р.; забезпечення кількості застрахованих осіб у звітному місяці на рівні, що не перевищує 200 % середньомісячної кількості таких осіб у 2014 р.

Розглянемо переваги й недоліки реалізованої моделі реформи ЄСВ.

Найпривабливішою слід визнати ідею зниження ставки внеску залежно від масштабів зростання фонду оплати праці, що теоретично (за інших рівних умов) може створити стимули до виведення зарплат із тіні й зменшити втрати Пенсійного фонду або навіть уникнути їх. Проте той спосіб, у який була реалізована ця ідея, викликає багато запитань і сумнівів щодо ефективності такої реформи.

По-перше, запровадження понижуючого коефіцієнта дає змогу зменшити середньозважену ставку ЄСВ для роботодавців у 2015 р., як мінімум із 41 до 34,2 % (при зростанні офіційної заробітної плати на 20 %), як максимум – до 16,4 % (у разі застосування мінімального коефіцієнта 0,4)¹. Проте, аби щомісяця сплачувати ЄСВ за зниженою ставкою, база його нарахування на одну застраховану особу повинна

¹ Інструкція про порядок нарахування і сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : затв. наказом Міністерства фінансів України від 20.04.2015 № 449 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0508-15>.

щомісяця зростати на 20 % і більше порівняно з середньомісячною базою нарахування за 2014 р. на одну застраховану особу, оскільки згідно з Інструкцією про порядок нарахування і сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування понижуючий коефіцієнт має обчислюватися платниками кожен місяць. Чи багато знайдеться в Україні платників, готових заради отримання тимчасової знижки виводити зарплати з тіні?

По-друге, Інструкцією встановлено, що у 2016 р. буде застосовуватися коефіцієнт 0,6, який дасть можливість знизити середньозважену ставку ЄСВ до 24,6 %, проте не визначено умови використання коефіцієнта. Чи означає це, що вони встановлюватимуться новою Інструкцією, яку буде затверджено на початку 2016 р., чи це свідчить про перехід до безумовного зниження ставки ЄСВ, починаючи з 2016 р.? Відсутність відповідей на ці та інші запитання породжує ситуацію невизначеності, яка не мотивує економічних агентів до виведення зарплат із тіні. На наше глибоке переконання, жоден підприємець не змінить моделі своєї поведінки, не знаючи, якою буде політика держави щодо ставки ЄСВ через рік, два і як мінімум у середньостроковій перспективі.

По-третє, при проведенні реформи ЄСВ було проігноровано той факт, що реакції роботодавців на запровадження понижуючого коефіцієнта до його ставки залежить від стану економіки загалом і фінансового становища окремого роботодавця. Скорочення попиту на продукцію, збиткова діяльність чи низький рівень рентабельності можуть стати перешкодами на шляху підвищення заробітних плат чи виведення частини їх із тіні. Відтак, в умовах економічної кризи запроваджена в Україні модель реформування ЄСВ може не дати жодного ефекту або ефект буде незначним. Причина цього – не лише у недоліках самої моделі, а й у невдалому виборі часу для її запровадження. Більше того, економічна криза є негативним тлом для реалізації будь-якої моделі реформування ЄСВ.

З огляду на викладене пропонуємо:

1. Відмовитися від проведення реформи ЄСВ під час економічної кризи, а також від радикального зниження його ставки, оскільки таке зниження, як доводить європейський досвід, не можливе без зміни підходів до фінансування виплати пенсій (наприклад, перехід до їх виплати з державного бюджету).

Популярна у ЗМІ теза, що лише масштабне зниження ставки ЄСВ може бути вигідним для роботодавців і спонукатиме їх до детінізації

заробітних плат, на нашу думку, є сумнівною. Більше того, її поширення ЗМІ є одним із важливих чинників формування відповідної моделі поведінки платників внеску.

Поведінка платників ЄСВ, що визначає їх вибір на користь чи проти виплати заробітної плати “у конвертах”, залежить від інших чинників, крім макроекономічних та інституціональних, які впливають на витрати роботодавця на виплату заробітної плати в розрахунок на кожного працівника. Очевидно, якщо зі зниженням ставки ЄСВ і коефіцієнта тінізації фонду оплати праці ці витрати зменшуються, роботодавцю економічно вигідно виводити частину зарплат із тіні. Основними серед таких чинників є:

- 1) сукупне навантаження на фонд оплати праці, яке залежить не лише від величини ставки ЄСВ, а й від ставки (ставок) ПДФО, а також інших податків чи зборів, що сплачуються із заробітної плати;
- 2) коефіцієнт тінізації фонду оплати праці (частка заробітної плати, що видається “в конвертах”, у загальній сумі фонду): за вищого коефіцієнта витрати роботодавця в розрахунок на одного працівника зменшуються;
- 3) ставка оготівкування коштів, необхідних для виплати заробітної плати “у конвертах”;
- 4) санкції проти підприємців, які сплачують заробітну плату “в конвертах”.

Для дослідження впливу зазначених чинників на величину витрат роботодавця на одного працівника при використанні “сірої” та офіційної схем нарахування заробітної плати до і після реформи ЄСВ ми здійснили розрахунки, результати яких наведені у Додатку А. Розрахунки ґрунтуються на таких реальних даних у 2014 р.: загальна сума нарахованої заробітної плати, винагород за виконання робіт (послуг) за цивільно-правовими договорами та інших видів доходу, на які нараховується ЄСВ у межах максимального обсягу бази нарахування (445 млрд грн); сума тінювих доходів, оприлюднена останнім часом (200 млрд грн); середньозважена ставка ЄСВ для роботодавців (41 %), ставка оготівкування коштів, необхідних для виплати заробітної плати “в конвертах” (12 %). Відтак, вони характеризують типову картину для економіки України у 2014 р.

Аналіз таблиці засвідчує таке.

Витрати роботодавця в розрахунку на одного працівника, що складаються із витрат на виплату офіційної заробітної плати, ЄСВ, що сплачує роботодавець, та витрат на оготівковування тіньової частини заробітної плати, після запровадження понижуючого коефіцієнта дещо скорочуються за різних варіантів зменшення ставки ЄСВ, хоча максимальне скорочення витрат відбудеться при зниженні ставки ЄСВ до 16,4 % (гр. 6, ряд. 13 додатка А). Зазначене спростовує поширене уявлення про те, що прийнятним для роботодавця може бути лише суттєве зменшення ставки внеску.

Якщо роботодавець до своїх витрат зараховує й ті податки та збори, які сплачуються із заробітної плати працівника (така поведінка можлива, коли при наймі на роботу підприємець і робітник домовляються про рівень "чистої" заробітної плати), для нього не прийнятний ні варіант зі зниженням ставки ЄСВ до 34,2 %, ні варіант із її зменшенням до 31,5 %. Економічно вигідним для підприємця буде лише зниження ставки внеску до 16,4 та 24,6 %.

2. Провести зниження ставки ЄСВ у два етапи. На першому етапі запровадити понижуючий коефіцієнт¹ 0,77 до ставки внеску для роботодавців (який застосовуватиметься без жодних умов) і одночасно підвищити ставку внеску для працівників до 6 %.

На другому етапі ввести понижуючий коефіцієнт 0,6 до ставки внеску для роботодавців і паралельно збільшити ставку внеску для працівників до 9 %.

За наслідками першого етапу ставка ЄСВ для роботодавців зменшиться до 31,6 %, сукупна – до 37,6 %, за наслідками другого – відповідно до 24,6 і 33,6 % (практично до середнього рівня в розвинутих країнах ЄС).

3. Встановити, що умовою переходу до другого етапу зниження ставки ЄСВ є підвищення середньорічної бази нарахування єдиного внеску на одну застраховану особу на першому етапі реформи на 20 (30)² і більше відсотків порівняно із середньорічною базою нараху-

¹ Доцільність запровадження понижуючого коефіцієнта до ставки ЄСВ замість її зменшення зумовлена застосуванням 67 ставок ЄСВ для різних класів професійного ризику.

² Мінімальне підвищення середньорічної бази нарахування єдиного внеску може бути уточнене залежно від макроекономічної ситуації у країні на момент проведення реформи ЄСВ.

вання єдиного внеску на одну застраховану особу в дореформеному році.

Наслідки реформи ЄСВ, наведені в додатках Б і В, розраховані для різних рівнів тінізації заробітних плат – 30 % (додаток Б) і 50 % (додаток В) і в кожному додатку – для різних масштабів підвищення середньорічної бази нарахування єдиного внеску на одну застраховану особу – на 20 і 30 %. Крім того, для першого року реформи ЄСВ вони обчислені для двох моделей поведінки платників – коли вони не підвищують / підвищують зарплату і не змінюють рівня її тінізації / знижують його. У першому випадку загальна сума ЄСВ і ПДФО зменшується, у другому – зростає. Насправді, можна сподіватися, що більшість платників, очікуючи на запровадження на другий рік реформи понижуючого коефіцієнта 0,6 до ставки внеску для роботодавців, підвищить середньорічну базу нарахування ЄСВ на одну застраховану особу.

Необхідно зважити на те, що в разі збільшення середньорічної бази нарахування єдиного внеску на 20 % за наслідками другого етапу реформи, загальні надходження ЄСВ і ПДФО зменшаться (державна зазнає збитків), тоді як у разі її підвищення на 30 % вони зростуть.

Оскільки ми пропонуємо проводити реформу ЄСВ в умовах економічного зростання, втрати Пенсійного фонду на другий рік реформи (за умови підвищення середньорічної бази нарахування єдиного внеску на 20 %) можуть бути компенсовані зростанням надходжень не лише прямих, а й непрямих податків унаслідок покращання економічної кон'юнктури.

Загроза реалізації запропонованої моделі реформи ЄСВ: у перший рік її проведення витрати роботодавця в розрахунок на одного працівника з урахуванням усіх сплачених податків (ЄСВ і ПДФО) зростають (більшою мірою при підвищенні середньорічної бази нарахування єдиного внеску на 30 %) (ряд. 14 додатків Б і В), що негативно впливає на стимули до виведення частини фонду оплати праці з тіні. Проте їх зменшення на другий рік реформи надає цій загрозі тимчасового характеру.

Запропонована модель реформи ЄСВ, на відміну від моделі, запровадженої з початку 2015 р., характеризується:

- прозорістю й визначеністю (чітко встановлено масштаби й умови перегляду ставок ЄСВ);
- реалістичністю (не передбачено щомісячного перегляду бази нарахування єдиного внеску на одну застраховану особу);

- поміркованістю (помірне зниження навантаження на ФОП, яке не призведе до колапсу пенсійної системи);
- наявністю реальних стимулів для зниження рівня тінізації заробітних плат, які можуть спрацювати в умовах економічного піднесення;
- не лише зменшенням сукупного навантаження на ФОП, а й удосконаленням його структури – зниженням навантаження на роботодавця і його підвищенням на працівників.

Недоліком запропонованої моделі, як, утім, і запровадженої, є їх несприятливий характер для роботодавців, котрі не використовували “сірих” схем виплати заробітної плати.

5.3. ОЦІНКА ФІСКАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ЕКОЛОГІЧНОГО ПОДАТКУ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ НАБЛИЖЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ПРАВА ЄС У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

Зниження ставок соціальних внесків / ЄСВ потребує пошуку компенсаторів зменшення державних надходжень. Одним із таких компенсаторів (у разі проведення екологічно-трудової податкової реформи (ЕТПР) – єдиним) можуть бути екологічні платежі, в тому числі екологічний податок.

Екологічно-трудова податкова реформа можлива лише за двох умов: 1) у разі незначного зниження ставок соціальних внесків / ЄСВ (їх істотне зменшення, як передбачається в Україні, призведе до таких втрат надходжень, які неможливо компенсувати підвищенням ставок лише екологічних платежів, з огляду на їх порівняно незначну частку у ВВП у більшості країн ЄС і в Україні); 2) за наявності невикористаного фіскального потенціалу екологічних платежів у тій чи іншій країні. Останнє передбачає необхідність оцінювання такого потенціалу.

Екологічний податок (ЕП) було введено Податковим кодексом України¹ з 1 січня 2011 р. замість збору за забруднення навколишнього природного середовища (НПС). Метою впровадження ЕП

¹ Розділ 8: Екологічний податок / Податковий кодекс України (зі змінами і доповненнями станом на 16.03.2015) // Державна фіскальна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/nk/rozdil-viii--ekologichniy-poda>.

було підвищення регулюючої та фіскальної ефективності податку в контексті захисту НПС.

Основні зміни в механізмі ЕП стосувалися зміни номінальних ставок (див. додаток Г) та усунення низки штрафних коефіцієнтів за порушення норм викидів (приведення розміру ставок до економічно обґрунтованого рівня). Утім, порівняльний аналіз розміру відносних ставок (у перерахунку на купівельну спроможність населення як фактичного споживача у вигляді середньої зарплати – див. додаток Д) вказує на досягнення податкового тягаря, порівнянного з деякими країнами ЄС (чи принаймні наближення до їх рівня), за винятком твердих побутових відходів, де є щонайменше трикратний потенціал підвищення ставок (яке, однак, має супроводжуватися суттєвим покращанням якості надання послуг у сфері збирання та перероблення відходів). Разом із тим, починаючи з 2012 р., у країні загострюється проблема використання цільових коштів накопиченого екологічного податку у відповідних фондах охорони НПС, унаслідок чого понад 800 проектів з енергозбереження та перероблення й утилізації сміття в Україні опинилися під загрозою¹.

Серед відвертих невдач у сфері фіскального регулювання забруднення НПС варто виокремити спробу запровадження утилізаційного збору з власників транспортних засобів у момент придбання (кінець 2013 р.², запровадження збору і майже одночасне підвищення попра-

¹ Звернення щодо порушення законодавства під час реалізації схеми цільових екологічних (зелених) інвестицій в рамках угод з міжнародної торгівлі квотами на викиди парникових газів згідно ст. 17 Киотського протоколу підрядними організаціями та ДП “Держекоінвест” // Національний екологічний центр України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://climategroup.org.ua/wp-content/uploads/2007/02/NECUKontrol-GIS.pdf>; Гоагентство екологічних інвестицій: Минфин блокирует “киотские” деньги. Экологические проекты остаются без финансирования // Минфин. – 2014. – 24 черв. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minfin.com.ua/2014/06/24/3452638>.

² Порядок ведення реєстрів транспортних засобів, з яких сплачено екологічний податок за утилізацію знятих з експлуатації транспортних засобів, та транспортних засобів, на які поширюється звільнення від сплати зазначеного податку, і взаємодії центральних органів виконавчої влади щодо обміну інформацією про видані довідки про сплату або звільнення без сплати екологічного податку за утилізацію знятих з експлуатації транспортних засобів : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 04.12.2013 № 890 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:- <http://www.visnuk.com.ua/ru/pubs/id/6385>.

вочних коефіцієнтів (див. додаток Ж) істотно знизило попит на автомобілі в умовах відсутності центрів утилізації ТЗ, що спричинило хвилю протестів як автовиробників і дилерів, так і споживачів), а також введення 4-ї групи твердих відходів (2011 р. – спроба розширити базу оподаткування за рахунок обтяження гірничодобувних підприємств за методологією, що не відповідає міжнародним аналогам), у зв'язку з чим за статистикою Україна стала одним із найбільших забруднювачів у світі.

Зміни в кількості та структурі податків, запроваджені в другому півріччі 2014 р.¹, загалом не вплинуть на галузевий (див. додаток К) та регіональний (див. додаток Л) розподіл податкового навантаження на суб'єктів господарювання, де п'ять галузей (виробництво і розподіл електроенергії, газу та води; металургійне виробництво і виробництво готових металевих виробів; видобування корисних копалин, крім паливно-енергетичних; видобування паливно-енергетичних корисних копалин; виробництво електричного, електронного та оптичного устаткування) і п'ять регіонів (м. Київ, Запорізька, Львівська, Дніпропетровська та Донецька області) забезпечують понад 75 % податкових платежів з ЕП протягом останніх років.

Зауважимо, що частки хімічного виробництва і наземного транспорту із запровадженням ЕП скоротилися майже на 30 % – з 5,03 та 1,55 % до 3,23 і 1 % відповідно, що вказує на досягнення фіскальним інструментом регулюючої цілі – скорочення обсягів викидів.

У регіональному контексті аналогічне можна зазначити про Дніпропетровську, Луганську, Харківську та Вінницьку області, частка в екологічних платежах яких у 2012 р. порівняно з 2005 р. скоротилася відповідно у 2, 2, 4 та 5 разів.

Звуження бази оподаткування ЕП у 2015 р. шляхом анулювання плати за забруднення повітря пересувними джерелами забруднення з відповідним збільшенням акцизного податку на нафтопродукти² істотно не вплине на обсяг податкових надходжень.

¹ Про особливості адміністрування екологічного податку у 2014 році (витяг) : лист Міністерства доходів і зборів України від 28.01.2014 № 2028/7/99-99-15-04-01-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.visnuk.com.ua/ru/pubs/id/6611>.

² Про особливості справляння екологічного податку у 2015 році (витяг) : лист Державної фіскальної служби України від 21.01.2015 № 1601/7/99-99-15-04-02-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.visnuk.com.ua/ru/pubs/id/7997>.

Національна стратегія наближення законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля (далі – Національна стратегія), розроблена й затверджена¹ за наслідками підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС² (далі – Угода), базується на Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року³, елементи якої закладені в Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020”⁴, фокусується на положеннях ст. 363 Глави 6 “Навколишнє середовище” та Додатка ХХХ до Угоди і має на меті забезпечити ефективне виконання Україною зазначених у ній вимог.

Метою наближення (апроксимації) законодавства є його приведення у відповідність із вимогами права ЄС (29 Директив) з розширенням переліку й підвищенням якості інструментів регулювання у сфері захисту НПС, зокрема фіскальних.

Як зазначено в Національній стратегії, її реалізація потребуватиме внесення змін до відповідних нормативно-правових актів, пов’язаних зі змінами до Закону України “Про відходи” (або ухвалення нового акта про відходи), в тому числі внесення змін до Податкового кодексу України щодо ЕП (на жаль, це єдине посилання на фіскальні інструменти регулювання в 93-сторінковому документі).

Імплементация Національної стратегії відбуватиметься в декілька етапів у межах Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки (вставка 5.2).

За результатами аналізу змісту Національної стратегії варто виокремити такі зауваження:

- документ передбачає механічний процес приведення нормативно-правової бази у відповідність із нормами ЄС, цілком ігно-

¹ Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля. – К., 2014. – 93 с.

² Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони / Кабінет Міністрів України. – К., 282 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_\(body\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_(body).pdf).

³ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : закон України від 21.12.2010 № 2818-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.

⁴ Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” : указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.

Вставка 5.2

Національна стратегія щодо стратегії реалізації та імплементації

(Витяг)

“...Відповідно до загальноєвропейських підходів процес наближення (апроксимації) організовано у три стадії: транспозиція, імплементація та забезпечення додержання (повне впровадження або технічна імплементація).

Транспозиція – це процес нормативно-правового приведення законодавства країни у відповідність до вимог права ЄС. В Україні це організовано у формі адаптації законодавства України до права ЄС, що з 2004 року відбувається в рамках виконання відповідної Загальнодержавної програми. Додатком XXX до Угоди про асоціацію визначені конкретні терміни транспозиції для кожного з 29 джерел права ЄС, які наведені в ньому. В основному вони становлять 2–3 роки з моменту набрання чинності Угодою про асоціацію.

Імплементація – це практичне впровадження вимог і стандартів ЄС. Воно передбачає наявність інституційної, фінансової та інвестиційної складових. Здійснити імплементацію без приведення законодавства у відповідність неможливо, тому імплементація здійснюється після транспозиції. Водночас імплементація потребує значно більших ресурсів: часу, фінансових і людських. Тому Угодою про асоціацію на імплементацію відведено від 2 до 10 років, а у низці випадків термін визначитиметься Радою асоціації залежно від оцінки досягнутого прогресу.

Стратегію побудовано таким чином, що вона враховує усі зазначені елементи і стадії. При розробленні Стратегії також враховувалася правова природа та особливості застосування джерел права ЄС (Директив і Регламентів), що наведені у Додатку XXX до Угоди про асоціацію...

*Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки*¹ передбачає значну кількість заходів, які спрямовані на виконання міжнародних зобов'язань України та наближення законодавства України до права Європейського Союзу. Національний план дій включає заходи як загального характеру, так і щодо адаптації до джерел права ЄС та імплементації їх окремих положень...” (с. 6)

¹ Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 577-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/577-2011-%D1%80>.

руючи якісний склад інструментів і рівень інституційного забезпечення й суспільної підтримки подібних реформ, еволюційного характеру трансформації систем регулювання (див. додаток М);

- стратегія лише частково відображає результативну складову адаптації (практично не визначено очікуваних результатів та цільових орієнтирів ефективності застосовуваних інструментів);
- економічні розрахунки, що супроводжують розкриття етапів адаптації, є надзвичайно приблизними й ігнорують важливу компоненту – навчання кваліфікованих кадрів, які б відповідали за реалізацію реформи в екологічній сфері;
- Міністерство екології та природних ресурсів України не має належних повноважень у реалізації Стратегії (цю функцію делеговано Міністерству юстиції України), а тому успіх адаптації є сумнівним.

Крім того, документ не відображає цілей, завдань та інструментів проведення екологічної реформи, хоча процес імплементації зумовить істотне коригування нормативного забезпечення захисту НПС (вставка 5.3), що взагалі не береться до уваги в Національній стратегії та Національному плані дій.

Вставка 5.3

Методологічне забезпечення захисту НПС в Україні

В основу методологічного забезпечення захисту НПС в Україні покладено нормативний (“радянський”) підхід з покриття лише прямих витрат/збитків, завданих довкіллю. Моделі повних екологічних, природних та суспільних втрат у практиці регулювання не використовуються внаслідок:

- відсутності належної інституційної бази;
- значної асиметрії інформації й низької екологічної культури населення;
- надмірної корумпованості суспільства загалом і бюрократичного апарату зокрема, які перерозподіляють природно-ресурсну ренту на свою користь.

Базовими документами, які визначають порядок розрахунку та відшкодування збитків НПС, є:

- методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря від 10.11.2009;

- методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів від 01.10.2009;
- методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря від 18.12.2007;
- методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів від 14.12.2007;
- методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі внаслідок порушення законодавства про використання та охорону надр від 14.12.2007;
- постанова Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо удосконалення державного контролю у сфері охорони НПС” від 19.07.2006 № 997.

Для контролю за правильністю нарахування та перерахування екологічних зобов’язань з 2007 р. в Україні функціонує служба екологічного аудиту.

У сфері екологічного аудиту основними підзаконними актами є:

- наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України “Про затвердження Положення про проведення реєстру екологічних аудиторів та юридичних осіб, що мають право на здійснення екологічного аудиту” від 27.03.2007 № 121;
- наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України “Про затвердження Положення про сертифікацію екологічних аудиторів” від 29.01.2007 № 27;
- методичні рекомендації щодо підготовки, здійснення та оформлення звіту про екологічний аудит;
- постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Технічного регламенту щодо застосування екологічного маркування декларацій” від 18.05.2011 № 529.

Зазначені методики цілком ігнорують фактично завдані непрямі збитки навколишньому середовищу, не пов’язані з усуненням шкідливого впливу, зокрема:

- втрати природного капіталу;
- альтернативні витрати на відновлення довкілля, рекреацію чи капітальне відтворення фонду;
- альтернативні втрати від можливості ефективного використання природних ресурсів (втрачена потенційна природно-ресурсна рента).

Фіскальна ефективність екологічного податку в Україні – оцінювання результатів податкової реформи, започаткованої ухваленням Податкового кодексу України.

Методологія оцінювання поточної фіскальної ефективності ЕП передбачає дослідження:

- 1) еластичності ЕП відповідно до підходів МВФ (детальніше див. додаток П, табл. 5.6) та двофакторної моделі регресійного аналізу надходжень екологічного податку щодо загальних податкових надходжень і ВВП;
- 2) динаміки надходжень ЕП у контексті поступового підвищення ставок та відповідної реакції платників податків;
- 3) оцінки реакції платників податків-забруднювачів у частині поточних витрат і капітальних інвестицій на заходи із захисту НПС.

Таблиця 5.6

Динаміка коефіцієнтів еластичності екологічного податку

Рік	Квартал	$E_{\text{ЕП/ВВП}}$	$E_{\text{ЕП/ПН}}$	$E_{\text{ПН/ВВП}}$
2007	I	–	–	–
	II	0,1600	–0,1135	–1,4106
	III	–0,1218	–0,4341	0,2807
	IV	1,4432	1,0950	1,3181
2008	I	–1,8599	2,1129	–0,8802
	II	–1,4877	0,6769	–2,1976
	III	–0,4132	–1,1264	0,3668
	IV	0,2172	–0,4520	–0,4806
2009	I	1,8269	1,3112	1,3933
	II	–1,3093	–8,3012	0,1577
	III	–0,1961	–0,6325	0,3101
	IV	1,5453	0,8771	1,7618
2010	I	2,0515	–0,4535	–4,5235
	II	–2,3251	2,7176	–0,8556
	III	–1,0012	0,8942	–1,1196
	IV	0,6198	0,1998	3,1025

Закінчення табл. 5.6

Рік	Квартал	$E_{\text{ЕП/ВВП}}$	$E_{\text{ЕП/ПН}}$	$E_{\text{ПН/ВВП}}$
2011	I	-0,5648	0,7431	-0,7600
	II	-3,1891	4,7636	-0,6695
	III	-0,5072	-1,0151	0,4997
	IV	0,7189	3,3657	0,2136
2012	I	1,6897	0,2843	5,9428
	II	-0,1784	0,3182	-0,5606
	III	-0,5762	1,8775	-0,3069
	IV	-1,1321	-1,2350	0,9166
2013	I	-12,8511	-2,7266	4,7132
	II	-1,4635	-23,9750	0,0610
	III	0,1213	1,0570	0,1148
	IV	1,3488	4,1191	0,3274
2014	I	18,5758	-5,2298	-3,5519
	II	1,5553	-4,0587	-0,3832
	III	0,1046	-0,5002	-0,2091

Примітки. Жирним шрифтом виділено періоди від'ємного значення коефіцієнта еластичності, його пікові значення ($-2 \leq E \leq 2$), а також додатні значення коефіцієнта еластичності чутливості до змін у податковому механізмі. Коефіцієнт $E_{\text{ЕП/ПН}}$ розраховується для значення ВВП у періоді $t - 1$, оскільки податки сплачуються в кварталі, що настає за кварталом економічної активності. Курсивом виділено періоди, коли визначально на еластичність ЕП впливала загальноекономічна динаміка, а не податковий механізм; підкреслюванням – коли вплив обох компонентів був рівнозначним.

Складено і розраховано автором.

1. *Еластичність ЕП.* Як бачимо з табл. 5.6 та рис. 5.1, еластичність надходжень ЕП істотно коливається протягом усього періоду спостережень (з підвищенням волатильності, починаючи з 2011 р., зумовленої як змінами в системі податкового адміністрування, так і суспільними й економічними подіями).

Упродовж 2007–2010 рр. еластичність ЕП залежала більше від стану економіки (тобто система адміністрування була фіскально неефективною). Підвищення ставок із 2011 р. суттєво вплинуло на

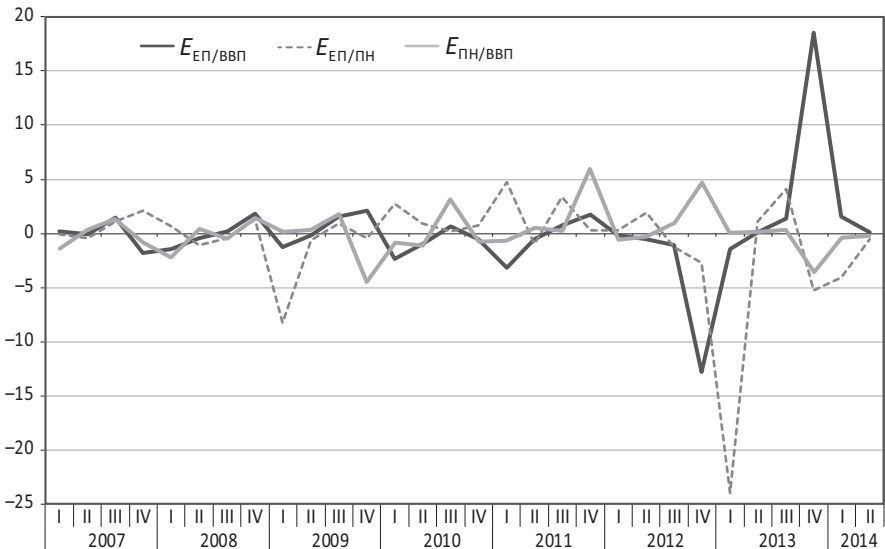


Рис. 5.1. Динаміка точкової еластичності ЕП в Україні

Ро з р а х о в а н о і складено автором на підставі річних звітів ДКСУ про виконання зведеного бюджету України.

чутливість забруднювачів (оскільки зростання витрат позначилося на ціновій конкурентоспроможності продукції в умовах слабого міжнародного попиту і загального зменшення цін на ринках ЄС та низької інфляції на ринках Азії).

У I кв. 2009, 2010, 2012, 2014 рр. значення показника було додатним і перевищувало одиницю (збільшення ВВП на 1 % зумовлювало зростання надходжень ЕП більш ніж на 1 % – податковий тягар посилювався зі збільшенням активності; фактично – це було пікове значення протягом кожного року, пов'язане з максимальним завантаженням підприємств теплоенергетики, які використовували вугілля для генерування тепла – особливо чітко це простежується в I кв. 2014 р.) (рис. 5.2).

У II кв. відбувалася корекція чутливості (ВВП скорочувався або темпи його зростання уповільнювалися в I кв.), тому підвищення надходжень ЕП відносно спадної динаміки ВВП давало від'ємне значення коефіцієнта еластичності. Водночас посилювалося податкове навантаження на платників податків (еластичність податкових над-

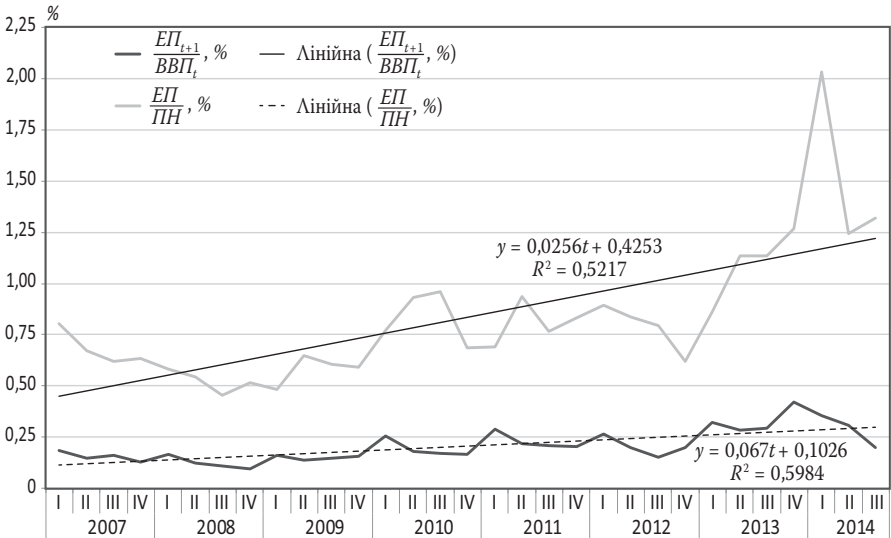


Рис. 5.2. Динаміка коефіцієнтів еластичності надходжень ЕП в Україні

Розраховано і складено автором на підставі річних звітів ДКСУ про виконання зведеного бюджету України.

ходжень до ВВП була від'ємною (крім 2009 та 2013 рр., коли економіка України перебувала, відповідно, в стані рецесії та стагнації).

Еластичність ЕП відносно загальних податкових надходжень поступово зростала й перевищила одиницю в 2013 р. (див. рис. 5.2), що є наслідком удосконалення податкового механізму та системи адміністрування.

Відповідно до розрахунків регресійної моделі оцінювання еластичності чутливість ЕП є значно вищою до зміни в податковому механізмі (1,2823) за еластичність загальних податкових надходжень до бази оподаткування (-0,4507). Таким чином, подальше вдосконалення загальної системи податкового адміністрування більше впливатиме на обсяг надходжень ЕП, ніж зміна в базі оподаткування. Зважаючи на те, що в екологічній сфері поєднання фіскальних і регулюючих інструментів дає можливість максимізувати їхню ефективність, таке обґрунтоване поєднання інструментів та посилення екологічного контролю за забрудненням дадуть змогу додатково підвищити фіскальний потенціал екологічного податку.

Від'ємне значення еластичності податкових надходжень від ВВП свідчить про репресивний характер податкової системи, яка пригнічує ділову активність та є одним із факторів уповільнення чи скорочення ВВП (тобто збільшення податкових надходжень на 1 % призводить до скорочення ВВП на 0,45 %).

2. Важливе значення для розуміння фіскальної ефективності ЕП в Україні має аналіз впливу підвищення номінальних ставок податку та реакції забруднювачів на такі зміни.

З урахуванням дворічного перехідного періоду (2011 р. – 50 % номінальної ставки, 2012 р. – 75 %) було обчислено темпи приросту ЕП (квартал до відповідного кварталу попереднього року, квартал до попереднього кварталу) на підставі фактичних даних (табл. 5.7а) та можливих надходжень без такого періоду (табл. 5.7б).

Як бачимо з розрахунків, запровадження цього періоду істотно пом'якшило реакцію платників податків і забезпечило підвищення фіскальної ефективності ЕП (зокрема зменшення надходжень щодо попередніх кварталів і кварталів попереднього року).

Скорочення фактичних надходжень ЕП у III та IV кв. 2013 р. стало наслідком дій підприємств-забруднювачів щодо модернізації обладнання та технологій виробництва з метою зниження обсягів викидів, зважаючи на досягнення номінальними ставками податку максимальних значень.

Коригування на рівень інфляції номінальних ставок у 2014 р. забезпечило зростання надходжень до бюджету. Втім, важливу роль відіграли й екзогенні фактори (в тому числі, економія газу в опалювальний період шляхом інтенсивного спалювання вугілля та інших альтернативних ресурсів).

3. Реакція забруднювачів у частині здійснення поточних витрат і капітальних інвестицій на заходи із захисту НПС (pollution abatement costs) в Україні була такою (див. додаток Р):

- сукупні витрати на природоохоронні заходи протягом 2010–2013 рр. зросли з 13,1 млрд до 20,4 млрд грн, переважно за рахунок власних коштів підприємств і організацій (більше 85 %) та інших джерел фінансування (майже 10 %), причому основний приріст був забезпечений у 2011 р. (пікове зростання капітальних інвестицій з 2,8 млрд до 6,5 млрд грн) (табл. Р.1 додатка Р);
- у структурі капітальних інвестицій у відповідь на підвищення ставок спостерігається збільшення інвестицій в основний капітал

Таблиця 5.7а

Динаміка фактичних надходжень ЕП в Україні

Кв.	2011	2012	2013	2014	2012/2011 q/q	2013/2012 q/q	2014/2013 q/q	2012/2011 q/q _{t-1}	2013/2012 q/q _{t-1}	2014/2013 q/q _{t-1}
I	504 188 424	748 857 260	756 430 363	1 695 419 084,34	48,53	1,01	124,13		26,15	46,09
II	754 553 349	774 754 743	981 523 756	1 124 253 658,35	2,68	26,69	14,54	49,66	3,46	29,76
III	678 061 166	692 782 960	1 000 976 258	1 145 586 578,05	2,17	44,49	14,45	-10,14	-10,58	1,98
IV	769 510 481	599 613 314	1 160 556 619	1 179 447 677,34	-22,08	93,55	1,63	13,49	-13,45	15,94

Примітка. Дані за 2014 р. розраховано за підсумками 11 міс. з лінійною екстраполяцією на грудень 2014 р.

Складено і розраховано за кварталними звітами про виконання Державного бюджету України.

Таблиця 5.7б

Динаміка надходжень ЕП в Україні без застосування перехідного періоду

Кв.	2011	2012	2013	2014	2012/2011 q/q y/y	2013/2012 q/q y/y	2014/2013 q/q y/y	2012/2011 q/q _{t-1}	2013/2012 q/q _{t-1}	2014/2013 q/q _{t-1}
I	1 008 376 848,42	998 476 346,97	756 430 363,07	1 695 419 084,34	-0,98	-24,24	124,13		-5,39	46,09
II	1 509 106 698,82	1 033 006 324,39	981 523 755,93	1 124 253 658,35	-31,55	-4,98	14,54	49,66	3,46	29,76
III	1 356 122 332,12	923 710 613,53	1 000 976 258,33	1 145 586 578,05	-31,89	8,36	14,45	-10,14	-10,58	1,98
IV	1 539 020 962,86	799 484 419,04	1 160 556 619,05	1 179 447 677,34	-48,05	45,16	1,63	13,49	-13,45	15,94

Примітка. Дані за 2014 р. розраховано за підсумками 11 міс. з лінійною екстраполяцією на грудень 2014 р. із припущенням, що поведінка платників податків – забруднювачів не змінилася б без перехідного періоду (понижуючих коефіцієнтів на 2011–2012 рр.).

Складено і розраховано за кварталними звітами про виконання Державного бюджету України.

(фактично – придбання нового обладнання і технологій): у сфері охорони атмосферного повітря – з 0,9 млрд до 2,2 млрд грн, поводження з відходами – з 0,4 млрд до 1,0 млрд грн, захисту ґрунту і вод – з 0,2 млрд до 0,5 млрд грн, радіаційної безпеки – з 1,4 млн до 1,2 млрд грн (табл. Р.2 додатка Р)¹.

Водночас зростали й витрати на капітальний ремонт – загалом із 0,5 млрд до 0,84 млрд грн. Крім того, практично за всіма напрямками природоохоронних заходів інтенсивність капітальних інвестицій протягом 2011–2013 рр. не знижувалася, що свідчить про істотний тиск зростання номінальних ставок ЕП на забруднювачів та їхню відповідну реакцію.

Утім, слід визнати, що в Україні щорічний обсяг інвестицій у захист НПС залишається на вкрай низькому рівні, оскільки, за оцінками міжнародних експертів, існує нижня гранична критична межа на рівні 1 % ВВП для коштів, які слід спрямовувати в інвестиції у захист НПС (тобто для України це 15–18 млрд грн щороку).

Таким чином, зберігається “розрив” фінансування, який накопичується й створює додаткові перешкоди для своєчасної заміни застарілого обладнання і технологій.

Разом із тим варто виокремити й економічну складову під час прийняття рішень стосовно природоохоронних заходів: якщо поточні витрати списуються одразу і повністю переносяться на собівартість продукції та послуг, то капітальні інвестиції внаслідок циклу амортизації списуються поступово (тобто грошовий вплив у зв’язку з модернізацією не компенсується відразу, а майбутні надходження готівки від амортизації знецінюються від інфляції).

Окремо слід відзначити мізерні суми коштів, що спрямовуються на науково-дослідні роботи природоохоронного спрямування (від 0,02 до 0,09 % загальної суми капітальних видатків – див. табл. Р.3 додатка Р), що свідчить про закупівлю зарубіжних технологій без спроб розроблення власних ноу-хау у сфері захисту НПС. Як наслідок, Україна стає, по суті, неконкурентоспроможною та залежною від пропозиції технологій з боку іноземних партнерів, а глибока деваль-

¹ Метінвест витратить 3 млрд грн на екологічні проекти в 2014 році // Метінвест. – 2014. – 25 квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.metinvestholding.com/ua/press/news/show/2885>.

вація гривні протягом 2014–2015 рр. перетворюється на ключову перешкоду для імпорту інновацій.

Поточні витрати на природоохоронні заходи в Україні з уведенням ЕП зросли на 20 % у 2011 р. (з 10,3 млрд до 12,0 млрд грн) і сягнули 14,3 млрд грн у 2013 р. (див. табл. Р.4 додатка Р). При цьому структура витрат протягом 2010–2013 рр. не зазнала істотних змін (лише витрати на поводження з відходами зросли з 25 %, або 2,6 млрд грн, до 33,8 %, або 4,8 млрд грн).

Отже, підвищення номінальних ставок ЕП позитивно вплинуло як на інвестиції в природоохоронні заходи, так і на поточні витрати на захист НПС з боку забруднювачів. Водночас відсутність офіційних статистичних даних за період після 2013 р. унеможливає оцінку впливу податку на платників.

Фіскальний потенціал ЕП. Основними факторами, які впливатимуть на фіскальний потенціал ЕП в Україні найближчим часом, є:

- 1) антитерористична операція на Донбасі, оскільки в зоні бойових дій сконцентровано понад 10 % потенціалу емісії забруднюючих речовин;
- 2) девальвація та інфляція, які є визначальними при виборі форми залучення коштів у природоохоронні заходи – наразі капітальні інвестиції є практично неможливими з огляду на дефіцит валюти і надвисокий обмінний курс. При цьому тотальне зростання цін дає змогу компенсувати додаткові поточні витрати на ремонт обладнання. Водночас зубожіння населення й зниження реальних наявних доходів на більш як 20 % за підсумками 2014 р. суттєво обмежують його купівельну спроможність і потенціал альтернативного споживання “непоганих” благ (ціновий та імпортний чинники в цьому випадку свідчать про безальтернативність поточного споживання у понад 70 % населення);
- 3) реформа у сфері тарифів на енергоносії (з відповідним коригуванням інших тарифів) створює надійне підґрунтя для доведення номінальних ставок ЕП до економічно обґрунтованого та міжнародно зіставного рівня.

Узагальнюючи можливі наслідки зміни надходжень ЕП під дією екзогенних чинників та внаслідок подальшої реалізації податкової реформи, оцінку потенціалу розглянемо в табл. 5.8.

Таблиця 5.8

Оцінка фіскального потенціалу екологічного податку в Україні на середньострокову перспективу та відповідні пропозиції щодо державної політики

Фактори зниження та їх ефект	Фактори підвищення та їх ефект
<p>1. Бойові дії на територіях істотної емісії забруднення – зупинення виробництва, шахт, теплогенерації Донецької та Луганської областей при їх сукупній частці у майже 29 % у 2013 р. та 40 % захоплених територій – вже вплинули на надходження ЕП (додаток Н); з II кв. 2014 р. вони скоротилися на 30 % у цінах 2011 р. (навіть без дисконтування на рівень інфляції)</p>	<p>1. Інфляція – необхідно проіндексувати номінальні ставки ЕП за 2014 р. (проведено не було), оскільки в іншому разі економію від “розмивання” податкової бази матимуть забруднювачі, які будуть зацікавлені у подальшому негативному впливі на НПС. <i>Додаткової фіскальний ефект у 2015 р. – 1 млрд грн.</i></p>
<p>2. Девальвація гривні суттєво ускладнить капітальні інвестиції в природоохоронні заходи, що в сукупності з п. 1, а також у поєднанні з економічною кризою призведе до зупинення виробників-забруднювачів, унаслідок чого надходження ЕП тимчасово скоротяться.</p> <p>В умовах девальвації підтримати фіскальний потенціал ЕП зможуть лише податки на споживання. У сфері відходів найширшу базу оподаткування матиме податок на одноразову політиленову упаковку (single use bag tax), яка є істотним побутовим забруднювачем. Зважаючи на поширену зарубіжну практику та міжнародну конкуренцію виробників ПЕТ-продуктів, запровадження такого податку в Україні на рівні 5 коп. за 1 мау упаковку та 20 коп. за 1 велику упаковку дасть змогу частково компенсувати витрати на перероблення сміття з ПЕТ*</p>	<p>2. Заміщення вугіллям і деревиною брикетами газу в теплоенергетиці збільшить викиди в атмосферне повітря, що частково зумовить зростання надходжень ЕП (за винятком підприємств, де вже встановлено нові пилоуловлювачі) – з урахуванням підвищення тарифів для споживачів до рівня повної компенсації витрат, необхідно підвищити номінальну ставку ЕП за викиди CO₂ з 0,26 грн до рівня в 1 дол. США в 2015 р. (і поступово до 5 дол. США в 2020 р.)**, що при викидах у 302 млн т у 2013 р.*** має фіскальний потенціал як мінімум 6 млрд грн вже в 2015 р. (з можливістю податкового кредиту до 50 % суми податкових зобов'язань з ЕП за фактом реалізації інвестицій у скорочення викидів).</p>
<p>3. Посилення адміністративного тиску на платників податків (підвищення податкового тягаря для добросовісних платників за рахунок авансових переплат, неввіждкування сум</p>	<p>3. Найбільш невикористаним залишається фіскальний (і регулюючий) потенціал складової ЕП щодо відходів – номінальні ставки є надзвичайно низькими</p>

Закінчення табл. 5.8

Фактори зниження та їх ефект	Фактори підвищення та їх ефект
<p>ПАВ, додаткових перевірок) призведе до подальшої лінізації економіки (і неналежного подання інформації в статистичні органи, оскільки матеріальної відповідальності за недостовірні дані до органів Держстатслужби не передбачено), що призведе найближчим часом до зниження не тільки доходів за ЕП, а й загальних податкових надходжень. У зв'язку із цим пропонуємо закріпити в Меморандумі з МВФ та ПКУ норму щодо права безумовного списання податкових збитків (з податку на прибуток) за 2014–2015 рр. протягом наступних 5 років (до 2020 р.) рівномірними частинами, але не більше 50 % суми погоджених поточних податкових зобов'язань із податку на прибуток (можливість зменшення поточного податку на прибуток на 50 % протягом 5 років для детінізації корпоративного бізнесу)</p>	<p>й не заохочують забруднювачів до перероблення сміття. У зв'язку із цим пропонуємо підвищення ставок для відходів 4-ї групи (для підприємств добувної промисловості) удвічі (після коригування на рівень інфляції у 2014 р.) з 3,95 до 7,95 грн за 1 т, що при викидах у 438 млн т у 2013 р.*** дає додатковий фіскальний потенціал у понад 1,76 млрд грн в 2015 р.</p>

* Уряд та експерти розробили альтернативну модель поводження з відходами тари й упаковки // Екологічні події та новини в світі. – 2015. – 18 берез. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecosoft.in.ua/gospredprimimatel/6403-uyad-ta-eksperti-rozrobili-alternativnu-model-povodzhennya-z-vidhodami-tari-y-urakovki.html>
 експерти-rozrobili-alternativnu-model-povodzhennya-z-vidhodami-tari-y-urakovki.html

** Дія заставлення з іншими країнами див.: Putting a Price on Carbon with a Tax / World Bank. – 2013. – 4 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Climate/background-note_carbon-tax.pdf; Carbon taxation and fiscal consolidation: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits : Report prepared for the European Climate Foundation and Green Budget. – L. : Vivid Economics, 2012. – 159 p.

*** Викиди вуглекислого газу: Україна і світ у 2013 році // Euronews. – 2014. – 23 верес. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.euronews.com/2014/09/23/carbon-emissions---how-does-europe-compare-with-the-rest-of-the-world>

**** Утворення та поводження з відходами у 2013 році // Експрес-випуск Державної служби статистики України. – 2014. – № 183/0/06.4 вн.-14. – С. 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2014/05_14/144w-zip.

Складено авторами.

На підставі викладеного можна зробити такі висновки:

1. Незважаючи на суттєве підвищення номінальних ставок ЕП, починаючи з 2011 р., його фіскальний потенціал остаточно не вичерпано (зокрема ставки за викиди твердих відходів та емісію CO₂). Перехідний період 2011–2012 рр. дав змогу окремим забруднювачам здійснити капітальні інвестиції або ремонт обладнання, послабивши негативний вплив на економічну активність.
2. Моделі ціноутворення та списання витрат роблять поточні витрати на природоохоронні заходи привабливішими, що уповільнює перехід України на траєкторію стійкого розвитку та консервує проблеми з викидами за рахунок споживачів.
3. Інфляція, девальвація та АТО загалом негативно позначаються на фіскальному потенціалі ЕП через зупинення підприємств, зниження купівельної спроможності населення та неможливість імпорту природоохоронних технологій. У зв'язку із цим пропонується провести індексацію номінальних ставок ЕП для усунення девальвації доходів зведеного бюджету України.
4. Удосконалення системи адміністрування, яке сприяє кращій реалізації фіскального потенціалу ЕП, має супроводжуватися заходами, спрямованими на послаблення репресивного для економіки характеру податкових відносин, що призводить до тотальної тінізації, ухилення від оподаткування, ліквідації бізнесу і, як наслідок, стрімкого звуження бази оподаткування та податкових надходжень не тільки ЕП.
5. Розширити фіскальний потенціал ЕП в Україні в середньостроковій перспективі можна за рахунок:
 - підвищення ставки податку за викиди CO₂ з 0,26 до 23 грн/т (1 дол. США) уже в 2015 р. за рахунок підприємств теплоенергетики, для яких збільшення ЕП компенсуватиметься зростанням тарифів на опалення для населення;
 - запровадження податку на одноразові ПЕТ-пакети в розмірі 0,05–0,2 грн/шт., що дасть змогу створити фінансовий ресурс для відповідного перероблення сміття;
 - підвищення ставок на відходи 4-го класу для підприємств добувної промисловості (орієнтованих на експорт, для яких девальвація компенсувала внутрішнє зниження цін) і поступового доведення їх до економічно обґрунтованого рівня

(що потребує від них належного розкриття інформації стосовно витрат і природоохоронних заходів).

6. Реалізація Національної стратегії наближення законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля допоможе істотно підвищити фіскальний потенціал ЕП у разі обґрунтованого та збалансованого “пакетного” застосування фіскальних і регулюючих інструментів у сфері захисту НПС. Водночас це потребує додаткового дослідження досвіду *environmental policy mix* (міксу інструментів екологічної політики) в країнах ЄС із метою імплементації найкращих практик з урахуванням еволюції інститутів регулювання та суспільства.

5.4. УДОСКОНАЛЕННЯ РЕНТНОЇ ПЛАТИ ЗА ВИДОБУТОК ПРИРОДНОГО ГАЗУ В УКРАЇНІ

Крім екологічного податку, одним із найважливіших напрямів удосконалення податкової системи може бути реформа рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин, зокрема природного газу. Окремий розгляд рентної плати за видобуток цього виду корисних копалин зумовлений дискусією через підвищення її ставок та доцільністю обґрунтування нашої позиції щодо цього.

У серпні 2014 р. уряд тимчасово, до 1 січня 2015 р., збільшив ставки плати за користування надрами щодо природного газу, який реалізується не для потреб населення: для газу з покладів до 5 км – з 28 до 55 %, для газу з покладів понад 5 км – з 15 до 28 %. Одразу після внесення змін у експертному середовищі, наближеному до видобувних компаній, ці ініціативи були піддані жорсткій критиці. У грудні 2014 р. група газодобувних компаній (СП “Полтавська нафтогазова компанія”, група компаній “Гео-Альянс”, “Смарт-Енерджі”, “Бурісма” (“Еско-Північ”, “Парі”, “Перша Українська нафтогазова компанія”), ТОВ “Куб-Газ”, ТОВ “Тісагаз”, ПрАТ “Нафтогазвидобування”) звернулася з відкритим листом до керівництва країни з проханням залишити ставки на рівні липня 2014 р. Як аргументи висувалися необхідність здійснення капіталовкладень у розвідку та видобуток нових родовищ, забезпечення енергонезалежності України тощо. Попри

критику, з початку 2015 р. зміни, які спершу передбачалися як тимчасові, були імplementовані на постійній основі. Більше того, у березні 2015 р. Верховна Рада України підвищила ставки за користування надрами для “Укргазвидобування” водночас зі збільшенням ціни придбання видобутого ним природного газу з 349 до 1583 грн / тис. м³.

Спробуємо визначити, наскільки обґрунтованими є дії уряду, а також критика цих заходів із боку газодобувних компаній. При встановленні ставок плати за користування надрами слід урахувувати ціну природного газу, собівартість його видобутку, а також необхідний прибуток на вкладений капітал.

При визначенні цього прибутку корисним є лист НАК “Нафтогаз України”, де наводиться розрахунок “економічної собівартості” природного газу компанією “Укргазвидобування”. Відповідно до нього, “економічна собівартість” видобутку природного газу зазначеною компанією становить 319,4 дол. США / тис. м³. Незважаючи на необґрунтованість таких розрахунків, цікавими є окремі показники, виходячи з яких собівартість видобутку без урахування витрат на розвідку та плати за користування надрами дорівнює 32,4 дол. США / тис. м³, зокрема:

- експлуатаційні витрати – 12,2 дол. США / тис. м³;
- адміністративні витрати – 1,1 дол. США / тис. м³;
- інші операційні витрати – 1,3 дол. США / тис. м³;
- амортизація основних засобів – 17,8 дол. США / тис. м³.

Відносно низькі витрати пов’язані з тим, що більшу частину – 86,6 % природного газу – ПАТ “Укргазвидобування” видобуває здебільшого з покладів середньої важкості, які залягають на глибині до 5 км, із порівняно низькими витратами на оплату праці та соціальні відрахування.

Собівартість видобутку природного газу інших компаній в Україні є вищою, оскільки вони розробляють родовища зі складнішими геологічними умовами (якщо спиратися на їхні дані), здійснюють додаткові витрати, пов’язані з транспортуванням видобутого газу тощо, і наближається до відповідних показників у інших країнах, не багатих на поклади вуглеводнів – близько 80 дол. США / тис. м³. Така ситуація має місце, звичайно, якщо враховувати запевнення недержавних добувних компаній.

Питання щодо обсягу витрат на пошук та розвідку нових родовищ є дискусійним. Один із підходів передбачає включення витрат на розвідку в собівартість видобутку природного газу постфактум.

За такого підходу собівартість розвідки є незначною, оскільки витрати на пошук порівняно легкодоступних родовищ природного газу, розвіданих багато років тому, навіть з урахуванням приведення до теперішньої вартості, є істотно нижчими, ніж витрати, котрі необхідно здійснити сьогодні на пошук і розвідку нових низькодебітних та важкодоступних родовищ. На підставі викладеного можна припустити, що повна собівартість видобутку природного газу (без урахування рентних платежів) у приватних видобувних компаніях становить від 100 дол. США / тис. м³.

Другий підхід передбачає врахування майбутніх витрат. У такому разі собівартість розвідки нових родовищ буде значно вищою і, відповідно до аналогічних витрат у інших регіонах світу, дорівнюватиме до 120 дол. США / тис. м³. Отже, середня і верхня межі загальної собівартості видобутку газу (без плати за користування надрами, але з витратами на розвідку) може становити відповідно 150 та 200 дол. США / тис. м³.

Згідно з третім підходом, оскільки витрати на пошук та розвідку родовищ, які сьогодні експлуатуються приватними компаніями, здійснювалися за рахунок держави, відносити їх на собівартість не доцільно. Готові до експлуатації родовища державних компаній часто переходили до приватних компаній на підставі рішень судів, через створення спільних підприємств, корумповані схеми надання ліцензій і т. ін. Як наслідок, понад 90 % видобутку газу з родовищ, сьогодні експлуатованих приватними компаніями, належать особам, котрі так чи інакше були пов'язані з владними структурами. Тому для багатьох приватних газодобувних компаній реальна собівартість видобутку обмежується собівартістю лише видобутку, орієнтовно у 80 дол. США / тис. м³, і не враховує витрат на пошук та розвідку родовищ.

Визначаючи другий фактор, що впливає на частку ренти – прибутку від видобутку газу, – також виходитимемо з вказаних даних: для видобутку 15,1 млрд м³ “Укргазвидобування” використовує основні засоби на суму 4,4 млрд дол. США. Припустивши, що частка основних засобів у структурі активів дорівнює 60 %, а дохідність активів – 13 %, обчислюємо, що необхідний прибуток після оподаткування повинен становити 63 дол. США / тис. м³. Для порівняння: у двох найбільших державних добувних компаній Румунії та Польщі – Romgaz і PGNiC – у 2013 р. цей показник дорівнював відповідно 57 та 73 дол. США / тис. м³ (табл. 5.9).

Таблиця 5.9

**Видобуток природного газу та фінансові показники
у компаніях Romgaz та PGNiC у 2013 р.**

Показники	Romgaz	PGNiC
Дохід, млрд дол. США	1,2	2,0
Обсяг видобутку природного газу, млрд м ³	5,4	7,0*
Собівартість без урахування рентних платежів, дол. США / тис. м ³	123,0	177,7
у тому числі заробітна плата	27	-
Амортизація, дол. США / тис. м ³	44,5	48,2
Частка основних засобів у структурі активів, %	55,0	-
Прибуток після оподаткування, дол. США / тис. м ³	57	71
Рентні платежі, % доходу	11,1**	1,0

* З них 4,6 млрд м³ природного газу та 1,1 млн т нафти та зрідженого газу переведені у 2,4 млрд м³ у газоподібному стані.

** Розраховано автором за даними звітності.

Джерело: Preliminary Report Annual 2014. / Romgaz. – 2015. – 19 Feb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.romgaz.ro/fileadmin/Relatia_cu_investitorii/Raportari_anuale/2014/SNG_-_Preliminary_Report_2014.pdf; Annual report 2013 / Polish Oil & Gas Company (PGNiC). – Warsaw, 2013. – 110 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://en.pgnig.pl/documents/18252/969602/PGNiG_AR_2013_ENG_WEB-1.pdf/f0b9d89d-3fa5-48b8-aff8-a4718914ae66; Observation on royalties and similar taxes – “An overview”: Oil and gas upstream in Europe // Deloitte. – 2015. – Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ro/Documents/energy-resources/Deloitte-Royalties_upstream_14_feb_2015_EN.pdf.

Віднявши від ціни природного газу необхідний прибуток та витрати повної собівартості, отримуємо обсяг природної ренти, яку держава повинна вилучити за рахунок коректно встановленої ставки плати за користування надрами.

Як бачимо з табл. 5.10, при середньозваженій ціні природного газу у 350 дол. США / тис. м³, оприлюдненій Міністерством економічного розвитку і торгівлі України за період із серпня 2013 р. по липень 2014 р., частка ренти коливалася від 19 до 56 %. Середньозважена ставка плати за користування надрами від ринкової вартості природного газу, призначеного для промисловості (тобто видобутого приватними компаніями), становила 37,9 % (табл. 5.11).

Таблиця 5.10

Припущення щодо частки природної ренти видобутку природного газу залежно від ціни та собівартості, %

Повна собівартість, дол. США	Ціна, дол. США				
	280	300	320	340	360
200	1	8	14	19	23
180	8	14	20	24	29
160	15	21	26	30	34
140	23	28	32	36	40
120	30	34	39	42	45
100	37	41	45	48	51
80	44	48	51	54	56

Складено автором.

Таблиця 5.11

Показники видобутку природного газу та його оподаткування на материковій частині України

Показник	Об'єкт оподаткування, млн м ³		Податкові зобов'язання, млн грн		Середньозважена ставка від ринкової вартості, %	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Видобуток, усього,	19 747	19 870	5 262	10 377	8,2	13,0
у тому числі:						
для населення	13 910	13 680	960	939	2,1	1,7
до 5000 м	13 090	12 820	916	895	2,1	1,7
понад 5000 м	820	860	45	44	1,7	1,3
для промисловості	5 837	6 190	4 302	9 438	22,6	37,9
до 5000 м	4 710	4 510	3 817	7 625	24,8	42,1
у тому числі ДСД	1 940	1 840	1 577	3 163	24,9	42,8
понад 5000 м	1 127	1 680	485	1 813	13,2	26,9
у тому числі ДСД	300	540	128	540	13,0	24,9

Джерело: Об'єкт оподаткування та податкові зобов'язання з плати за користування надрами за видобутий природний газ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dostup.prawda.com.ua/request/3609/response/4597/attach/3/1228.pdf>.

Тому рішення уряду щодо підвищення ставки рентної плати за користування надрами було обґрунтованим. Питання в тому, наскільки і в який спосіб вони мали збільшитися з огляду на мінливість ціни природного газу та необхідність стимулювання інвестицій у розвідку запасів. В умовах високих цін імпорту природного газу, як у 2013–2014 рр., така схема забезпечувала достатню рентабельність для газодобувних компаній, витрати яких обмежувалися власне собівартістю видобутку. Однак за нижчих цін, які спостерігаються на сьогодні – 280 дол. США / тис. м³ – частка природної ренти в найкращому випадку не перевищує 44 % (див. табл. 5.9).

З огляду на викладене, реформування системи оподаткування видобутку природного газу, що реалізується за цінами для промисловості, можна здійснити за такою схемою:

1. Беручи до уваги аргументи третього підходу до визначення собівартості видобутку природного газу зі свердловин, уведених в експлуатацію до 2010 р., ставки плати на рівні 28 та 55 % залишити без змін. Окремо варто зупинитись на змінах до Податкового кодексу України, які передбачають встановлення окремої ставки за видобуток газу, що здійснюється за договорами про спільну діяльність (СД). В умовах адміністративно визначеної з 2010 р. ціни для “Укргазвидобування” на рівні 349 грн / тис. м³ це підприємство не мало змоги наростити обсяги капітальних видатків, необхідних для видобутку важкодоступних покладів природного газу. У 2014 р. компанією “Укргазвидобування” видобуто 15,1 млрд м³, з яких 1,1 млрд м³ на умовах спільної діяльності, зокрема 0,9 млрд м³ на глибині понад 5 км. Компанія “Укрнафта” також використовувала механізм укладення договорів про спільну діяльність як привід відмови від реалізації природного газу для потреб населення.

Логіка збільшення ставки за видобуток природного газу, що видобувається за договорами СД, зумовлена тим, що фактична собівартість видобутку природного газу переважно не містить витрат на розвідку і пошук родовищ, а тому не перевищує 80 дол. США / тис. м³. При середній очікуваній ціні природного газу в 300 дол. США / тис. м³ частка природної ренти у його вартості становить 48 %, що, однак, менше за величину ставки, визначеної на рівні 70 %. По-друге, уряд таким чином схиляє контрагентів “Укргазвидобування” та “Укрнафти” розірвати або

переглянути укладені угоди про спільну діяльність, щоб змусити їх реалізовувати газ за адміністративно встановленими цінами. Водночас уряд запланував підвищити адміністративну ціну придбання газу в “Укргазвидобування”¹ до 1590 грн та плату за користування надрами для природного газу, що призначений для населення і видобувається на глибині до 5 км, з 20 до 70 %. Однак це навряд чи покращить фінансовий стан та обсяг інвестицій компанії “Укргазвидобування”. Якщо у 2013 р. при ціні природного газу у 350 грн / тис. м³ на видобуток та розвідку “Укргазвидобування” могла використати 35 дол. США / тис. м³ ($350 \cdot (1 - 0,2) / 8$), то з квітня 2015 р. на зазначені цілі, з урахування зміни валютного курсу, можна буде використати лише 22 дол. США ($1590 \cdot (1 - 0,7) / 21,7$). З огляду на надвисокі ставки рентної плати за видобуток природного газу, який видобувається на умовах договорів про СД, очікується, що вони будуть скасовані або обсяг видобутку газу на таких умовах істотно знизиться.

2. Зважаючи на аргументи другого підходу до визначення собівартості видобутку природного газу з нових свердловин, уведених після 2010 р., пропонується запровадити гнучкішу схему оподаткування, яка б урахувала мінливість цінової кон’юнктури та більші витрати собівартості, котрі передбачають витрати на пошук та розвідку нових родовищ. У світі дедалі більшої популярності набувають механізми вилучення природної ренти, які означають поєднання рентних платежів, встановлених у відсотках до доходів, та підвищених ставок податку на прибуток. Одним із можливих варіантів запровадження цього механізму є такий, який передбачає встановлення ставки плати за користування надрами на рівні 16 % доходів і запровадження додаткової ставки податку на прибуток на рівні 12 % (загальна ставка податку становитиме 30 %). Відповідно, за середніх витрат видобутку природного газу в нових свердловинах у 160 дол. / тис. м³ рівень податкового навантаження становитиме 25 % (табл. 5.12) і перебуватиме на середньому рівні з іншими країнами, що не багаті на поклади природного газу (табл. 5.13). За прикладом

¹ *Корольчук Ю.* Підвищення ціни на газ не зупинить стагнацію видобутку газу в Україні / Ю. Корольчук // Агенція регіональної інформації та аналітики. – 2015. – 19 лют. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://galinfo.com.ua/news/185714.html>.

Таблиця 5.12
Оцінка податкового навантаження газодобувних компаній, що видобувають газ, не призначений для населення

Показники	Чинна система оподаткування*						Пропозиції щодо газу, що видобувається з нових свердловин, введених після 2010 р.					
	До 5000		Понад 5000		До 5000					Понад 5000		
Глибина свердловини, м	320						280					
Ціна природного газу, дол. США / тис. м ³	80	120	140	180	80	120	140	180	160	160		
Собівартість, дол. США / тис. м ³	176		64		58		54		51	48	45	
Плата за користування надрами, дол. США / тис. м ³	64	24	90	50	46	6	62	22	109	92	75	
Прибуток до оподаткування, дол. США / тис. м ³	12	4	16	9	8	1	11	4	33	28	23	
Податок на прибуток, дол. США / тис. м ³	52	20	74	41	38	5	51	18	76	64	53	
Прибуток після оподаткування, дол. США / тис. м ³	188	180	106	99	162	155	89	82	84	76	67	
Сплачені податки, дол. США / тис. м ³	55		28		55		28		16			
Ставка плати за користування надрами, %	18						30					
Ставка податку на прибуток, %	59		56		33		31		58		55	
Загальне податкове навантаження, %	29		26		25		24		24			

* Очікується, що надвисокі ставки на природний газ, видобутий на умовах договорів про спільну діяльність, будуть скасовані або обсяг видобутку газу на таких умовах істотно знизиться.

Складено за розрахунками автора.

Таблиця 5.13

**Оподаткування видобутку природного газу в країнах Європи
з найбільшими обсягами видобутку**

Країна	Обсяг видобутку природного газу, млрд м ³	Ефективна ставка рентних платежів на вуглеводні, %	Номінальні ставки рентних платежів	Ставка податку на прибуток, %
Норвегія	109	22,5	Додаткова ставка ППП: до 51 % прибутку "Resource rent tax"	25
Нідерланди (великі родовища)	47	74,3	Спеціальні умови розподілу прибутків	21
Нідерланди (малі родовища)	22	3,5	Роялті: до 14 % доходів. Додаткова ставка ППП: 25 % прибутку	21
Великобританія	36	11,3	Додаткова ставка ППП: 30 та 50 % прибутку з родовищ, уведених до та після 16 березня 1993 р.	21
Україна*	21	43,2	Роялті: 55 та 20 % доходів з родовищ (до та понад 5000 м) і 70 % доходів у результаті спільної діяльності	18
Румунія	11	13,9	Роялті: 3,5 % доходів – при видобутку до 10 млн м ³ ; 7,5 % доходів – 10–50 млн м ³ ; 9 % доходів – 50–200 млн м ³ ; 13 % доходів – при видобутку більше 200 млн м ³ . Додаткова ставка ППП: податок на надмірні доходи (excess revenue tax) визначається за формулою: 60 % · (додаткові доходи – нарахована сума роялті – інвестиції у видобування, які не можуть перевищувати 30 % обсягу надмірних доходів). Додаткові доходи визначаються, виходячи з різниці між ринковими й адміністративно встановленими цінами. Податок на інфраструктурні об'єкти: 1,5 % активів	16
Німеччина	8	18,6	Роялті: від 0 до 37 % доходів залежно від величини родовища	19

Закінчення табл. 5.13

Країна	Обсяг видобутку природного газу, млрд м ³	Ефективна ставка рентних платежів на вуглеводні, %	Номінальні ставки рентних платежів	Ставка податку на прибуток, %
Італія	7	14,4	Роялті: 10 та 20 % доходів від газу, видобутого на материк і на Сицилії при обсязі видобутку 25 млн м ³ . Додаткова ставка ППП: встановлюється в 6,5 % прибутку для компанії, обсяг доходів яких перевищує 3 млн євро, а прибуток – 300 тис. євро	31
Польща	4	0,8	Геологічний збір: 6,38 золотого (1,8 дол. США) за 1 тис. м ³ високооктанового природного газу, або 0,7 % його вартості. У 2014 р. внесено зміни до чинної системи оподаткування: 1. Ставка геологічного збору з 2016 р. становитиме від 6,23 до 24 золотих за 1 тис. м ³ високооктанового природного газу, обсяг видобутку якого за звітний період становить до та понад 2500 тис. м ³ . 2. Запроваджується плата за користування надрами, що діятиме з 2020 р. і дорівнюватиме 3 % вартості видобутої продукції. 3. З 2020 р. вводиться додаткове оподаткування прибутку, отриманого від видобутку вуглеводнів. Якщо доходи перевищуватимуть витрати більш ніж удвічі, ставка дорівнюватиме 25 %, якщо перевищення становитиме 1,5–2 рази – 12,5–25 %	19
Данія	5	19,6	Додаткова ставка ППП: 39 та 52,5 % прибутку з родовищ, введених до та після 1 січня 2004 р.	25

*Для природного газу, що видобувається для промислових потреб.

Джерело: Observation on royalties and similar taxes – “An overview”: Oil and gas upstream in Europe // Deloitte. – 2015. – Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ro/Documents/energy-resources/Deloitte-Royalties_upstream_14_feb_2015_EN.pdf; Tax tools & resources / KPMG [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kpmg.com/Global/en/services/Tax/tax-tools-and-resources/Pages/tax-rates-online.aspx>; Prawo

geologiczne i górnice [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://static1.money.pl/d/akty_prawne/pdf/DU/2015/0/DU20150000196.pdf; Prawo geologiczne i górnice oraz niektóre innych ustaw [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20140001133>; Ustawa z dnia 25 lipca 2014 r. o specjalnym podatku węglowodorousnym [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20140001215>; Obwieszczenie Ministra Środowiska w sprawie stawek opłat na rok 2015 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego z 08.08.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20140000705&min=1>; A Guide to Romanian Oil and Gas Taxation https://www.kpmg.com/RO/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/news/Documents/ENRTax_ENGLISH_dec2013.pdf; *Papatuliță M.* International Petroleum Fiscal Regimes: Trends in Tax-Royalty Worldwide and in Romania / M. Papatuliță // Global Economic Observer. – 2014. – Vol. 2, № 1. – P. 129–140 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.globeco.ro/wp-content/uploads/vol_2_no_1/geo_2014_vol2_no1_art_012.pdf.

найпрогресивніших у частині оподаткування видобутку вуглеводнів країн – Норвегії, Великобританії, Данії – можна було б цілком визначити об'єктом оподаткування рентною платою прибуток підприємства. Це дало б змогу більшою мірою враховувати особливості рівня витрат на конкретних свердловинах та родовищах. Водночас є значний ризик, що недобросовісні платники використають цю схему для оптимізації оподаткування за рахунок замовлення послуг у пов'язаних осіб – нерезидентів.

Насамкінець зазначимо, що податковий клімат у країні залежить від рівня оподаткування, але не такою мірою, як прийнято вважати в Україні. Не менше, а можливо, й більше впливають прозорі правила та стабільність податкового законодавства. З метою забезпечення цієї стабільності в законодавстві або шляхом укладення окремих угод можна передбачити механізм, який би гарантував незмінність ставок на видобуток газу з нових родовищ без згоди видобувних компаній. Щодо заяв газодобувних компаній, контрольованих вітчизняними олігархами, про необхідність податкового стимулювання видобутку природного газу, то вони є безпідставними, оскільки ці компанії не мають як сучасних технологій видобутку важкодоступних покладів газу, використовуваних транснаціональними корпораціями, так і навичок ведення бізнесу без протекції владних структур.

Висновки до розділу 5

1. Посилення фіскальних дисбалансів, антитерористична операція на Сході України, що спричинили зростання державних видатків на утримання армії, облаштування переселенців та відновлення зруйнованої інфраструктури Донбасу, зумовили необхідність реалізації політики фіскальної консолідації, одним із інструментів якої було підвищення податків. Останнє відбулося у процесі проведення податкової реформи наприкінці 2014 р. і призвело до посилення податкового навантаження на економіку. Зокрема, за перші шість місяців 2015 р. частка податків у ВВП зростає до 26,5 % порівняно з 23,5 % у 2014 р. Це спричинило послаблення підприємницької активності, зменшення сукупного попиту, загострення кризових процесів у 2015 р. і ускладнення виведення економіки на траєкторію економічного зростання в майбутньому, зниження рівня тінізації економіки, який,

за даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, за підсумками 2014 р. досяг рекордного з 2007 р. рівня – 42 % ВВП.

Відновлення економічного зростання в Україні та надання йому сталого характеру потребують коригування моделі податкової системи в напрямі внесення до неї змін, які б відповідали вимогам створення сприятливих умов для розвитку економіки.

2. Встановлено, що податкова система України не сприяє економічному зростанню з таких причин:

- високий рівень податкового навантаження на економіку, яке навіть у кризовому 2014 р., коли внаслідок зниження ділової активності зменшилися податкові надходження до бюджету, становило 23,5 % ВВП, а в 2012 р. – 24,7 % порівняно з 20,5 % у постсоціалістичних країнах ЄС. Серед країн цієї групи вище, ніж в Україні, податкове навантаження спостерігається лише в Угорщині. Навіть у таких розвинутих країнах із високим рівнем життя, як Німеччина та Нідерланди, податкове навантаження нижче, ніж в Україні. З огляду на масштабні заходи з фіскальної консолідації, вжиті наприкінці 2014 р., податкове навантаження в Україні має зрости ще більше;
- надмірні диспропорції у горизонтальному розподілі податкового навантаження, зумовлені використанням часткових податкових пільг, неоднаковим ставленням податкових органів до платників податків, ухиленням від сплати податків. Це викривляє умови конкурентної боротьби, створює для сумлінних платників, що не користуються податковими пільгами, несприятливі умови порівняно з тими, хто ухиляється від сплати податків, користується підтримкою корумпованих працівників фіскальних органів, отримує податкові преференції;
- бюджетна заборгованість з відшкодування ПДВ, що не лише набула хронічного характеру й призводить до звуження бази оподаткування та зменшення (з певним часовим лагом) фіскального потенціалу податку, а й стала важливим фактором уповільнення економічних процесів та погіршення інвестиційного клімату в країні; на мікрорівні до її наслідків належить надмірне вилучення обігових коштів підприємств;
- надмірний тягар ЄСВ, котрий не входить до складу податкової системи, проте істотно впливає на неї через стимули до тінізації доходів і звуження бази податку на доходи фізичних осіб;

- нестабільність й непрогнозованість податкового законодавства, що дезорієнтує економічних агентів, унеможливує формування їх власної фінансової політики у середньо- та довгостроковому періодах, збільшує витрати на адміністрування податків, негативно позначається на інвестиційному іміджі країни;
- обтяжлива й недосконала система адміністрування податків і зборів, яка характеризується:
 - хибною практикою доведення планів мобілізації податкових надходжень, котрі в кінцевому підсумку зводяться до планів донарахувань під час проведення перевірок;
 - неправильними підходами до оцінювання ефективності роботи контролюючих органів, а саме за показниками донарахованих за підсумками перевірок сум податків;
 - переважанням каральної моделі податкового контролю та корупції у відповідних органах.

3. Визначено й інші недоліки податкової системи України, які мають бути усунуті в процесі її реформування:

- проблеми із запровадженням системи електронного адміністрування ПДВ, пов'язані із забезпеченням ефективного функціонування електронних рахунків та електронного кабінету платника податків;
- недосконалість методологічних підходів до справляння рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин, що не забезпечують збалансованості інтересів інвесторів і держави;
- невідповідність системи оподаткування сільськогосподарських товаровиробників вимогам ЄС через відсутність у Союзі єдиного податку, який сплачується замість декількох податків і зборів; відмінність спецрежиму ПДВ в Україні від режиму фіксованої ставки, котрий передбачає встановлення цієї ставки на рівні, достатньому лише для відшкодування "вхідного ПДВ"; звільнення від оподаткування ПДВ операцій з постачання на митну територію України зернових та технічних культур, крім їх першого постачання сільськогосподарськими виробниками й підприємствами, які безпосередньо придбали такі зернові та технічні культури в сільськогосподарських підприємств – виробників;
- неефективне застосування контролю за трансфертним ціноутворенням;

– неефективне використання податкових пільг, що нівелює взаємозв'язок між їхніми обсягами та регулюючою функцією податків; відсутність пільг, що стимулюють НДДКР.

4. Обґрунтовано найприйнятніший час для проведення податкової реформи, метою якої є формування податкової системи, що створює сприятливі умови для економічного зростання. Оскільки в Україні така реформа не можлива без зниження податкового навантаження на економіку, її проведення під час економічної кризи пов'язане з ризиком погіршення стану державних фінансів, відтак, найоптимальнішим періодом для її проведення є поживлення чи піднесення економіки, завдяки чому розшириться фіскальний простір для фінансування реформи.

5. Встановлено, що стратегія реформування податкової системи України повинна відповідати загальноєвропейським трендам, передусім тенденціям розвитку оподаткування у постсоціалістичних країнах ЄС, враховувати міжнародну податкову конкуренцію, зокрема необхідність змагатися за мобільні фактори виробництва з цими країнами, а також потребу в адаптації вітчизняного податкового законодавства до норм Директив Ради ЄС, зумовлену підписанням Угоди про асоціацію між Україною і ЄС. Отже, її лейтмотивом повинно стати коригування моделі податкової системи в напрямі лібералізації, що відповідатиме ліберальній моделі економіки України, яка має бути сформована. Необхідність такого коригування посилюється через надмірні масштаби та неефективність Української держави. Визначено, що передумовою реалізації стратегії лібералізації податкової системи є проведення конституційної реформи, за наслідками якої визначатимуться функції держави, котрі будуть фінансуватися з державного і місцевих бюджетів.

6. Доведено, що реформування податкової системи має відбуватися синхронно зі зменшенням частки сектору загального державного управління у ВВП, оптимізацією структури державних видатків та виконанням таких завдань:

- відновлення економічного зростання та його забезпечення на інноваційній основі;
- проведення структурних реформ в основних галузях і сферах діяльності, упровадження енергозбереження та здобуття енергонезалежності, стимулювання залучення інвестицій;
- реалізація Угоди про асоціацію України з ЄС та Національної програми її імплементації;

- розвиток децентралізації управління бюджетними коштами, оптимізація розподілу ресурсів між державним і місцевими бюджетами для забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, зміцнення податкового потенціалу території;
 - здійснення пенсійної реформи, запровадження накопичувальної пенсійної системи;
 - запровадження європейських принципів державної підтримки сільськогосподарських виробників.
7. Визначено такі стратегічні завдання податкової реформи:
- формування на засадах лібералізації оподаткування сприятливого податкового середовища для провадження підприємницької діяльності, залучення інвестицій, зміцнення позицій вітчизняних товаровиробників у податковій конкуренції з постсоціалістичними країнами ЄС;
 - створення податкових стимулів для поступового виведення бізнесу з тіні;
 - встановлення податкової справедливості через створення рівних умов оподаткування для суб'єктів різних форм власності, організаційно-правових форм і видів економічної діяльності;
 - покращання позицій України у глобальному рейтингу простоти ведення бізнесу за показником “сплата податків”;
 - мінімізація негативного впливу податків на економічне зростання шляхом подальшого розвитку процесів перенесення податкового навантаження з мобільних факторів виробництва – праці й капіталу – на нерухоме майно, споживання, ресурсні та екологічні платежі;
 - підвищення ефективності використання регулюючого потенціалу податкової системи шляхом обмеження кола інструментів податкового регулювання чіткими, предметними інструментами загальної дії для стимулювання інноваційної діяльності, енергоефективності та раціонального природокористування;
 - зниження рівня корупції і відновлення довіри суспільства до ДФС України;
 - формування податкових правовідносин на засадах, що відповідають вимогам громадянського суспільства та правової держави;

- створення умов для підвищення податкової культури й правосвідомості громадян, зменшення масштабів тінізації економіки і ухилення від податків;
- удосконалення механізму забезпечення захисту прав платників податків шляхом створення ефективної системи розв'язання спорів із податкових питань під час проведення процедури адміністративного оскарження, а також у судовому порядку.

8. Запропоновано основні напрями майбутньої податкової реформи:

- послаблення податкового навантаження на економіку з метою забезпечення її сталого зростання та підвищення конкурентоспроможності національної податкової системи в межах європейського економічного простору;
- відмову від малопрогресивного податку на доходи фізичних осіб та повернення до пропорційного податку як одну з умов детінізації заробітних плат і покращання позицій України в податковій конкуренції за фактор виробництва “праця”;
- встановлення єдиної ставки податку на доходи фізичних осіб та на прибуток підприємств на рівні 16 %, підвищення податкової соціальної пільги з ПДФО до рівня мінімальної заробітної плати і розширення кола осіб, які можуть користуватися пільгою;
- запровадження податкових стимулів для інновацій, зокрема податкової знижки на НДДКР;
- перенесення податкового навантаження з доходів на житлову нерухомість і споживання як такі, що справляють менший негативний вплив на економічне зростання, а також удосконалення фіскального регулювання забруднення навколишнього природного середовища шляхом:
 - запровадження коригування бази податку на житлову нерухомість з метою урахування комфортності житла та прогресивної шкали оподаткування житлової нерухомості, що забезпечить оподаткування дорогої елітної нерухомості за підвищеними ставками (аналог податку на багатство); зі створенням об'єктивних передумов – перехід до оподаткування нерухомості на основі вартості;
 - поетапного підвищення ставок акцизного податку в процесі адаптації податкового законодавства України до норм Дирек-

- тив Ради ЄС із розробленням і оприлюдненням графіка їх підвищення з метою надання процесу прозорого, передбачуваного характеру;
- поступового збільшення фіскальної ефективності екологічно орієнтованих податків і зборів завдяки реалізації Національної стратегії наближення законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля шляхом:
 - а) підвищення ставок енергетичних податків і зборів до мінімального рівня, встановленого Директивою 2003/96/ЄС;
 - б) розроблення довгострокової стратегії підвищення ставок податку на парникові гази до мінімального рівня в країнах ЄС;
 - в) запровадження збору/акцизу на пакети й контейнери зі скла, пластику чи заліза, подальшого підвищення та диференціації (відповідно до рівня платоспроможності групи забруднювачів) ставок екологічного податку для твердих відходів, викидів у атмосферне повітря стаціонарними й пересувними джерелами забруднення;
 - г) введення збору за переробку та очищення води для модернізації очисних споруд і підвищення їх енергоефективності, збору з бутильованої води (для фінансування заходів, спрямованих на відновлення водних ресурсів);
 - д) підвищення ставок податку на відходи 4-го класу для підприємств добувної промисловості й поступового доведення їх до економічно обгрунтованого рівня (що потребує від цих підприємств належного розкриття інформації про витрати та природоохоронні заходи);
 - удосконалення системи оподаткування сільськогосподарських товаровиробників шляхом:
 - надання права користуватися спрощеною системою оподаткування, обліку та звітності лише малим і середнім сільгоспвиробникам; переведення великих підприємств на сплату податків на загальних засадах;
 - запровадження замість спецрежиму оподаткування ПДВ сільгоспвиробників режиму фіксованої ставки, застосовуваного в ЄС;
 - скасування звільнення від оподаткування ПДВ операцій з постачання на митну територію України зернових та техніч-

них культур, крім їх першого постачання, як такого, що позбавляє експортерів права на бюджетне відшкодування й не відповідає вимогам Директиви 112 Ради ЄС;

- скасування акцизного податку з роздрібного продажу, запровадження замість нього інших механізмів формування міжбюджетних відносин: або розщеплення акцизного податку між державним і місцевими бюджетами, або розщеплення податкової бази між бюджетами різних рівнів (закріплення надходжень від одних видів підакцизних товарів за державним бюджетом, від інших – за місцевими бюджетами);
- приведення функцій і структури Державної фіскальної служби України у відповідність зі світовими вимогами і стандартами. Формування принципово нової філософії роботи відомства завдяки його перетворенню на консультативно-сервісну службу, розмежування рівнів прийняття рішень та контролю за ними в органах служби та поза їхніми межами (з метою викорінення можливості прийняття рішень, що мають корупційну складову), створення умов для добровільної сплати податків;
- реформування системи адміністрування податків і зборів, запровадження електронних сервісів – електронної митниці, електронного акцизу, електронного кабінету платника податків.

9. Встановлено умови ефективної перебудови податкової системи:

- ефективно державне управління розробленням і проведенням податкової реформи;
- формування відносин довіри між владними структурами і суспільством;
- наявність, крім фіскальних, достатніх нефіскальних умов для активізації інвестиційних процесів – надійний захист прав власності, забезпечений незалежною судовою й виконавчою гілками влади, конкуренції та контрактів;
- створення належних нефіскальних умов з метою активізації підприємницької діяльності – її дерегуляція, стабільні, прогнозовані умови господарювання;
- проведення адміністративно-територіальної реформи, ефективної бюджетної децентралізації;
- забезпечення прозорості економічних відносин і системи державних фінансів;

- узгодження податково-бюджетної та грошово-кредитної політики;
- ефективне використання державних коштів, акумульованих за допомогою податків і зборів, раціоналізація структури державних видатків;
- посилення співпраці з міжнародними інституціями в частині обміну податковою та митною інформацією;
- формування єдиного інформаційно-аналітичного простору для обміну інформацією про платників податків, об'єкти оподаткування та об'єкти, пов'язані з оподаткуванням, а також налагодження чіткої міжвідомчої координації в країні на засадах методологічних підходів, застосовуваних у системі Єврофіск.

10. Обґрунтовано причини неприйнятності радикальних підходів до реформування ЄСВ і податку на доходи фізичних осіб в Україні, якими передбачається скасування ЄСВ і встановлення ставки ПДФО: 1) на рівні 20 %; 2) її підвищення у 2016 р. до 29 % (з одночасним збільшенням заробітної плати на величину, що дорівнює ставці, за якою підприємці сплачували ЄСВ), а протягом 2017–2018 рр. зниження до 20 %. Серед них:

- неможливість у країні з низьким рівнем заробітних плат забезпечити за рахунок ПДФО надходження до бюджету, достатні для прийнятого рівня соціальних виплат пенсіонерам (у Данії, де такі виплати здійснюються з бюджету, частка ПДФО у ВВП становить 24,5 %, в Україні – 4,8 %), якщо такі виплати важко забезпечити навіть в умовах високих внесків до Пенсійного фонду;
- не виправданість очікувань радикальної зміни моделі поведінки платників у напрямі виведення зарплат із тіні (ні досвід Болгарії, ні досвід Грузії не підтверджує таких очікувань);
- значні фіскальні втрати держави, які, за нашими розрахунками, становитимуть 158,76 млрд грн (варіант 1) або 66,5 млрд грн (варіант 2);
- серйозні соціальні наслідки скасування ЄСВ: а) ліквідація Пенсійного фонду й пенсій і запровадження натомість соціальної допомоги пенсіонерам, яка виплачуватиметься з бюджету, що призведе до надмірного навантаження на останній. Зокрема, для фінансування пенсійних виплат, збережених на рівні 2014 р., необхідно буде спрямувати 43,5 % доходів зведеного або 64,4 %

доходів державного бюджетів; б) ліквідація фондів соціального страхування; в) стрімке зниження рівня життя пенсіонерів внаслідок неможливості зберегти навіть дореформені виплати для них та відсутності інших джерел соціальних виплат – з приватних і корпоративних пенсійних фондів, що діють в європейських країнах.

11. Запропоновано альтернативні шляхи реформування ЄСВ в Україні:

11.1. Відмовитися від проведення реформи ЄСВ під час економічної кризи, а також від радикального зниження його ставки, оскільки воно створює небезпеку виникнення значних негативних соціальних і фіскальних ефектів.

11.2. Зменшити ставку ЄСВ у два етапи. На першому етапі запровадити понижуючий коефіцієнт 0,77 до ставки внеску для роботодавців (коефіцієнт застосовується без жодних умов) і одночасно підвищити ставку внеску для працівників до 6 %.

На другому етапі ввести понижуючий коефіцієнт 0,6 до ставки внеску для роботодавців і паралельно збільшити ставку внеску для працівників до 9 %.

За результатами першого етапу ставка ЄСВ для роботодавців зменшиться до 31,6 %, сукупна – до 37,6 %, другого етапу – відповідно до 24,6 і 33,6 % (практично до середнього рівня в розвинутих країнах ЄС).

11.3. Встановити, що умовою переходу до другого етапу зниження ставки ЄСВ є підвищення середньорічної бази його нарахування на одну застраховану особу на першому етапі реформи на 20 (30) і більше відсотків порівняно із середньорічною базою нарахування єдиного внеску на одну застраховану особу в дореформеному році.

За нашими розрахунками, у разі підвищення середньорічної бази нарахування єдиного внеску на 20 % за підсумками другого етапу реформи, загальні надходження ЄСВ і ПДФО зменшаться (держава зазнає збитків), тоді як у разі її підвищення на 30 % – зростуть.

Оскільки ми пропонуємо здійснювати реформу ЄСВ в умовах економічного піднесення, втрати Пенсійного фонду на другий рік реформи (за умови підвищення середньорічної бази нарахування єдиного внеску на 20 %) можуть бути компенсовані зростанням надходжень не лише прямих, а й непрямих податків завдяки покращанню економічної кон'юнктури.

Список використаних джерел

1. Викиди вуглекислого газу: Україна і світ у 2013 році // Euronews. – 2014. – 23 верес. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.euronews.com/2014/09/23/carbon-emissions---how-does-europe-compare-with-the-rest-of-the-world>.
2. Госагентство экологических инвестиций: Минфин блокирует “киотские” деньги. Экологические проекты остаются без финансирования // Минфин. – 2014. – 24 черв. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://minfin.com.ua/2014/06/24/3452638>.
3. Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/index>.
4. Звернення щодо порушення законодавства під час реалізації схеми цільових екологічних (зелених) інвестицій в рамках угод з міжнародної торгівлі квотами на викиди парникових газів згідно зі ст. 17 Киотського протоколу підрядними організаціями та ДП “Держекоінвест” // Національний екологічний центр України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://climategroup.org.ua/wp-content/uploads/2007/02/NECUKontrol-GIS.pdf>.
5. *Корольчук Ю.* Підвищення ціни на газ не зупинить стагнацію видобутку газу в Україні / Ю. Корольчук // Агенція регіональної інформації та аналітики. – 2015. – 19 лют. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://galinfo.com.ua/news/185714.html>.
6. Метінвест витратить 3 млрд грн на екологічні проекти в 2014 році // Метінвест. – 2014. – 25 квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.metinvestholding.com/ua/press/news/show/2885>.
7. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища / Міністерство екології та природних ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/index.php/dopovidi>.
8. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля. – К., 2014. – 93 с.
9. Об'єкт оподаткування та податкові зобов'язання з плати за користування надрами за видобутий природний газ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dostup.pravda.com.ua/request/3609/response/4597/attach/3/1228.pdf>.
10. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755 (зі змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/print1363340526729271>.

11. Порядок ведення реєстрів ТЗ, з яких сплачено екологічний податок за утилізацію знятих з експлуатації транспортних засобів, та транспортних засобів, на які поширюється звільнення від сплати зазначеного податку : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 04.12.2013 № 890 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:- <http://www.visnuk.com.ua/ru/pubs/id/6385>.
12. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо удосконалення податкового контролю за трансфертним ціноутворенням : закон України від 28.12.2014 № 72-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/72-19>.
13. Про Державний бюджет України на 2015 рік : закон України від 28.12.2014 № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19>.
14. Про застосування коефіцієнтів до ставки екологічного податку за утилізацію знятих з експлуатації транспортних засобів (витяг) : лист Міністерства доходів і зборів України від 12.11.2013 № 23906/7/99-99-15-04-01-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.visnuk.com.ua/ru/pubs/id/6214>.
15. Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 577-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/577-2011-%D1%80>.
16. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : закон України від 21.12.2010 № 2818-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
17. Про особливості адміністрування екологічного податку у 2014 році (витяг) : лист Міністерства доходів і зборів України від 28.01.2014 № 2028/7/99-99-15-04-01-17 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.visnuk.com.ua/ru/pubs/id/6611>.
18. Про особливості справляння екологічного податку у 2015 році (витяг) : лист Державної фіскальної служби України від 21.01.2015 № 1601/7/99-99-15-04-02-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.visnuk.com.ua/ru/pubs/id/7997>.
19. Про порядок встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища : постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.1999 № 303 (зі змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/303-99-%D0%BF/page2>.

20. Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” : указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.
21. Розділ 8: Екологічний податок / Податковий кодекс України (зі змінами і доповненнями станом на 16.03.2015) // Державна фіскальна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/nk/rozdil-viii-ekologichniy-poda>.
22. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони / Кабінет Міністрів України. – К., 282 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_\(body\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_(body).pdf).
23. Уряд та експерти розробили альтернативну модель поводження з відходами тари й упаковки // Екологічні події та новини в світі. – 2015. – 18 берез. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecosoft.in.ua/gospredprinimatel/6403-uryad-ta-eksperti-rozrobili-alternativnu-model-povodzhennya-z-vdhodami-tari-y-upakovki.html><http://ecosoft.in.ua/gospredprinimatel/6403-uryad-ta-eksperti-rozrobili-alternativnu-model-povodzhennya-z-vdhodami-tari-y-upakovki.html>.
24. Утворення та поводження з відходами у 2013 році // Експрес-випуск Державної служби статистики України. – 2014. – № 183/0/06.4 вн.-14. – 8 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2014/05_14/144w.zip.
25. Шаповал Е. Все, что нужно знать о налоговой реформе: замглавы налогового комитета парламента – о фискальной реформе / Е. Шаповал // hubs. – 2015. – 8 июня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hubs.ua/authority/nalogovaya-reforma-38150.html>.
26. Інструкція про порядок нарахування і сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : затв. наказом Міністерства фінансів України від 20.04.2015 № 449 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0508-15>.
27. Інтерв'ю Міністра фінансів Наталії Ярьсько в ефірі “Українського радіо” у програмі “Урядові будні” від 13.01.15 // Урядовий портал. – 2015. – 15 січ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247872171&cat_id=244276512.
28. A Compendium of Economic Instruments for Environmental Policy. – London : EFTEC, 2004. – 61 p.

29. A Guide to Romanian Oil and Gas Taxation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.kpmg.com/RO/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/news/Documents/ENRTax_ENGLISH_dec2013.pdf.
30. Alternatives to Austerity: Progressive Growth Strategies for Europe / ed. by M. Dauderstädt, E. Hillebrand // Friedrich Ebert Stiftung. – 2013. – Dec. – 40 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/10410.pdf>.
31. Annual report 2013 / Polish Oil & Gas Company (PGNiG). – Warsaw, 2013. – 110 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://en.pgnig.pl/documents/18252/969602/PGNiG_AR_2013_ENG_WEB-1.pdf/f0b9d89d-3fa5-48b8-aff8-a4718914ae66.
32. Assessing the implications of climate change adaptation on employment in the EU : Final Report & Annexes / European Commission, DG Environment. – Rotterdam, 2014. – v, 159 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what/docs/climate_change_employment_eu_en.pdf.
33. Carbon taxation and fiscal consolidation: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits, report prepared for the European Climate Foundation and Green Budget. – Vivid Economics, May 2012. – 159 p.
34. Data requirements, availability and gaps in agri-environment indicators (AEIs) in Europe / ed. by J. Selenius, L. Baudouin, A. M. Kremer. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2011. – 202 p. – (Eurostat. Methodologies & Working papers).
35. *Ehdaie J.* An Econometric Method for Estimating the Tax Elasticity and the Impact on Revenues of Discretionary Tax Measures / J. Ehdaie // World Bank Working Papers Series. – 1990. – WPS 334. – 92 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1990/02/01/000009265_3960929182901/Rendered/PDF/multi_page.pdf.
36. Environmental Indicator Report 2014: Environmental impacts of production-consumption systems in Europe / European Environmental Agency. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2014. – 183 p.
37. EU Environmental Policy Handbook: A Critical Analysis of EU Environmental Legislation / ed. by S. Scheuer. – EEB, 2007. – 344 p.
38. Europe's environment: What directions for the future? The global assessment of the European community programme of policy and action in relation to the

- environment and sustainable development, “Towards sustainability” : Communication from the Commission 24.11.1999 COM/99/0543 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:51999DC0543>.
39. Fifth European Community environment programme: towards sustainability [Електронний ресурс]. – Режим доступу. http://europa.eu/legislation_summaries/other/128062_en.htm.
40. Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods / ed. by F. Fischer, G. J. Miller, M. S. Sidney. – Boca Raton, FL : CRS Press, 2007. – 642 p.
41. Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation / ed. by Regional Environmental Center, Umweltbundesamt GmbH. – REC, 2008. – 1100 p.
42. Integrated Environmental and Economic Accounting for Fisheries : Handbook of National Accounting / Food and Agriculture Organization of the United Nations. – 2004. – 186 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/Fish_final_whitecover.pdf.
43. Ministry of Labour and Social Policy. New Social Policy Strategy. Bulgaria. 2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---ilo_aids/documents/legaldocument/wcms_150649.pdf.
44. Observation on royalties and similar taxes – “An overview”: Oil and gas upstream in Europe // Deloitte. – 2015. – Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ro/Documents/energy-resources/Deloitte-Royalties_upstream_14_feb_2015_EN.pdf.
45. Obwieszczenie Ministra Środowiska w sprawie stawek opłat na rok 2015 z zakresu przepisów Prawa geologicznego i górniczego z 08.08.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WMP20140000705&min=1>.
46. Papatulică M. International Petroleum Fiscal Regimes: Trends in Tax-Royalty Worldwide and in Romania / M. Papatulică // Global Economic Observer. – 2014. – Vol. 2, № 1. – P. 129–140 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.globeco.ro/wp-content/uploads/vol/split/vol_2_no_1/geo_2014_vol2_no1_art_012.pdf.
47. Pension System. Questions Bulgaria’s Fiscal Stability // novinite.com. – 2014. – 3 Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.novinite.com/articles/156925/Pension+System+Questions+Bulgaria%27s+Fiscal+Stability+%E2%80%93+Minister>.

48. Prawo geologiczne i górnictwo [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://static1.money.pl/d/akty_prawne/pdf/DU/2015/0/DU20150000196.pdf.
49. Prawo geologiczne i górnictwo oraz niektórych innych ustaw [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20140001133>.
50. Preliminary Report Annual 2014 / Romgaz. – 2015. – 19 Feb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.romgaz.ro/fileadmin/Relatia_cu_investitorii/Raportari_anuale/2014/SNG_-_Preliminary_Report_2014.pdf.
51. Putting a Price on Carbon with a Tax / *World Bank*. – 2013. – 4 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Climate/background-note_carbon-tax.pdf.
52. Reviews of Pensions Systems: Ireland / OECD. – P. : OECD Publishing, 2014. – 146 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/oecd-reviews-of-pension-systems-ireland_9789264208834-en.
53. Sectoral resource maps : Information Hub / European Commission, DG Environment. – 2013. – March. – 72 p.
54. Sixth Environment Action Programme [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/128027_en.htm.
55. Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2008 / Social Security Administration. – Washington, DC : SSA Publication, 2008. – 331 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2008-2009/europe/ssptw08europe.pdf>.
56. Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2012 / Social Security Administration. – Washington, DC : SSA Publication, 2012. – 318 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2012-2013/europe/ssptw12europe.pdf>.
57. Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2014. – Washington, DC : SSA Publication, 2014. – 325 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/europe/ssptw14europe.pdf>.
58. Tax tools & resources / KPMG [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kpmg.com/Global/en/services/Tax/tax-tools-and-resources/Pages/tax-rates-online.aspx>.

-
59. Taxation trends in the European Union : Data for the EU Member States, Iceland and Norway / European Commission. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2011. – 422 p.
 60. Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2014. – 308 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf.
 61. Taxation, Innovation and the Environment / OECD. – P. : OECD Publishing, 2010. – 252 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.oecd.org/env/taxes/innovation.
 62. The European Eco-Management and Audit Scheme: Improving your environmental and business performance. – European Commission, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/emasleaflet_en.pdf.
 63. The guide to multi-benefit cohesion policy investments in nature and green infrastructure / European Commission. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2013. – 121 p.
 64. Ustawa z dnia 25 lipca 2014 r. o specjalnym podatku węglowodorowym [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20140001215>.

Додавки до розділу 5

Додаток А

Порівняння витрат роботодавця та навантаження на фонд оплати праці при використанні "сірої" та офіційної схем нарахування заробітної плати

Показники	2014		2015		2015		2015		2016		
	Офіційна схема	"Сіра" схема	Офіційна схема (+20%)	"Сіра" схема	Офіційна схема (+30%)	"Сіра" схема	Офіційна схема	"Сіра" схема	Офіційна схема	"Сіра" схема	
1. Нарахована заробітна плата, млрд грн	445	200	534 (+20%)	111	578,5 (+30%)	66,5	645	66,5	578,5	66,5	645
2. Коефіцієнт (СмБН(зо)2014 / БН(зо)) ¹	-	-	0,833	-	0,769	-	0,4	-	0,6	-	0,6
3. Частка тійшової заробітної плати в загальній сумі, %	-	0,310	-	0,172	-	0,103	-	0,103	-	-	-
<i>Нарахування ЄСВ на зарплату (роботодавець)</i>											
4. Ставка ЄСВ (середньозважена), %	41,0	-	34,153	-	31,529	-	16,4	-	24,6	-	24,6
5. Сума ЄСВ, млрд грн	182,450	-	182,377	-	182,395	-	105,780	-	142,311	-	158,670
<i>Утримання ЄСВ із зарплати (працівник)</i>											
6. Ставка ЄСВ, %	3,6	-	3,6	-	3,6	-	3,6	-	3,6	-	3,6
7. Сума ЄСВ, млрд грн	16,020	-	19,224	-	20,826	-	23,220	-	20,826	-	23,220
8. ПДФО, млрд грн	64,347	-	77,216	-	83,651	-	93,267	-	83,651	-	93,267
9. Військовий збір, млрд грн	6,675	-	8,010	-	8,678	-	9,675	-	8,678	-	9,675
10. Загальна сума ЄСВ, ПДФО та військового збору, млрд грн	269,492	-	286,827	-	295,55	-	231,942	-	255,466	-	284,832
11. Витрати на виплату "сірої" заробітної плати з урахуванням отримовування коштів (12%), млрд грн	-	224	-	124,32	-	74,48	-	74,48	-	74,48	-

Закінчення додатка А

Показники	2014		2015		2015		2016	
	Офіційна схема	"Спра" схема	Офіційна схема	"Спра" схема	Офіційна схема	"Спра" схема	Офіційна схема	"Спра" схема
12. Загальні витрати на виплату заробітної плати (ряд. 1 + ряд. 5 + ряд. 11), млрд грн	851,450		840,697		835,375		750,78	
13. Темп зростання витрат, %			98,74		98,11		88,18	
14. Загальні витрати на виплату заробітної плати ² (ряд. 1 + ряд. 10 + ряд. 11), млрд грн	938,492		945,147		948,53		876,942	
15. Темп зростання витрат, %			100,71		101,07		93,44	

¹ Формула розрахунку понижуючого коефіцієнта наведена в Інструкції про порядок нарахування і сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

² Витрати з урахуванням усієї суми нарахованого та утриманого із зарплати ЄСВ і податків.

Складено за розрахунками автора.

Додаток Б

Наслідки запропонованої реформи ЄСВ в Україні за 30-відсоткового коефіцієнта тінізації зарплат

Показники	Дореформений рік		1-й рік реформи		1-й рік реформи		2-й рік реформи		1-й рік реформи		2-й рік реформи		“Сіра”	
	Офіційна схема	“Сіра” схема	Офіційна схема	“Сіра” схема	Офіційна схема	“Сіра” схема	Офіційна схема	“Сіра” схема	Офіційна схема	“Сіра” схема	Офіційна схема	“Сіра” схема	Офіційна схема	“Сіра” схема
1. нарахована зарплата, млрд грн	445	200	445	200	534	111	534	111	534	111	534	111	578,5	66,5
2. Коефіцієнт (СМБН(30)/БН(30))			0,77		0,77		0,77		0,77		0,77		0,77	
3. Частка тіншової зарплати в загальній сумі, %														
Нарахування ЄСВ на зарплату (роботодавцю)		0,310		0,310		0,172		0,172		0,172		0,172		0,115
4. Ставка ЄСВ (середньозважена), %	41,0		31,57		31,57		31,57		31,57		31,57		31,57	
5. Сума ЄСВ, млрд грн	182,450		140,487		168,584		131,364		182,632		142,311		182,632	
Утримання ЄСВ із зарплати (працівник)														
6. Ставка ЄСВ, %	3,6		6,0		6,0		9,0		6,0		9,0		9,0	
7. Сума ЄСВ, млрд грн	16,020		26,700		32,040		48,060		34,710		52,065		52,065	
8. ПДФО, млрд грн	64,347		62,745		75,294		72,891		81,569		78,965		81,569	
10. Загальна сума ЄСВ, ПДФО та військового збору, млрд грн	262,817		229,932		275,918		252,315		298,911		273,341		298,911	
11. Витрати на виплату “сірої” зарплати з урахуванням ототожнювання коштів (12%), млрд грн		224		224		124,32		124,32		124,32		74,48		74,48

Закінчення додатка Б

Показники	Дореформений рік		1-й рік реформи		2-й рік реформи		1-й рік реформи		2-й рік реформи	
	Офіційна схема	"Сіра" схема	Офіційна схема	"Сіра" схема	Офіційна схема	"Сіра" схема	Офіційна схема	"Сіра" схема	Офіційна схема	"Сіра" схема
12. Загальні витрати на виплату заробітної плати (ряд. 1 + ряд. 5 + ряд. 11), млрд грн	851,450		809,487	826,904	789,684	835,612	795,291			
14. Загальні витрати на виплату заробітної плати (ряд. 1 + ряд. 10 + ряд. 11), млрд грн	931,817		898,932	934,238	910,635	951,891	926,321			
Втрати/здобутки держави, млрд грн			-32,885	+13,101	-10,502	+36,094	+10,524			

Складено за розрахунками автора.

Додаток В

Наслідки запропонованої реформи ЄСВ в Україні за 50-відсоткового коефіцієнта тінізації зарплат

Показники	Дореформений рік		1-й рік реформи		2-й рік реформи		1-й рік реформи		2-й рік реформи			
	Офіційна схема	"Сіра" схема	Офіційна схема	"Сіра" схема	Офіційна схема	"Сіра" схема	Офіційна схема	"Сіра" схема	Офіційна схема	"Сіра" схема		
1. Нарахована зарплата, млрд грн	322,5	322,5	322,5	322,5	387 (+20 %)	258	387 (+20 %)	258	419,25 (+30 %)	225,75	419,25	225,75
2. Коефіцієнт (СмБН(30)/БН(30))					0,77	-	0,77	-	0,77	-	0,6	-
3. Частка тіньової зарплати в загальній сумі, %		0,5		0,5								0,35
Нарахування ЄСВ на зарплату (роботодавцю)												
4. Ставка ЄСВ (середньозважена), %	41,0		31,57		31,57	-	31,57	-	31,57	-	24,6	-
5. Сума ЄСВ, млрд грн	132,225		101,813		122,176	-	95,202	-	132,357	-	103,136	-
Утримання ЄСВ із зарплати (працівник)												
6. Ставка ЄСВ, %	3,6		6,0		6,0	-	9,0	-	6,0	-	9,0	-
7. Сума ЄСВ, млрд грн	11,610		19,350		23,220	-	34,83	-	25,155	-	37,733	-
8. ПДФО, млрд грн	46,634		45,473		54,567	-	52,826	-	59,114	-	57,228	-
10. Загальна сума ЄСВ, ПДФО та військового збору, млрд грн	190,469		166,636		199,963	-	182,858	-	216,626	-	198,097	-
11. Витрати на виплату "сірої" зарплати з урахуванням ототожнювання коштів (12 %), млрд грн		361,2		361,2		288,96		288,96		252,84		252,84

Закінчення додатка В

Показники	Дореформений рік		1-й рік реформи		2-й рік реформи		1-й рік реформи		2-й рік реформи	
	Офіційна схема	"Спра" схема	Офіційна схема	"Спра" схема	Офіційна схема	"Спра" схема	Офіційна схема	"Спра" схема	Офіційна схема	"Спра" схема
12. Загальні витрати на виплату заробітної плати (ряд. 1 + ряд. 5 + ряд. 11), млрд грн	815,925		785,513	798,136	710,79		804,447		775,226	
14. Загальні витрати на виплату заробітної плати (ряд. 1 + ряд. 10 + ряд. 11), млрд грн	874,169		850,336	875,923	858,818		888,716		870,187	
Втрати/здобутки держави, млрд грн			-23,833	+9,494	-7,611		+26,157		+7,628	

Складено за розрахунками автора.

Додаток Г

Динаміка ставок екологічного податку (збору за забруднення НПС) в Україні

Показники	Фактичний розмір ставки*, грн/т								Темп приросту, %			
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014–2015**	2011/10	2012/11	2013/12	2014/13	
<i>За викиди в атмосферне повітря стаціонарними джерелами</i>												
Азоту оксиди	80,00	100,16	116,09	610,50	664,84	1076,03	1553,79	425,91	8,90	61,85	44,40	
Бензолірен	101 807,00	127 462,36	147 728,88	777 171,50	846 339,50	1 369 800,91	1 977 992,51	426,08	8,90	61,85	44,40	
Вуглецю окис	3,00	3,76	4,35	23,00	25,00	40,54	58,54	428,35	8,70	62,15	44,41	
Нікель та його сполуки	3225,00	4037,7	4679,69	24619,00	26810,00	43392,13	62658,23	426,08	8,90	61,85	44,40	
Стирол	584,00	731,17	847,42	4458,00	4854,50	7857,43	11346,13	426,07	8,89	61,86	44,40	
<i>Залежно від класу небезпеки</i>												
1	572	716,14	830,01	4366,50	4755,00	7696,16	11113,26	426,08	8,90	61,85	44,40	
2	131	164,01	190,09	1000,00	1089,00	1762,55	2545,11	426,07	8,90	61,85	44,40	
3	19,5	24,41	28,30	149,00	162,50	262,62	379,22	426,58	9,06	61,61	44,40	
4	4,5	5,63	6,53	34,50	37,50	60,81	87,81	428,35	8,70	62,16	44,40	
<i>За викиди в атмосферне повітря пересувними джерелами ****</i>												
Бензин нестилований	4,50	5,63	6,53	34,00	37,00	59,93	86,53	420,69	8,82	61,96	44,40	
Дизапаливо	4,50	5,63	6,53	34,00	37,00	59,93	86,53	420,69	8,82	61,96	44,40	
<i>За забруднення водних об'єктів</i>												
Азот амонійний	52,50	65,73	76,18	401,00	436,50	706,79	1020,60	426,38	8,85	61,92	44,40	
Нафтопродукти	309,00	386,87	448,38	2359,00	2566,50	4157,85	6003,94	426,12	8,88	61,88	44,40	

Закінчення додатка Г

Показники	Фактичний розмір ставок*, грн/т								Темп приросту, %			
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014–2015**	2011/10	2012/11	2013/12	2014/13	
Нітрити	258,00	323,02	374,38	1969,50	2144,50	3471,34	5012,61	426,08	8,89	61,87	44,40	
Нітрати	4,50	5,63	6,53	34,50	37,50	60,81	87,81	428,35	8,70	62,16	44,40	
Сульфати	1,50	1,88	2,18	11,50	12,50	20,27	29,27	428,35	8,70	62,18	44,38	
Фосфати	42,00	52,58	60,94	320,50	349,00	564,90	815,72	425,89	8,89	61,86	44,40	
Хлориди	1,50	1,88	2,18	11,50	12,50	20,27	29,27	428,35	8,70	62,18	44,38	
<i>За розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах</i>												
1	82,50	103,29	119,71	350,00	381,00	616,89	890,79	192,37	8,86	61,91	44,40	
2	3,00	3,76	4,35	12,75	13,90	22,47	32,45	192,89	9,02	61,65	44,41	
3	0,75	0,94	1,09	3,20	3,49	5,64	8,14	194,04	8,91	61,84	44,33	
4	0,30	0,38	0,44	1,25	1,36	2,20	3,17	187,14	8,80	61,58	44,25	
<i>За викиди CO₂</i>	X		0,10		0,11	0,18	0,26	x	10,0	63,64	44,44	

* Розмір ставок наведено з урахуванням коефіцієнта індексації та перехідного періоду зі зниженими ставками (50 % для 2011–2012 рр., 75 % – для 2013 р.; 100 % – з 2014 р.).

** Номінальний розмір ставок у 2015 р. не змінився, незважаючи на зафіксовану річну інфляцію в 24,7 %, що, по суті, є зниженням податкового навантаження на забруднювачів.

*** У 2015 р. ЕП з пересувних ажерел був приєднаний до акцизного податку з нафтопродуктів (фактично було звужено базу оподаткування).

Джерело: Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755 (зі змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.gada.gov.ua/laws/show/2755-17/print1363340526729271>; Про поряток встановлення нормативів збору за забруднення НПС : постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.1999 № 303 (зі змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.gada.gov.ua/laws/show/303-99-%D0%BF/page2>.

Додаток А

Ставки екологічних податків в окремих країнах ЄС та Україні

Країна	Оксиди азоту (NO _x)		Тверді відходи		Моторні масла		Дизпаливо		СЗП, євро
	євро/кг	% СЗП	євро/т	% СЗП	євро/л	% СЗП	євро/л	% СЗП	
Данія	0,67	0,0215	63,8	2,0495	0,320	0,0103	0,428	0,0137	3 113
Фінляндія	Н. А.	×	30,0	1,2925	0,087	0,0037	0,364	0,0157	2 321
Німеччина	Н. А.	×	Н. А.	×	0,061	0,0030	0,470	0,0229	2 054
Італія	0,21	0,0111	25,8	1,3593	0,403	0,0212	0,423	0,0223	1 898
Нідерланди	Н. А.	×	85,5	4,0028	0,245	0,0115	0,365	0,0171	2 136
Норвегія	1,85	0,0525	52,1	1,4772	0,168	0,0048	0,474	0,0134	3 527
Швеція	5,18	0,2284	40,9	1,8034	0,378	0,0167	0,408	0,0180	2 268
Великобританія	Н. А.	×	44,9	1,7989	0,126	0,0050	0,630	0,0252	2 496
Угорщина	0,43	0,0874	23,0	4,6748	0,337	0,0685	0,347	0,0705	492
Польща	0,11	0,0162	24,0	3,5242	0,054	0,0079	0,296	0,0435	681
Франція	0,06	0,0028	9,2	0,4323	Н. А.	×	0,428	0,0201	2 128
Україна	0,11	0,0524	0,1	0,0476	–	×	0,200	0,0952	210

Примітки. У разі застосування диференційованих ставок у таблиці наведено найвищі чи загальні ставки екологічних платежів. Розмір ставок вказано станом на 1 січня 2014 р. або останню звігнуту дату. СЗП – середня заробітна плата станом на квітень 2014 р. Н. А. – немає даних.

Складено за: Taxation, Innovation and the Environment / OECD. – Р.: OECD Publishing, 2010. – 252 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.oecd.org/env/taxes/innovation; Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755 (зі змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/print1363340526729271>.

Додаток Е

Екологічні податки та податки на ресурси в Україні
та деяких країнах ЄС¹

Таблиця Е.1

Динаміка ЕП та податків на ресурси в Україні
та окремих країнах ЄС, % ВВП

Країни	2008	2009	2010	2011	2012
Німеччина	0,00	0,05	0,02	0,06	0,07
Швеція	0,05	0,04	0,04	0,04	0,03
Італія	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Фінляндія	0,06	0,05	0,06	0,07	0,06
Великобританія	0,09	0,08	0,09	0,09	0,09
Франція	0,11	0,11	0,10	0,11	0,13
ЄС-27	0,09	0,10	0,10	0,11	0,10
Угорщина	0,16	0,17	0,10	0,10	0,23
Польща	0,16	0,22	0,21	0,21	0,17
Нідерланди	0,65	0,71	0,73	0,72	0,51
Данія	0,28	0,27	0,21	0,23	0,24
Україна	0,21	0,23	0,28	0,32	0,32

Складено за: по Україні – на підставі щорічних звітів про виконання державного бюджету Державної казначейської служби України; за країнами ЄС – Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2014. – 308 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf.

¹ Відповідно до методології Євростату, інформація щодо податків на забруднення подається в межах групи екологічно орієнтованих податків “Забруднення та інше” (ресурси. – *Авт.*), а тому для зіставності по Україні наведено дані в такому самому форматі. Враховуючи часовий лаг у зборі інформації, останні дані по країнах ЄС наводяться з дворічним запізненням.

Таблиця Е.2

**Динаміка ЕП та податків на ресурси в Україні та деяких країнах ЄС
у структурі доходів зведеного бюджету, %**

Країни	2008	2009	2010	2011	2012
Німеччина	0,00	0,12	0,14	0,14	0,17
Швеція	0,12	0,09	0,08	0,08	0,07
Італія	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
Фінляндія	0,13	0,12	0,16	0,16	0,14
Великобританія	0,24	0,23	0,26	0,26	0,25
Франція	0,26	0,25	0,26	0,26	0,28
ЄС-27	0,22	0,26	0,25	0,27	0,26
Угорщина	0,40	0,43	0,26	0,26	0,60
Польща	0,46	0,70	0,65	0,65	0,53
Нідерланди	1,66	1,87	1,87	1,87	1,31
Данія	0,59	0,56	0,48	0,48	0,50
Україна	0,67	0,78	0,97	1,04	1,03

Складено за: по Україні – на підставі щорічних звітів про виконання державного бюджету Державної казначейської служби України; за країнами ЄС – Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2014. – 308 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf.

Додаток Ж**Коефіцієнти до ставок утилізаційного збору
на транспортні засоби**

Вид транспортних засобів	Коефіцієнти до ставки	
	на нові транспортні засоби	на транспортні засоби, що використовувалися
З повною масою:		
2500 кг	0,9	1,8
3500 кг	1,0	2,0
5000 кг	1,1	2,2
8000 кг	1,34	2,68

Джерело: Щодо застосування коефіцієнтів до ставки екологічного податку за утилізацію знятих з експлуатації транспортних засобів : лист Міністерства доходів і зборів України від 12.11.2013 № 23906/7/99-99-15-04-01-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.visnuk.com.ua/ru/pubs/id/6214>.

Динаміка галузевої структури розподілу

Галузь економіки за КВЕД	2010	
	Фактично сплачено, усього	У тому числі
		екологічного податку
Екологічні платежі, усього	100,00	99,11
Сільське господарство, мисливство та пов'язані з ними послуги	1,51	1,49
Лісове господарство та пов'язані з ним послуги	0,13	0,12
Рибальство, рибництво та пов'язані з ними послуги	0,02	0,02
Добування паливно-енергетичних корисних копалин	6,20	6,09
Добування корисних копалин, крім паливно-енергетичних	10,91	10,90
Виробництво харчових продуктів, напоїв та тютюнових виробів	1,25	1,17
Текстильне виробництво, виробництво одягу, хутра та виробів з хутра	0,05	0,05
Виробництво шкіри, виробів зі шкіри та інших матеріалів	0,02	0,02
Оброблення деревини та виробництво виробів з деревини, крім меблів	0,09	0,09
Целюлозно-паперове виробництво, видавнича діяльність	0,17	0,17
Виробництво коксу, продуктів нафтоперероблення та ядерних матеріалів	1,98	1,92
Хімічне виробництво	5,03	4,98
Виробництво гумових та пластмасових виробів	0,09	0,08
Виробництво іншої неметалевої мінеральної продукції	0,99	0,91
Металургійне виробництво та виробництво готових металевих виробів	18,11	18,01
Виробництво машин та устаткування	0,39	0,35
Виробництво електричного, електронного та оптичного устаткування	0,15	0,14
Виробництво транспортних засобів та устаткування	0,24	0,23
Інші галузі промисловості	0,12	0,12
Виробництво та розподілення електроенергії, газу і води	45,75	45,57

Додаток К

екологічних платежів в Україні, %

		2011		2012			
		Фактично сплачено, усього	У тому числі		Фактично сплачено, усього	У тому числі	
штрафних санкцій	екологічного податку		штрафних санкцій	екологічного податку		штрафних санкцій	
0,27	100,00	99,00	1,00	100,00	98,98	1,02	
0,02	1,02	1,00	0,02	1,33	1,31	0,02	
0	0,04	0,04	0	0,04	0,04	0	
0	0,03	0,01	0,02	0,01	0,01	0	
0,05	5,73	5,65	0,07	5,59	5,48	0,11	
0,01	5,74	5,73	0,01	9,27	9,27	0,01	
0,01	0,80	0,71	0,08	0,97	0,66	0,31	
0	0,03	0,03	0	0,04	0,03	0,01	
0	0,01	0,01	0	0,02	0,01	0,01	
0	0,07	0,07	0	0,07	0,07	0	
0	0,17	0,16	0,01	0,16	0,15	0	
0	6,72	6,71	0,01	4,11	4,09	0,02	
0	2,82	2,53	0,29	3,23	3,19	0,04	
0	0,04	0,03	0	0,04	0,04	0	
0,01	0,82	0,75	0,07	0,73	0,69	0,04	
0,01	13,86	13,78	0,07	13,25	13,04	0,22	
0,01	0,31	0,27	0,04	0,30	0,27	0,03	
0	0,10	0,09	0	4,55	4,54	0	
0	0,24	0,22	0,02	0,31	0,30	0,01	
0	0,07	0,07	0	0,08	0,08	0	
0,08	53,34	53,16	0,17	48,86	48,80	0,06	

Галузь економіки за КВЕД	2010	
	Фактично сплачено, усього	У тому числі
		екологічного податку
Будівництво	0,74	0,72
Торгівля; ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку	0,46	0,45
Діяльність готелів і ресторанів	0,04	0,03
Діяльність транспорту та зв'язку, у тому числі	2,93	2,87
наземного транспорту	1,55	1,55
водного транспорту	0,03	0,03
Операції з нерухомим майном, оренда, інжиніринг і надання послуг підприємцям	0,37	0,35
Державне управління	0,19	0,18
Освіта	0,1	0,09
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	0,2	0,19
Надання комунальних та індивідуальних послуг; діяльність у сфері культури і спорту	1,79	1,78
з них: на санітарні послуги, прибирання сміття та знищення відходів	1,76	1,75

С к л а д е н о за: Національні доповіді про стан навколишнього природного ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua>

Закінчення додатка К

		2011			2012		
		Фактично сплачено, усього	У тому числі		Фактично сплачено, усього	У тому числі	
штрафних санкцій	екологічного податку		штрафних санкцій	екологічного податку		штрафних санкцій	
0,01	0,32	0,32	0	0,43	0,42	0,01	
0	3,51	3,51	0	2,63	2,61	0,03	
0	0,02	0,02	0	0,02	0,01	0,01	
0,02	1,72	1,68	0,04	1,54	1,48	0,06	
0	1,19	1,19	0	1	0,99	0	
0	0,01	0,01	0	0,01	0,01	0	
0,01	0,33	0,31	0,02	0,28	0,27	0,01	
0	0,15	0,15	0	0,17	0,17	0	
0	0,1	0,1	0	0,08	0,08	0	
0	0,15	0,15	0	0,14	0,14	0	
0,01	1,74	1,72	0,01	1,73	1,71	0,03	
0,01	1,72	1,71	0,01	1,71	1,69	0,03	

середовища в Україні у 2010–2012 рр. / Міністерство екології та природних
gov.ua/index.php/dopovidi.

Додаток А

Динаміка регіонального розподілу пред'явлених до сплати екологічних платежів в Україні, %

Регіон	2005	2008	2009	2010	2011	2012
Україна	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Донецька обл.	27,12	24,07	24,71	32,63	27,94	24,47
м. Київ	2,22	2,16	3,24	1,87	4,54	16,21
Запорізька обл.	8,72	6,38	5,88	6,05	12,99	14,98
Львівська обл.	2,04	2,26	2,19	1,84	9,98	11,57
Дніпропетровська обл.	24,93	26,09	24,21	22,86	9,27	11,22
Полтавська обл.	2,31	2,55	2,97	2,97	7,00	7,97
Луганська обл.	8,55	9,63	9,84	8,80	8,61	4,32
АР Крим	1,79	3,04	3,08	2,97	1,43	1,80
Черкаська обл.	1,24	0,88	1,50	1,37	1,03	1,35
Харківська обл.	3,50	4,00	3,69	3,56	1,25	0,81
Сумська обл.	0,80	0,66	0,70	0,61	0,46	0,76
Миколаївська обл.	1,83	1,46	1,33	0,99	0,81	0,68
Київська обл.	1,59	2,50	2,85	2,42	2,87	0,65
Рівненська обл.	0,52	0,51	0,47	0,46	0,49	0,48
Одеська обл.	0,92	0,87	0,79	0,82	0,43	0,47
Хмельницька обл.	0,35	0,45	0,37	0,39	0,41	0,35
Чернігівська обл.	0,88	1,00	1,13	1,00	0,80	0,26
Вінницька обл.	2,80	3,30	3,12	2,33	1,85	0,24
Кіровоградська обл.	1,21	0,69	0,67	0,58	0,21	0,22
Херсонська обл.	0,26	0,40	0,44	0,37	0,22	0,21
м. Севастополь	0,55	0,35	0,40	0,36	0,22	0,21
Житомирська обл.	0,48	0,38	0,34	0,33	0,18	0,19
Івано-Франківська обл.	4,32	5,39	5,15	3,53	6,01	0,16
Волинська обл.	0,24	0,21	0,19	0,21	0,63	0,14
Закарпатська обл.	0,32	0,30	0,25	0,27	0,17	0,14
Тернопільська обл.	0,26	0,27	0,30	0,24	0,09	0,08
Чернівецька обл.	0,24	0,21	0,19	0,18	0,10	0,08

Складено за: Національні доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні / Міністерство екології та природних ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/index.php/dopovidi>.

*Додаток М***Еволюція інститутів, стандартів і підходів до охорони довкілля:
зарубіжний досвід та міжнародне регулювання**

Удосконалення інструментів захисту НПС у країнах ЄС з 1972 р. відбувалося дуже повільно. Так, 5-та Екологічна програма Європейського співтовариства “На зустріч сталості” (Fifth European Community environment programme “Towards Sustainability”) 1992–2000 рр. мала на меті досягнення цілей сталого розвитку в умовах, дуже наближених до реалій України останніх років: нестабільна зовнішня кон’юнктура, трансформація ринків, посилення міжнародної конкуренції у сфері торгівлі.

Оцінка стану НПС в Європі у звіті Європейського екологічного агентства за 1992 р. охоплювала шість компонент і вказувала на край незадовільний стан екологічної безпеки:

- забруднення атмосфери: попри зниження викидів діоксидів сульфуру та зважених часток, стрімко зростали викиди парникових газів (діоксиду карбону, метану, озону, оксидів нітриту) транспортом та промисловістю;
- забруднення води: погіршення стану водойм та морів унаслідок зростання викидів з нестаціонарних джерел (особливо АПК), що супроводжувалося зниженням якості води;
- деградація ґрунтів: недостатнє управління відходами, посилення забруднення промисловими та сільськогосподарськими підприємствами (надінтенсивне оброблення ґрунтів пестицидами та засобами захисту рослин);
- збереження біорозмаїття: погіршення стану флори і фауни внаслідок людської діяльності;
- міська екологія: надмірний шум, викиди, втрати пам’яток архітектури;
- управління відходами: надмірне зростання обсягів побутового сміття, низька частка переробки та рециклінгу.

Метою 5-ї Програми було відновлення економічного зростання через переосмислення ролі навколишнього середовища шляхом встановлення тісного взаємозв’язку між учасниками екологічних відносин на засадах нових принципів:

- запровадження глобального проактивного підходу до залучення різних учасників й інструментів щодо впливу на забруднювачів;

- розуміння необхідності подолання поточного тренду і практик, які завдають шкоди довкіллю та майбутнім поколінням;
- заохочення змін у соціальній поведінці через залучення зацікавлених сторін (населення, бізнесу, органів влади);
- застосування концепції спільної відповідальності;
- використання нових екологічних інструментів.

Цільовими секторами Програми були обрані промисловість (активізація діалогу, добровільних угод, інформаційного обміну, прийняття стандартів Співтовариства, уникнення шкідливої конкуренції, стимулювання конкурентоспроможності); енергетика (підвищення енергоефективності, зниження споживання палива, промоція відновлюваних джерел енергії); транспорт (швидке вдосконалення управління інфраструктурою, покращання роботи міського транспорту, якості пального); АПК (реформа Спільної аграрної політики з урахуванням екологічних викликів); туризм (поліпшення механізмів управління масовим туризмом, підвищення якості туристичних послуг, стимулювання альтернативних форм туризму).

Реалізація 5-ї Програми проводилася в широкому міжнародному діалозі в межах ООН, ОЕСР, Ради Європи, багато- та двосторонніх міжнародних угод щодо боротьби із забрудненням.

Досягненню цілей мали допомогти нові механізми регулювання:

- фінансові інструменти: заходи економічної, фіскальної та цивільної відповідальності, “цінові” коригування;
- горизонтальні заходи: вдосконалення інформаційного обміну та екологічної статистики (досягнення порівнянності, єдності методологій, стандартів і критеріїв), підтримка наукових досліджень, просторового планування, публічного інформування та професійного навчання;
- механізмів фінансової підтримки: структурних фондів, позик Європейського інноваційного банку, програми життя тощо¹.

Уже в 1998 р. змістове наповнення 5-ї Програми було істотно доповнене й розширене, зокрема, уточненням інструментарію та заходів із підвищення його ефективності: упровадження екологічних податків, екологічного обліку, забезпечення зв'язку конкурентного законо-

¹ Fifth European Community environment programme: towards sustainability // EUR-Lex [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/legislation_summaries/other/128062_en.htm.

давства з добровільними угодами, введення екологічної відповідальності, стандартизації, планів і програм оцінювання на загальнодержавному рівні.

Водночас зміни зазнала й нормативна база: було впроваджено інтегровані (мультисекторальні й мультицільові) стратегії, спрощено контрольні та адміністративні процедури шляхом затвердження низки директив, інтенсифіковано міжнародне співробітництво, розроблено методологію та методики оцінювання витрат і вигід, національних систем “зеленого” обліку.

Утім, у підсумковому Комюніке за результатами виконання 5-ї Програми було акцентовано увагу на повільних соціально-економічних змінах у негативній щодо НПС поведінці суб'єктів регулювання. Понад 70 % опитаних системою “Єврбарометр” громадян вказали на необхідність негайних дій із захисту довкілля¹.

Шоста Екологічна програма ЄС (2002–2012 рр.) під назвою “Навколишнє середовище 2010: наше майбутнє, наш вибір” містила чотири пріоритети (кліматичні зміни, біорозмаїття, екологія і здоров'я, сталий менеджмент ресурсів та відходів) і п'ять ключових напрямів дії (вдосконалення чинної нормативної бази; інтеграція екологічних питань до порядку денного інших політик; співпраця з бізнесом; надання повноважень громадянам та зміна їхньої поведінки; урахування НПС при плануванні й управлінні земельними ресурсами).

Зауважимо, що 6-та Програма містила декілька інтегрованих інформаційних мереж:

- IMPEL: мережі ЄС із впровадження та посилення законодавства у сфері довкілля;
- EMAS: схеми ЄС з екоменеджменту та аудиту (добровільна участь);
- NATURA 2000: мережі з підтримки флори, фауни й розвитку біорозмаїття;
- ETS: Європейська трансфертна мережа з продажу квот на викиди вуглецю та парникових газів (щонайменше 50 % отрима-

¹ Communication from the Commission – Europe's environment: What directions for the future? The global assessment of the European community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development, “Towards sustainability”. – COM/99/0543 final // EUR-Lex [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:51999DC0543>.

них доходів від аукціонів мали спрямовуватися на: зниження викидів парникових газів, розвиток відновлюваних джерел енергії та інших низьковуглецевих технологій, припинення вирубки лісів, переходу на менш забруднюючий транспорт, проведення досліджень у сфері енергоефективності та чистих технологій, підвищення енергоефективності тощо)¹.

Важливим досягненням Програми стала імплементація Директиви 2004/35/ЄС щодо екологічної відповідальності забруднювачів за принципом “забруднювач платить”.

Водночас імплементація низки директив дала змогу реалізувати мультисценарний підхід до розв’язання проблеми шляхом встановлення тематичних (цільових) стратегій щодо: атмосферного забруднення, морської екології, сталого застосування ресурсів, попередження та рециклінгу відходів, постійного використання пестицидів, захисту ґрунтів, міського НПС.

- Сьома Екологічна програма ЄС (2013–2020 рр.) містить три цілі:
- збереження, консервацію та розширення природного капіталу ЄС;
 - перетворення ЄС на ресурсоефективну, низьковуглецеву і висококонкурентну економіку;
 - захист громадян ЄС від екологічних ризиків для їхнього життя та здоров’я.

Основними шляхами до цього є: посилення виконання вимог законодавства, вдосконалення інформаційних баз і підвищення рівня свідомості громадян, збільшення та оптимізація інвестицій у зміну клімату з метою захисту НПС, повна інтеграція екологічних вимог у інших політиках.

Органом, відповідальним за транс’європейську екологічну політику, є Європейське екологічне агентство (ЄЕА), створене в 1990 р., яке почало працювати в 1994 р., і надало перший важливий звіт у 2001 р.

Саме ЄЕА перевело дискусії щодо ефективності інструментів екологічної політики із теоретичної в суто практичну площину, ввівши такі ключові елементи вимірювання:

- inputs: ресурси для розроблення та імплементації заходу (персонал, інвестиції, освіта, інформаційні потоки);

¹ Sixth Environment Action Programme // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/128027_en.htm.

- outputs: матеріальні результати політики (кількість збудованих фабрик, число виданих сертифікатів тощо);
- outcomes: реакція цільових груп на outputs (скорочення викидів, перехід на інші види транспорту);
- impacts: ефект зміни поведінки та звичок людей, їхнього здоров'я.

Активні дії міжнародної спільноти сприяли поступовому формуванню методологічного інструментарію для оцінювання стратегій та політики захисту довкілля (втім, цей процес є перманентним і триває дотепер). Зокрема, розроблено:

- збірник з економічних інструментів для політики у сфері НПС¹;
- сценарні моделі оцінювання впливу екологічної політики на зайнятість у країнах ЄС²;
- системи екологічних індикаторів³;
- посібники з аналізу політики та оцінки інструментів державної політики⁴;
- секторальні та інструментальні мапи й довідники⁵.

¹ A Compendium of Economic Instruments for Environmental Policy. – L. : EFTEC, 2004. – 61 p.

² Assessing the implications of climate change adaptation on employment in the EU: Final Report & Annexes / European Commission, DG Environment. – Rotterdam, 2014. – 159 p.

³ Data requirements, availability and gaps in agri-environment indicators (AEIs) in Europe / European Commission. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2011. – 202 p. – (Coll.: Eurostat Methodological Working Paper); Environmental Indicator Report 2014: Environmental impacts of production-consumption systems in Europe / European Environmental Agency. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2014. – 183 p.

⁴ EU Environmental Policy Handbook: A Critical Analysis of EU Environmental Legislation / ed. by S. Scheuer. – Brussels : EEB, 2007. – 344 p.; Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation / ed. by Regional Environmental Center, Umweltbundesamt GmbH. – REC, 2008. – 1100 p.; Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods / ed. by F. Fischer, G. J. Miller, M. S. Sidney. – CRS Press, 2007. – 642 p. – (Series: Public Administration and Public Policy, 125); Integrated Environmental and Economic Accounting for Fisheries: Handbook of National Accounting. – UN : FAO, 2004. – 186 p. – (Studies in Methods, Series F, № 97) [Електронний ресурс]. – Режим доступу. http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/Fish_final_whitecover.pdf.

⁵ Sectoral resource maps: Information Hub / S. Mudgal, A. Tan, S. Pahal et al; European Commission, DG Environment. – P. : BIO Intelligence Service, 2013. –

Важливу роль у поширенні ідей захисту НПС на міжнародній арені відіграє Екологічна програма ООН (UNEP), заснована в 1972 р. У 2001 р. було створено Робочу групу з економічних інструментів, яка допомагає країнам, що розвиваються, удосконалювати та імплементувати механізми екологічного регулювання на національному рівні. До цієї групи входять експерти і дослідники різних країн, котрі обмінюються досвідом.

UNEP координує екологічні аспекти в системі ООН, проводить дослідження, здійснює нагляд і моніторинг та надає допомогу в застосуванні інструментів екологічного регулювання. Крім того, організація адмініструє декілька міжнародних екологічних ініціатив, зокрема Монреальський протокол щодо озонного шару, Конвенцію з міжнародної торгівлі видами, яким загрожує вимирання, Базельську конвенцію з контролю транскордонного переміщення й розміщення небезпечних відходів тощо.

72 p.; The European Eco-Management and Audit Scheme : brochure / European Commission. – Luxemburg : Publications Office of the European Union, 2011. – 4 p.; The guide to multi-benefit cohesion policy investments in nature and green infrastructure / European Commission. – Luxemburg : Publications Office of the European Union, 2013. – 121 p.

Додаток Н

Вихідні дані для розрахунку фіскальної ефективності екологічного податку в Україні

Рік	Кв.	ЕП, грн	ВВП, млн грн	ЕП / ВВП, %	ЕП _{t+1} / ВВП _t , %	Податкові надходження (ПН), грн	ЕП / ПН, %	ПН / ВВП	ln ЕП / ПН	ln ПН / ВВП	
2007	I	261 295 587,80	139 444	0,187384	0,183682	32 436 712 036,48	0,805555	0,232615	19,38116	24,20256	25,66093
	II	256 133 883,24	166 869	0,153494	0,149816	38 084 656 062,50	0,672538	0,228231	19,36121	24,36308	25,84047
	III	249 995 975,57	199 535	0,125289	0,160687	40 186 816 667,45	0,622085	0,201402	19,33696	24,41680	26,01926
	IV	320 626 357,25	214 883	0,149210	0,127864	50 555 993 634,47	0,634200	0,235272	19,58579	24,64635	26,09336
2008	I	274 757 196,82	191 459	0,143507	0,166780	47 132 997 237,93	0,582940	0,246178	19,43140	24,57624	25,97794
	II	319 314 765,96	236 033	0,135284	0,122271	58 424 242 947,72	0,546545	0,247526	19,58169	24,79100	26,18724
	III	288 600 423,84	276 451	0,104395	0,108278	63 413 345 176,50	0,455110	0,229384	19,48055	24,87294	26,34530
	IV	299 335 942,96	244 113	0,122622	0,096417	58 194 258 188,95	0,514374	0,238391	19,51708	24,78705	26,22090
2009	I	235 366 831,91	189 028	0,124514	0,161303	48 709 763 856,60	0,483203	0,257685	19,27666	24,60915	25,96516
	II	304 907 429,71	214 103	0,142412	0,138706	46 976 095 681,38	0,649069	0,219409	19,53552	24,57290	26,08972
	III	296 974 099,01	250 306	0,118644	0,149646	48 908 488 679,64	0,607204	0,195395	19,50916	24,61322	26,24595
	IV	374 573 525,88	259 908	0,144118	0,155460	63 478 864 616,01	0,590076	0,244236	19,74130	24,87397	26,28359
2010	I	404 051 804,88	217 074	0,186136	0,257462	52 463 634 614,63	0,770156	0,241685	19,81705	24,68339	26,10350
	II	558 882 135,39	255 545	0,218702	0,179896	59 861 123 820,95	0,933631	0,234249	20,14145	24,81529	26,26666
	III	459 715 831,53	300 446	0,153011	0,169675	47 983 021 447,47	0,958080	0,159706	19,94612	24,59411	26,42853
	IV	509 780 335,20	306 281	0,166442	0,164616	74 139 969 665,75	0,687592	0,242065	20,04949	25,02922	26,44777

Закінчення додатка Н

Рік	Кв.	ЕП, грн	ВВП, млн грн	$\frac{ЕП}{ВВП}, \%$	$\frac{ЕП_{t+1}}{ВВП_t}, \%$	Податкові надходження (ПН), грн	$\frac{ЕП}{ПН}, \%$	$\frac{ПН}{ВВП}$	$\ln \frac{ЕП}{ВВП}$	$\ln \frac{ПН}{ВВП}$
2011	I	504 188 424,21	258 591	0,194975	0,291794	73 045 591 995,63	0,690238	0,282475	20,03846	25,01435
	II	754 553 349,41	310 277	0,243187	0,218534	80 660 048 790,12	0,935473	0,259961	20,44164	25,11351
	III	678 061 166,06	368 488	0,184012	0,208829	88 715 651 170,37	0,764308	0,240756	20,33475	25,20870
	IV	769 510 481,43	362 635	0,212200	0,206504	92 270 611 536,24	0,833971	0,254445	20,46127	25,24799
2012	I	748 857 260,23	292 324	0,256174	0,265033	83 560 784 917,40	0,896183	0,285850	20,43406	25,14884
	II	774 754 743,29	346 005	0,223914	0,200223	92 642 716 893,31	0,836282	0,267750	20,46806	25,25202
	III	692 782 960,15	387 109	0,178963	0,154895	87 421 999 419,93	0,792458	0,225833	20,35623	25,19401
	IV	599 613 314,28	379 231	0,158113	0,199464	96 941 716 133,35	0,618530	0,255627	20,21180	25,29738
2013	I	756 430 363,07	302 121	0,250373	0,324878	87 643 256 881,32	0,863079	0,290093	20,44412	25,19654
	II	981 523 755,93	351 482	0,279253	0,284787	86 555 445 308,63	1,133983	0,246259	20,70462	25,18405
	III	1 000 976 258,33	393 026	0,254684	0,295287	88 178 308 605,23	1,135173	0,224357	20,72424	25,20263
	IV	1 160 556 619,05	402 777	0,288139	0,420932	91 591 110 906,97	1,267106	0,227399	20,87217	25,24060
2014	I	1 695 419 084,34	315 535	0,537316	0,356301	83 519 729 901,23	2,029962	0,264692	21,25120	25,14835
	II	1 124 253 658,35	372 770	0,301594	0,307317	90 452 246 574,84	1,242925	0,242649	20,84039	25,22809
	III	1 145 586 578,05	428 163	0,267559	0,275467	87 020 877 502,19	1,316450	0,203242	20,85918	25,18941

Складено за даними щорічних звітів про виконання державного бюджету Державної казначейської служби України та Національного банку України.

*Додаток П***Методичний підхід для розрахунку коефіцієнтів еластичності та кореляції ЕП з податковими надходженнями і ВВП***1. Розрахунок точкових коефіцієнтів еластичності.*

Аналіз динаміки еластичності (чутливості) надходжень екологічного податку до зміни в загальних податкових надходженнях (свідчить про зміни в податковому механізмі та системі адміністрування), а також еластичності податкових надходжень до зміни ВВП (зміни в базі оподаткування, виходячи зі змін у ВВП) за методологією ЄС¹ проводився за формулою:

$$\varepsilon_{\text{ЕП/ВВП}} = \varepsilon_{\text{ЕП/ПН}} \cdot \varepsilon_{\text{ПН/ВВП}}, \quad (1)$$

де $\varepsilon_{\text{ЕП/ПН}}$ – еластичність екологічного податку за базою оподаткування; $\varepsilon_{\text{ПН/ВВП}}$ – еластичність податкових надходжень за ВВП.

2. Побудова динамічної регресійної моделі логарифма надходжень екологічного податку від зміни логарифма загальних податкових надходжень та довгострокового коефіцієнта еластичності податкових надходжень до економічної динаміки.

Регресійна модель розрахунку коефіцієнта еластичності податкових надходжень розроблена експертами Світового банку шляхом застосування методу найменших квадратів до логарифмічної функції податкових доходів від бази їх оподаткування².

Еластичність податків є відсотковою зміною податкових надходжень (з урахуванням дискреційних заходів) у відповідь на підвищення податкової бази на 1 %. Модель має вигляд:

$$\ln(\text{ЕП/ВВП}) = a_0 + a_1 \ln(\text{ЕП/ПН}) + a_2 \ln(\text{ПН/ВВП}) + e, \quad (2)$$

де $\ln(\text{ЕП/ВВП})$ – логарифм відношення екологічного податку до економічної динаміки; a_0 – константа (вплив інших факторів); a_1 – коефіцієнт еластичності екологічних податків до зміни в податковому механізмі; a_2 – коефіцієнт еластичності податкових надходжень до зміни в базі оподаткування; e – нерозподілені залишки.

¹ Taxation trends in the European Union : Data for the EU Member States, Iceland and Norway / European Commission. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2011. – P. 371.

² Ehdiae J. An Econometric Method for Estimating the Tax Elasticity and the Impact on Revenues of Discretionary Tax Measures / J. Ehdiae // World Bank Working Papers Series. – 1990. – WPS 334. – P. 2–3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/IW3P/IB/1990/02/01/0009265_3960929182901/Rendered/PDF/multi_page.pdf.

Витрати та інвестиції на

Динаміка та структура витрат на

Показники	Витрати, всього			
	2010	2011	2012	2013
Обсяг, млн грн				
Усього	13 128,0	18 490,5	20 521,5	20 377,8
у тому числі за рахунок:				
коштів державного бюджету	520,7	599,1	432,9	454,5
<i>з них кошти державного фонду охорони навколишнього природного середовища</i>	174,6	78,6	57,7	41,0
коштів місцевих бюджетів	354,5	445,5	487,7	487,7
<i>з них кошти державного фонду охорони навколишнього природного середовища</i>	234,0	299,6	299,5	285,7
власних коштів підприємств та організацій	12 128,2	15 896,6	17 339,5	17 408,9
інших джерел фінансування	124,6	1 549,3	2 249,4	2 026,7
Структура, %				
Усього	100,00	100,00	100,00	100,00
у тому числі за рахунок:				
коштів державного бюджету	3,97	3,24	2,11	2,23
<i>з них кошти державного фонду охорони навколишнього природного середовища</i>	1,33	0,43	0,28	0,20
коштів місцевих бюджетів	2,70	2,41	2,38	2,39
<i>з них кошти державного фонду охорони навколишнього природного середовища</i>	1,78	1,62	1,46	1,40
власних коштів підприємств та організацій	92,38	85,97	84,49	85,43
інших джерел фінансування	0,95	8,38	10,96	9,95

Складено за статистичними бюлетенями “Довкілля України” та “Стан

*Додаток Р***природоохоронні заходи в Україні**

Таблиця Р.1

природоохоронні заходи в Україні, млн грн

Капітальні інвестиції				Поточні витрати			
2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Обсяг, млн грн							
2 761,5	6 451,0	6 592,6	6 038,8	10 366,5	12 039,5	13 921,4	14 339,0
240,5	285,0	89,5	78,7	280,2	314,1	343,2	375,8
165,0	63,8	50,2	22,4	9,6	19,2	7,5	18,6
261,3	347,6	371,4	350,2	93,2	113,0	116,1	137,5
209,0	259,5	262,0	236,1	25,0	40,1	40,2	49,6
2 145,1	4 297,6	3 893,2	3 593,4	9 983,1	11 599,0	13 452,3	13 815,5
114,6	1 520,8	2 235,6	2 016,5	10,0	28,5	13,0	10,2
Структура, %							
100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
8,71	4,42	1,36	1,30	2,70	2,61	2,47	2,62
5,98	0,99	0,76	0,37	0,09	0,16	0,05	0,13
9,46	5,39	5,63	5,80	0,90	0,94	0,83	0,96
7,57	4,02	3,97	3,91	0,24	0,33	0,29	0,35
77,68	66,62	59,05	59,51	96,30	96,34	96,63	96,35
4,15	23,57	33,91	33,39	0,10	0,24	0,09	0,07

навоколишнього природного середовища” за 2010–2013 рр.

Динаміка капітальних інвестицій

Напря́м	Капітальних інвестицій, усього			
	2010	2011	2012	2013
Охорона атмосферного повітря і проблеми зміни клімату	1 140,0	2 535,6	2 462,7	2 411,9
Очищення зворотних вод	734,7	721,3	847,0	834,1
Поводження з відходами	475,6	1 183,9	730,5	713,9
Захист і реабілітація ґрунту, підземних і поверхневих вод	319,9	639,1	540,5	325,0
Зниження шумового і вібраційного впливу (за винятком заходів для охорони праці)	10,7	39,1	33,4	28,2
Збереження біорозмаїття і середовища існування	19,5	18,4	15,8	26,4
Радіаційна безпека	1,6	1 274,9	1 922,1	1 678,9
Науково-дослідні роботи природоохоронного спрямування	7,6	11,5	6,1	6,2
Інші напрями природоохоронної діяльності	52,0	27,2	31,3	14,2
Усього	2 761,5	6 451,0	6 589,3	6 038,8

Складено за статистичними бюлетенями “Довкілля України” та “Стан

Таблиця Р.2

у природоохоронні заходи в Україні, млн грн

У тому числі							
в основний капітал				витрати на капітальний ремонт			
2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
951,0	2 204,3	2 154,8	2 140,1	189,0	331,3	307,9	271,8
587,7	539,5	689,4	638,6	147,0	181,8	157,6	195,5
396,9	994,5	632,1	589,9	78,7	189,4	98,4	124,0
249,1	536,1	498,4	278,8	70,8	103,0	42,1	46,2
1,2	5,3	10,3	13,9	9,5	33,8	23,1	14,3
17,2	16,5	14,4	24,4	2,3	1,9	1,4	2,0
1,4	1 274,7	1 922,0	1 678,9	0,2	0,2	0,1	0,0
7,5	11,0	5,5	6,2	0,1	0,5	0,6	–
51,6	25,3	27,6	5,9	0,4	1,9	3,7	8,3
2 263,5	5 607,4	5 954,3	5 376,7	498,0	843,6	635,0	662,1

навколишнього природного середовища” за 2010–2013 рр.

Динаміка розподілу капітальних інвестицій

Напря́м	Капітальних інвестицій, усього			
	2010	2011	2012	2013
Охорона атмосферного повітря і проблеми зміни клімату	41,28	39,31	37,37	39,94
Очищення зворотних вод	26,61	11,18	12,85	13,81
Поводження з відходами	17,22	18,35	11,09	11,82
Захист і реабілітація ґрунту, підземних і поверхневих вод	11,58	9,91	8,20	5,38
Зниження шумового і вібраційного впливу (за винятком заходів для охорони праці)	0,39	0,61	0,51	0,47
Збереження біорозмаїття і середовища існування	0,71	0,29	0,24	0,44
Радіаційна безпека	0,06	19,76	29,17	27,80
Науково-дослідні роботи природоохоронного спрямування	0,28	0,18	0,09	0,10
Інші напрями природоохоронної діяльності	1,88	0,42	0,48	0,24
Усього	100,00	100,00	100,00	100,00

Складено за статистичними бюлетенями “Довкілля України” та “Стан

Таблиця Р.3

у природоохоронні заходи за напрямми, %

У тому числі							
в основний капітал				витрати на капітальний ремонт			
2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
42,01	39,31	36,19	39,80	37,95	39,27	48,49	41,05
25,96	9,62	11,58	11,88	29,52	21,55	24,82	29,53
17,53	17,74	10,62	10,97	15,80	22,45	15,50	18,73
11,01	9,56	8,37	5,19	14,22	12,21	6,63	6,98
0,05	0,09	0,17	0,26	1,91	4,01	3,64	2,16
0,76	0,29	0,24	0,45	0,46	0,23	0,22	0,30
0,06	22,73	32,28	31,23	0,04	0,02	0,02	0,00
0,33	0,20	0,09	0,12	0,02	0,06	0,09	×
2,28	0,45	0,46	0,11	0,08	0,23	0,58	1,25
100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

навколишнього природного середовища” за 2010–2013 рр.

Таблиця Р.4
Динаміка поточних витрат на природоохоронні заходи в Україні за напрямками

Напрямок витрат	Обсяг, млн грн						У структурі, %			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013		
Охорона атмосферного повітря і проблеми зміни клімату	1 314,8	1 475,4	1 341,5	1 415,8	12,68	12,26	9,63	9,87		
Очищення зворотних вод	5 035,4	5 388,4	6 195,1	6 175,9	48,57	44,76	44,49	43,07		
Поводження з відходами	2 599,6	3 865,9	4 756,2	4 844,3	25,08	32,11	34,16	33,78		
Захист і реабілітація ґрунту, підземних і поверхневих вод	476,3	592,7	743,5	923,2	4,59	4,92	5,34	6,44		
Зниження шумового і вібраційного впливу (за винятком заходів для охорони праці)	0,5	31,7	118,3	110,7	0,00	0,26	0,85	0,77		
Збереження біорозмаїття й середовища існування	236,4	328,9	384,7	417,1	2,28	2,73	2,76	2,91		
Радіаційна безпека	457,8	72,1	80,6	154,2	4,42	0,60	0,58	1,08		
Науково-дослідні роботи природоохоронного спрямування	57,6	49,9	63,7	58,8	0,56	0,41	0,46	0,41		
Інші напрями природоохоронної діяльності	188,0	234,4	241,2	239,0	1,81	1,95	1,73	1,67		
Усього	10 366,5	12 039,0	13 925,0	14 339,0	100,00	100,00	100,00	100,00		

Складено за статистичними бюлетенями “Довкілля України” та “Стан навколишнього природного середовища” за 2010–2013 рр.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

**УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ
ТА РЕФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

За редакцією Т. І. Єфименко

Відповідальний за випуск
В. Д. Королюк

Науковий редактор
А. М. Соколовська

Літературні редактори:
С. В. Бартош, О. В. Нефедова

Коректори:
С. В. Зюбенко, Н. Г. Пузиренко

Комп'ютерна верстка
А. Б. Нефедова, Г. Г. Пузиренка

Формат 60×84/16. Ум. друк. арк. 25,92. Наклад 300 прим. Зам. 10-2777.

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.

Надруковано ТОВ "НВП Поліграфсервіс"
02000, м. Київ, вул. Магнітогорська, 1

Удосконалення управління державними фінансами та реформування податкової системи України / за ред. Т. І. Єфіменко. – К. : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2015. – 446 с.

ISBN 978-966-2380-94-1

Розкрито найбільш проблемні аспекти удосконалення управління державними фінансами – бюджетними видатками, державними інвестиціями, державним боргом, підприємствами державного сектору економіки. Запропоновано напрями забезпечення стабілізації державних фінансів в Україні з урахуванням досвіду країн ЄС. Сформульовано теоретичні принципи управління податковими реформами та особливості їх реалізації в Україні. Обґрунтовано шляхи подальшого реформування податкової системи України.

Для спеціалістів у галузі управління державними фінансами, науковців, працівників фінансової системи, викладачів, аспірантів і студентів економічних спеціальностей, слухачів курсів підвищення кваліфікації державних службовців.

УДК 336.1/2.021.8(477)

ББК 65.9(4Укр)26

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК