

ДЕРЖАВНА НАВЧАЛЬНО-НАУКОВА УСТАНОВА
“АКАДЕМІЯ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ”

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ
СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ
ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ:
ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ КОНТЕКСТ**

За редакцією Т. І. Єфименко

Київ
ДННУ “Академія фінансового управління”
2016

УДК 336.131/132(477:4)
ББК 65.261(4Укр)+65.261(4)
А43

Автори:

Т. І. Єфименко (3.3.3), С. С. Гасанов (1.1.1, 1.1.2, 1.3.1), П. М. Леоненко (1.3), О. Н. Андрієнко (3.2.2), Р. А. Балакін (1.1.2), М. В. Бариніна (3.4.1, 3.4.2), В. Й. Башко (1.2.3), К. В. Безверхий (3.3.2), І. В. Богдан (1.1.3), Г. П. Бортніков (4.3), О. С. Босенко (1.2.2), М. Г. Гайдай (3.3.1), Л. В. Гизатуліна (3.2.1, 3.2.2, 3.2.4), С. М. Голуб (4.2.3), О. С. Деревко (1.2.1), Т. А. Дмитренко (3.4.3), Т. Г. Затонацька (4.1.1), О. М. Іваницька (3.1), С. М. Іванов (4.4), Є. В. Калюга (3.3.2, 3.3.4), О. С. Камінська (2.3.2), О. І. Капленко (4.2.1), Г. С. Кизименко (3.4.1, 3.4.2), К. В. Клименко (4.2.2, 4.4), Ж. Г. Коваль (3.4.1, 3.4.3), І. П. Колосов (4.4.1), В. П. Колосова (4.2.1), М. П. Колосова (4.4.3), В. М. Король (3.4.2, 3.4.3), Я. В. Котлярєвський (3.1.2), Т. В. Кошук (3.1.1), Н. М. Краус (1.3), В. П. Кудряшов (1.1.1), Є. Ю. Кузькін (2.1.1, 2.2.3, 4.1.2, 4.1.3), Д. А. Кумков (2.1.2), М. В. Кучерява (3.3.1), М. М. Лаврентьєв (4.1.3), В. І. Левін (2.2.3), А. Г. Ловінська (3.2.1, 3.2.4), С. А. Лондар (1.2.2), О. О. Любіч (4.3), А. П. Максименко (4.2.2), Т. А. Мусатова (4.2.3), В. І. Невідомий (3.4.3), А. Г. Олейнікова (2.2), О. Ю. Павленко (2.2.1), К. В. Павлюк (2.3.1, 2.3.3), Г. О. Панасенко (4.3.2), С. В. Петруха (3.1.2), Н. Б. Пйонтко (2.2.2), С. О. Рибак (2.3.1, 2.3.3), М. В. Савостьяненко (4.4), Х. І. Северіна (4.4.2), А. В. Ставицький (4.1.2), Н. Б. Страхова (4.3.1), Н. І. Сушко (3.2.1, 3.2.3, 3.2.4), Г. М. Терещенко (4.2), І. В. Точиліна (2.2.2), Р. П. Ціба (2.1.2), А. В. Чеберкус (3.3.4, 4.1.1), І. Ю. Чумакова (3.4), О. І. Чуркіна (2.3.2), О. В. Шишко (2.1.2), О. І. Ястремський (1.3.2)

Рецензенти:

В. М. Опарін – доктор економічних наук, професор;
В. А. Осецький – доктор економічних наук, професор;
А. М. Шабліста – доктор економічних наук, професор

*Рекомендовано до друку Вченою радою Державної навчально-наукової установи
“Академія фінансового управління” (Протокол № 8 від 23 грудня 2016 р.)*

Актуальні проблеми розвитку системи управління державними фінансами: євроінтеграційний контекст / за ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ “Акад. фін. управління”. – К., 2016. – 496 с.

ISBN 978-966-2380-98-9

У колективній монографії розкриваються актуальні проблеми розвитку системи управління державними фінансами в контексті євроінтеграції. Розглядаються стратегічні орієнтири реформування державних фінансів та їх стабілізації, фіскальна децентралізація і модернізація міжбюджетних відносин, впровадження міжнародних стандартів управління, обліку та фінансової звітності в державному секторі, удосконалення бюджетного інвестування та управління залученими фінансовими ресурсами.

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

УДК 336.131/132(477:4)
ББК 65.261(4Укр)+65.261(4)

© Автори, 2016
© ДННУ “Академія фінансового управління”, 2016

ISBN 978-966-2380-98-9

Розділ 1. СТРАТЕГІЧНІ ОРІЄНТИРИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ ТА ЇХ СТАБІЛІЗАЦІЇ

1.1. Механізми забезпечення макроекономічної стабілізації в аспекті євроінтеграційного курсу України	7
1.1.1. <i>Оздоровлення державних фінансів – важлива складова подолання макроекономічної нестабільності</i>	7
1.1.2. <i>Механізми забезпечення стійкості державних фінансів у країнах Європейського Союзу</i>	23
1.1.3. <i>Оцінка індикаторів фіскальної стійкості України в середньостроковій перспективі</i>	34
Висновки	49
1.2. Обґрунтування складових механізму забезпечення боргової стійкості в Україні в контексті світового та європейського досвіду	51
1.2.1. <i>Координація монетарно-фіскального регулювання як інструмент державної боргової політики</i>	51
1.2.2. <i>Оцінка боргової стійкості України в рамках підходів МФО</i>	64
1.2.3. <i>Оцінка фіскальної стійкості та фіскальні правила як інструмент утримання боргових показників у безпечних межах (сценарій на період до 2030 року)</i>	85
Висновки	96
1.3. Реформування інститутів системи управління державними фінансами в умовах євроінтеграції: висновки для України	98
1.3.1. <i>Закономірності становлення бюджетних інститутів: чинники змін і розвитку</i>	98
1.3.2. <i>Удосконалення інституційної координації в системі управління державними фінансами</i>	111
Висновки	123

Розділ 2. ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ І МОДЕРНІЗАЦІЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

2.1. Методичні підходи до розмежування та фінансування видатків на виконання делегованих і власних повноважень органів місцевого самоврядування	124
2.1.1. Підходи до визначення та обґрунтування форм міжбюджетних відносин в актуальних дослідженнях теорії суспільних фінансів	124
2.1.2. Напрями вдосконалення процедур формування та розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів	140
Висновки	153
2.2. Удосконалення податкової системи в умовах децентралізації фіскальних повноважень на користь територіальних громад і органів місцевого самоврядування	154
2.2.1. Концептуальні підходи до формування доходів місцевих бюджетів	154
2.2.2. Трансформація моделі місцевого оподаткування в Україні	157
2.2.3. Удосконалення місцевого оподаткування відповідно до тенденцій децентралізації.	165
Висновки	180
2.3. Методологічні засади формування системи аналізу ефективності та моніторингу результативності видатків бюджету на охорону здоров'я	181
2.3.1. Зарубіжний досвід підвищення ефективності видатків на охорону здоров'я	181
2.3.2. Розвиток методичних підходів до оцінки ефективності видатків у сфері охорони здоров'я	188
2.3.3. Удосконалення фінансування охорони здоров'я в умовах децентралізації.	201
Висновки	211

Розділ 3. ВПРОВАДЖЕННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ УПРАВЛІННЯ, ОБЛІКУ І ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ У ДЕРЖАВНОМУ СЕКТОРІ

3.1. Управління фінансовою діяльністю державних підприємств України з урахуванням міжнародного досвіду	212
3.1.1. Методологічні засади вдосконалення управління фінансовою діяльністю державних підприємств	212
3.1.2. Управління мобілізацією фінансових ресурсів державними корпораціями	227
Висновки	243

3.2. Нормативно-правове забезпечення обліку доходів суб'єктів державного сектору в умовах імплементації національних стандартів бухгалтерського обліку державного сектору	244
3.2.1. Концептуальні підходи до структури Методичних рекомендацій з обліку доходів для бюджетних установ та державного і місцевих бюджетів	244
3.2.2. Методологічне забезпечення обліку доходів бюджетних установ відповідно до НП(С)БОДС 124 "Доходи"	249
3.2.3. Проблемні питання обліку зобов'язань за надходженнями бюджетів у контексті запровадження НП(С)БОДС 124 "Доходи"	259
3.2.4. Методичні підходи до рекомендацій щодо визнання, класифікації та обліку доходів державного бюджету відповідно до НП(С)БОДС 124.	265
Висновки	273
3.3. Удосконалення порядку складання й подання фінансової звітності відповідно до норм і практики Європейського Союзу та міжнародних стандартів фінансової звітності	274
3.3.1. Ідентифікація поточних змін міжнародних стандартів фінансової звітності та рекомендації щодо їх врахування	274
3.3.2. Пропозиції щодо змін і доповнень до положень (стандартів) бухгалтерського обліку відповідно до ідентифікованих змін МСФЗ.	284
3.3.3. Національна система нагляду за якістю фінансової звітності та досвід держав – членів ЄС зі становлення й підтримки таких систем	300
3.3.4. Удосконалення національної системи нагляду за якістю фінансової звітності	317
Висновки	325
3.4. Удосконалення методологічного забезпечення організації внутрішнього аудиту та внутрішнього контролю в установах і організаціях, що належать до сфери управління Міністерства фінансів України	334
3.4.1. Методологічне забезпечення функції внутрішнього аудиту в системі управління Міністерства фінансів України.	334
3.4.2. Оцінка внутрішнього контрольного середовища Міністерства фінансів України як об'єкта внутрішнього аудиту.	345
3.4.3. Удосконалення механізмів управління ризиками та внутрішнього контролю в Міністерстві фінансів України.	355
Висновки	364

Розділ 4. УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ІНВЕСТУВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ ЗАЛУЧЕНИМИ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ

4.1. Удосконалення механізму бюджетного інвестування	366
4.1.1. Державна інвестиційна діяльність в умовах глобальних трансформацій . . .	366
4.1.2. Економіко-математичне моделювання процесу бюджетного інвестування в Україні та ЄС	377
4.1.3. Рекомендації щодо вдосконалення інституційного забезпечення механізму розподілу та моніторингу державних інвестицій	390
Висновки	398
4.2. Забезпечення ефективного захисту інвесторів у системі управління фінансовим сектором: адаптація досвіду країн ЄС	400
4.2.1. Державне регулювання захисту прав інвесторів у контексті співробітництва з МФО	400
4.2.2. Напрями посилення захисту прав інвесторів і споживачів фінансових послуг у контексті євроінтеграції	411
4.2.3. Шляхи поліпшення інвестиційного іміджу України	421
Висновки	429
4.3. Забезпечення фінансової стійкості банків з державним капіталом	432
4.3.1. Оптимізація моделі бізнесу банків відповідно до міжнародних стандартів	432
4.3.2. Європейські стандарти планування реорганізації банків на випадок визнання їх нежиттєздатними	449
Висновки	460
4.4. Розбудова інституційних засад залучення та використання ресурсів міжнародних фінансових організацій в Україні	461
4.4.1. Інституційне середовище співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями	461
4.4.2. Основи правових питань регулювання відносин з МФО	471
4.4.3. Європейські інструменти інституційної розбудови та їх використання в Україні	480
Висновки	495

Розділ 1

СТРАТЕГІЧНІ ОРІЄНТИРИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ ТА ЇХ СТАБІЛІЗАЦІЇ

1.1. МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МАКРОЕКОНОМІЧНОЇ СТАБІЛІЗАЦІЇ В АСПЕКТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО КУРСУ УКРАЇНИ

1.1.1. Оздоровлення державних фінансів – важлива складова подолання макроекономічної нестабільності

Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію) передбачено, що співробітництво у сфері управління державними фінансами має спрямовуватися на забезпечення розвитку бюджетної політики і відповідати принципам підзвітності, прозорості, економності, ефективності та результативності (ст. 346). Особливу увагу приділено питанням розвитку системи середньострокового бюджетного прогнозування/планування; удосконалення програмно-цільових підходів у бюджетному процесі, аналізу ефективності та результативності виконання бюджетних програм; покращанню обміну досвідом та інформацією з питань планування і виконання бюджету й стану державного боргу¹.

Відповідно до положень Угоди про асоціацію, а також з урахуванням співпраці нашої країни з МВФ розроблення підходів до оздоровлення публічних фінансів набуває важливого значення. Це передбачає досягнення оптимальних їх обсягів та структури, а також ефективного (з урахуванням загальнодержавних інтересів) формування, розподілу й використання ресурсів, залучених до їх фінансування.

Планом пріоритетних дій уряду на 2016 р.² до стратегічних пріоритетів віднесено забезпечення макроекономічної стабілізації – стабіль-

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://studies.in.ua/pravo/Ugoda_pro_asociaciju_mizh_Ukrainoj_ta_JeS.pdf.

² Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.05.2016 № 418-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249104044>.

ного розвитку державних фінансів, низького рівня інфляції та високої стійкості фінансової системи України. Метою реформ є як стабілізація поточної ситуації, так і досягнення довгострокової макроекономічної стабільності. У свою чергу, макроекономічна стабілізація має на меті реалізацію відповідальної та виваженої фіскальної політики, націленої на оздоровлення державних фінансів.

Поняття стабільного розвитку державних фінансів відображає досягнення прийнятих індикаторів (маяків) їх розвитку протягом коротко-, середньо- та довгострокового періодів. Такі індикатори визначаються, виходячи з необхідності досягнення стійкого стану державних фінансів з урахуванням світового досвіду та специфіки окремої країни¹.

До конкретних завдань, які потребують розв'язання в ході стабілізації державних фінансів, належать: забезпечення стабільного та поступального економічного, фінансового й соціального розвитку країни (з боку органів державного управління) за умов дотримання критичних показників фіскального дефіциту та накопичення державного і гарантованого державою боргу. Особливого значення в цьому контексті набувають питання проведення фіскальної політики, котра має спрямовуватися на обмеження фіскальних ризиків та досягнення прийнятних рівнів дефіциту публічного бюджету і державного й гарантованого державою боргу, зменшення тиску фінансування бюджету на економічний та соціальний розвиток.

Протягом останніх років в Україні спостерігалось загострення бюджетних ризиків, що відображають імовірність недоотримання запланованого рівня доходів, недовиконання видатків, перевищення обсягу витрат над доходами, зведення бюджету з дефіцитом (і запланованого, і не передбаченого планом), накопичення державних боргових зобов'язань, зростання виплат за процентними платежами, посилення тиску державного боргу на видаткову частину державного бюджету. Ризики виконання державного бюджету пов'язані з дією різних факторів. До них належать економічні імперативи, зміни в реалізації валютної та соціальної політики, ухвалення політичних рішень, вплив із боку міжнародних фінансових ринків тощо.

¹ Стійкий стан державних фінансів має місце, коли фінансування функцій держави здійснюється за умов, що не призводять до різкого підвищення фіскального навантаження та накопичення загального обсягу державних боргових зобов'язань і погіршення їх структури. Див.: *Кудряшов В. П.* Стійкість державних фінансів / В. П. Кудряшов // *Економіка України*. – 2012. – № 10. – С. 54–67.

Тенденції змін фіскального сектору відображають показники державного бюджету (табл. 1.1.1).

У 2014–2015 рр. фіскальна політика в Україні (з урахуванням рекомендацій МВФ) спрямовувалася на продовження фіскальної консолідації. До основних механізмів її реалізації відносять внесення змін до видаткової та дохідної політики. Водночас досвід проведення заходів фіскальної консолідації у зарубіжних країнах показав, що слід урахувувати ризики, пов'язані з можливим її негативним впливом на бізнес, стан інвестиційної діяльності, доступ приватного сектору до фінансових ресурсів як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках, а також на рівень доходів населення. Додатковий негативний вплив спричинений високим рівнем корупції, відсутністю неупередженої (зокрема щодо розв'язання проблем розвитку бізнесу) судової системи, стагнацією фінансового ринку.

Було запроваджено заходи фіскальної консолідації, спрямовані на збалансування обсягів доходів та видатків сектору загального державного управління (СЗДУ), обмеження використання механізмів запозичень, досягнення адекватніших (з урахуванням тенденцій розвитку економіки) обсягів доходів бюджетної системи та державних цільових фондів, установлення жорсткішого контролю управління витратами (оптимізація обсягів та покращання структури витрат органів державного управління, підвищення ефективності витрачання бюджетних ресурсів), зменшення тиску державного боргу на бюджетну та монетарну

Таблиця 1.1.1

Динаміка показників Державного бюджету України, млрд грн

Показники	2013		2014		2015		2016
	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План
Доходи	351,16	339,23	377,70	357,10	516,98	534,65	595,16
Видатки	419,84	403,46	461,20	430,20	581,76	576,85	667,82
Кредитування	1,30	0,48	5,10	4,90	11,18	2,95	11,05
Повернення кредитів	-12,10	-5,52	-3,40	-1,80	-1,80	-4,30	-5,69
Надання кредитів	13,40	6,00	8,24	6,70	6,70	7,25	16,74
Дефіцит бюджету	69,98	64,71	86,90	78,05	81,85	45,15	83,69

Складено за: Закони України “Про державний бюджет України” на 2013, 2014, 2015, 2016 роки; Виконання бюджетів. Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>; Звіт про виконання Закону України “Про Державний бюджет на 2014 рік” / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/zvit-pro-vikonannja-zakonu-ukraini-pro-derzhav-nij-bjudzhet-ukraini-na-2014-rik?category=bjudzhet&subcategory=poperedni-bjudzheti>.

системи. Головним завданням програм фіскальної консолідації стало забезпечення стійкішого стану державних фінансів (подолання диспропорцій у сфері державних фінансів), зміцнення державних банків, обмеження квазіфіскальних операцій, поліпшення фінансового стану державних цільових фондів, а також державних нефінансових корпорацій.

За підсумками 2015 р. доходи Державного бюджету України зросли на 177,57 млрд грн, або на 49,7 %. Щодо видатків, то вони збільшилися на 146,63 млрд грн, або на 34,1 %. Обсяги кредитування значно зменшилися за рахунок зростання повернення кредитів на 2,5 млрд грн (за умови збільшення наданих кредитів на 0,53 млрд грн). Наслідком таких змін стало зниження обсягів дефіциту державного бюджету. Показник його виконання скоротився на 32,9 млрд грн, переважно за рахунок зростання доходів порівняно з видатками (різниця між приростами доходів та видатків становила 30,94 млрд грн), а в результаті кредитування він зменшився на 1,96 млрд грн.

Особливого значення набуває проведення фіскальної консолідації шляхом зміни обсягів і структури бюджетних видатків. За оцінками експертів МВФ, у розвинутих країнах, де значні потреби в консолідації, а можливості залучення додаткових доходів із використанням оподаткування обмежені, зменшення витрат доцільне як частина стратегії реформ. Проте варто враховувати практичний досвід реформування державних видатків: держава має уникати всебічного зменшення витрат. Такі скорочення часто виявляються неефективними та не сприяють зростанню добробуту, а також негативно впливають на економічне зростання в довгостроковому періоді. Уряди повинні запроваджувати заходи економії з метою підвищення ефективності, зокрема широкі можливості для цього у сферах освіти, охорони здоров'я та публічних інвестицій (особливо у країнах з низькими доходами)¹.

Протягом останніх років в Україні обсяги державних витрат не повною мірою покриваються доходами. Водночас механізми мобілізації ресурсу до державних фондів справляють депресивний вплив на розвиток бізнесу, регіонів, реальних доходів населення, що стало фактором погіршення макроекономічної стабільності².

¹ The Future of the State Revisited: Reforming Public Expenditure [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economonitor.com/blog/2014/04/the-future-of-the-state-revisited-reforming-public-expenditure/>.

² У 2015 р. спостерігалися від'ємні темпи економічного зростання, знизився рівень реальних доходів населення, підвищилися показники безробіття. Див. дані Державної служби статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua/>).

У 2013–2015 рр. загальна сума видатків державного бюджету України мала стійку тенденцію до зростання (табл. 1.1.2). За підсумками 2015 р. їхні обсяги (порівняно з 2013 р.) збільшилися на 42,98 %, однак план видатків було недовиконано на 3,64 %. А якщо врахувати рівень інфляції за 2015 р. (43,3 %), то недовиконання плану видатків у реальному вимірі було вищим. Порівняно з 2014 р. у номінальному обсязі видатки збільшилися на 146,63 млрд грн, а в реальному – зменшилися на 101,42 млрд грн.

Поточні видатки державного бюджету у 2015 р. становили 96,97 % загального обсягу видаткової частини. На капітальні видатки припадало лише 3,03 %. Таким чином, чітко визначилася тенденція до зростання поточних видатків державного бюджету та зменшення капітальних видатків.

Зменшення видатків із метою розв'язання завдань фіскальної консолідації не було. Натомість структура державних витрат змінилася на користь виконання загальних функцій (включаючи оборону, громадський порядок, соціальний захист і міжбюджетне регулювання). Частково заходи фіскальної консолідації здійснювалися шляхом недовико-

Таблиця 1.1.2

Динаміка показників видатків Державного бюджету України за функціональною класифікацією (фактичне виконання), млрд грн

Показники	2013	2014	2015		2016
			План	Факт	План
Всього видатків	403,46	430,22	598,67	576,85	683,61
Загальнодержавні функції	50,10	65,83	113,39	103,10	124,20
у тому числі обслуговування боргу			92,67	84,51	99,06
Оборона	14,84	27,36	53,54	52,01	60,96
Громадський порядок, безпека та судова влада	39,19	44,62	55,16	54,60	62,75
Економічна діяльність	41,30	34,41	44,24	37,14	37,17
Охорона навколишнього природного середовища	4,60	2,60	4,54	4,05	4,13
Житлово-комунальне господарство	0,10	0,11	0,49	0,02	0,04
Охорона здоров'я	12,88	10,58	12,53	11,45	12,35
Духовний та фізичний розвиток	5,11	4,87	7,59	6,62	4,52
Освіта	30,94	28,68	32,86	30,18	33,97
Соціальний захист та соціальне забезпечення	88,55	80,56	90,92	103,70	154,91
Міжбюджетні трансферти	115,85	130,60	183,21	173,98	188,60

Джерело: Виконання бюджетів. Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>; Бюджет / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet>.

нання запланованих показників на економічну діяльність, охорону здоров'я та освіти. Спостерігалася тенденція до різкого зменшення капітальних видатків. Водночас істотно зростали видатки на обслуговування державних боргових зобов'язань. Наслідком стало зменшення внутрішнього споживчого й інвестиційного попиту, а також послаблення кредитної активності. Збільшилися обсяги фінансування дефіциту Пенсійного фонду України шляхом використання ресурсу державного бюджету.

Таким чином, значне покращання фіскальної позиції (для державного бюджету) у 2015 р. відбулося не внаслідок зменшення бюджетних видатків. Недовиконання запланованих показників витрат на економічну діяльність, охорону здоров'я, освіти, інвестиційну діяльність виявилися факторами стримування бюджетних видатків, проте не вплинуло істотно на виконання завдань фіскальної консолідації. Причиною суттєвого зменшення дефіциту стало значне збільшення дохідної частини (табл. 1.1.3).

Доходи державного бюджету протягом 2013–2016 рр. збільшилися. Їх загальні обсяги у 2015 р. зросли порівняно з показником 2013 р. на 57,61 %, а 2014 р. – на 49,73 %. Приріст доходів у 2015 р. становив 177,57 млрд грн (за підсумками 2014 р. доходи було збільшено на 17,85 млрд грн). На 2016 р. заплановано зростання дохідної частини бюджету порівняно з плановими показниками на 63,16 млрд грн (або на 11,34 %).

За підсумками 2015 р. зростання загальної суми неподаткових надходжень досягнуто за рахунок збільшення доходів від власності та підприємницької діяльності, адміністративних зборів і платежів, доходів від

Таблиця 1.1.3

**Показники формування доходів Державного бюджету України
(фактичне виконання), млрд грн**

Показники	2013	2014	2015		2016 (план)
			План	Факт	
Всього доходів	339,23	357,08	532,11	534,65	595,27
Податкові надходження	262,78	280,18	409,97	409,42	494,66
Неподаткові надходження	72,85	68,35	110,60	119,96	82,84
Доходи від операцій з капіталом	0,26	0,89	0,75	0,17	1,27
Надходження від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій	1,53	5,38	4,97	1,80	5,50
Цільові фонди	0,20	0,16	1,67	0,16	7,88
Офіційні трансферти	1,61	2,12	4,15	3,14	3,12

Джерело: Виконання бюджетів. Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

некомерційної господарської діяльності. Натомість зменшилися інші неподаткові надходження. Збільшення доходів від власності та підприємницької діяльності забезпечено переважно через перерахування частини чистого прибутку державних і комунальних підприємств, дивідендів на акції, що перебувають у державній власності, а також коштів, перераховуваних НБУ до державного бюджету.

Бюджетні доходи за підсумками 2015 р. істотно зросли за від'ємних темпів економічного зростання. Водночас різко підвищилися показники інфляції. Слід також урахувувати, що з метою збільшення дохідної частини бюджету використовувалися особливі способи мобілізації доходів (застосування авансових платежів із податку на прибуток підприємств, збільшення ресурсу, перераховуваного НБУ до державного бюджету). Водночас було посилено податкове навантаження (і на бізнес, і на громадян). Такі зміни супроводжувалися підвищенням процентних ставок на фінансовому ринку, зниженням сукупного внутрішнього попиту (внаслідок зменшення реальних доходів населення), послабленням інвестиційної активності.

Застосування заходів, спрямованих на збільшення доходів бюджету СЗДУ шляхом використання механізмів інфляційного оподаткування, а також посилення податкового тиску на доходи фізичних осіб, підприємницьку діяльність, оподаткування споживання негативно впливає на розвиток економіки та реалізацію соціальних програм. Як наслідок, було обмежено фінансування операцій реального сектору економіки, відбувся вплив внесків громадян із фінансового сектору, недержавних фондів соціального страхування тощо. Така фіскальна політика призвела до певного поліпшення показників бюджетного дефіциту, у другій половині 2015 р. спостерігалось певне позбавлення розвитку економіки, проте рецесію не було подолано, інфляція досягла високих рівнів, низькими залишалися показники реальних доходів населення.

Для досягнення раціональних обсягів та структури державних видатків слід запровадити жорсткий контроль за їх формуванням, розподілом та виконанням із боку законодавчої влади та громадянського суспільства. Необхідні внесення кардинальних змін до функцій органів державного управління і державного сектору загалом, зменшення участі держави в економічних процесах, запровадження ринкових важелів у прийнятті управлінських рішень у межах державного сектору.

Установлення жорсткого контролю за бюджетними видатками не обов'язково має спрямовуватися на зменшення їх загального обсягу. Варто забезпечити зниження їхньої частки відносно ВВП (шляхом як

стримування видатків, так і збільшення обсягу ВВП). Важливого значення набувають питання підвищення результативності державних інвестицій, а також державних закупівель, обмеження корупції, посилення контролю за фінансовими операціями державних корпорацій.

Державні органи управління на всіх рівнях мають звільнитися від функцій, котрі гальмують розвиток економіки (надмірний рівень державного регламентування та адміністрування діяльності бізнесу, жорстке управління формуванням і виконанням місцевих бюджетів із боку центрального уряду, застосування адміністративних інструментів регулювання розвитку фінансового сектору). Натомість необхідні розширення та вдосконалення функцій державного регулювання у всіх сферах діяльності (з урахуванням нових підходів, вироблених у зарубіжних країнах), запровадження ринкових підходів до управління державним майном (із використанням досвіду управління, досягнутого у приватному секторі), розвиток державно-приватного партнерства (ДПП), сприяння посиленню соціальної відповідальності бізнесу. Важливого значення набувають питання підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів.

Довгострокові орієнтири реформування системи оподаткування мають націлювати на забезпечення поступальної динаміки доходів бюджету СЗДУ за послаблення негативного впливу на економічне зростання, формування доходів громадян, а також раціональнішого розподілу податкових зобов'язань між субсекторами бюджетної системи.

Політика обмеження фіскальних диспропорцій не повинна спрямовуватися на поглиблення соціальних проблем. Зниження або навіть заморожування рівня життя громадян (із метою досягнення позитивних результатів фіскальної консолідації) може спричинити зворотний негативний вплив на розвиток як економіки, так і фінансового сектору. Значним є й розрив між заможними та бідними верствами населення. Вітчизняна система оподаткування недостатньо орієнтована на його зменшення. Утримання високих рівнів бюджетних дефіцитів та збільшення боргового фінансування, з одного боку, передбачає розв'язання зазначених проблем (оскільки частково забезпечує фінансування соціальних програм), з другого – є фактором тиску на грошово-кредитну систему, операції з обміну валют, що призвело до посилення інфляційного, податкового та боргового навантаження на населення.

За підсумками 2015 р. збільшення доходів державного бюджету було досягнуто внаслідок глибокої девальвації національної валюти, різкого зростання інфляції, посилення податкового тиску на підприємницьку діяльність та громадян, включаючи пенсіонерів. Але такі зміни посилювали

негативні тенденції розвитку економіки, що призвело до зниження реальних доходів населення й загострення ризиків розвитку фінансової сфери.

У ході співпраці України з МВФ у фіскальній сфері головну увагу приділено питанням фіскальної консолідації, спрямованої на зменшення показників дефіциту СЗДУ й державного боргу відносно ВВП¹. З огляду на загострення ситуації у сфері державних фінансів наша країна потребує значного періоду для продовження реформ й економічного коригування з метою відновлення макроекономічної стабільності та створення умов для економічного зростання. Водночас фахівці МВФ запропонували досягнення вищих індикаторів (маяків) протягом короткострокового періоду (табл. 1.1.4).

Планом дій уряду на 2016 р. передбачено значне зменшення дефіциту державного бюджету – до 3,7 % ВВП (у 2017 р. – 3 %, у 2018 р. – 2,5, у 2019 р. – 2,3 %).

Показники фінансування державного бюджету України мають тенденцію до зростання (за винятком 2015 р.) (табл. 1.1.5).

Стимування видатків із метою виконання завдань фіскальної консолідації не досягнуто. Мобілізація доходів значно відстає від потреб у забезпеченні видатків. Не мало помітного впливу на їх виконання і стримування обсягів кредитування. Продовжується тенденція збільшення державних запозичень, які значно перевищують фінансування

Таблиця 1.1.4

Фіскальні індикатори (цільові показники), яких передбачено досягнути в Україні в ході співпраці з МВФ з питань реформування фіскальної сфери, % ВВП

Показник	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Дефіцит СЗДУ	4,8	4,6	4,2	3,7	3,1	2,6	2,4	2,2
Баланс НАК “Нафтогаз України”	-1,9	-5,7	-3,1	-0,3	0	0	0	0
Загальний дефіцит СЗДУ й НАК “Нафтогаз України”	6,7	10,3	7,4	3,9	3,1	2,6	2,4	2,2
Державний та гарантований державою борг	40,6	72,7	94,1	92,6	88,9	83,3	77,3	71,0

Джерело: Ukraine Request for Extended Arrangement under The Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-by Arrangement—Staff Report; Press Release; and Statement by The Executive Director for Ukraine // IMF Country Report. – 2015. – No. 15/69 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1569.pdf>.

¹ Теоретичні положення щодо фіскальної консолідації та механізмів її проведено див.: Кудряшов В. П. Фіскальна консолідація та її впливи / В. П. Кудряшов // Економіка України. – 2013. – № 9. – С. 31–46.

Таблиця 1.1.5

Динаміка показників фінансування державного бюджету, млрд грн

Показники	2013		2014		2015		2016	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт (за січ. – верес.)
Фінансування, усього	75,50	64,71	88,63	78,05	78,45	45,17	85,19	63,40
Фінансування за борговими операціями	83,36	81,04	209,76	201,83	166,81	117,51	97,07	67,18
Запозичення	164,42	160,88	332,75	322,65	625,17	514,09	251,26	170,24
Погашення	-81,07	-79,84	-122,99	-120,82	-458,36	-416,58	-154,20	-84,07
Коригування	-	-	-	-	-	20,00	-	-18,99
Надходження від приватизації	1,46	1,48	0,48	0,47	17,00	0,15	17,10	0,07
Фінансування за активними операціями	-9,31	-17,81	-121,60	-124,25	-105,36	-72,49	-28,98	-3,85

Джерело: Виконання бюджетів. Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

дефіциту державного бюджету. Це є ознакою зростання обсягів операцій дефіцитно-боргового фінансування¹. Що ж до швидкого нарощування величини погашення державних зобов'язань, то частково це пояснюється значною державною підтримкою державних та недержавних корпорацій, а також квазіфіскальними операціями.

Обсяги державних запозичень збільшуються внаслідок не лише зростання дефіциту державного бюджету, а й фінансування погашення бюджетних запозичень. Через збільшення державних боргових зобов'язань зростають виплати з обслуговування державного боргу (табл. 1.1.6).

Порівняно з показниками попереднього року видатки на обслуговування державних боргових зобов'язань у 2014 р. збільшилися на 51,46 %; у 2015 р. – на 76,14 %. При цьому обсяги дефіциту державного бюджету за підсумками 2015 р. було зменшено до 45,17 млрд грн (планові показники встановлено на рівні 78,64 млрд грн), а у 2014 р. державний бю-

¹ Положення щодо змісту дефіцитно-боргового фінансування див.: Кудряшов В. П. Механізми фінансування державного бюджету в умовах подолання фіскальних дисбалансів / В. П. Кудряшов // Економіка України. – 2016. – № 7. – С. 3–20.

Таблиця 1.1.6

Динаміка показників державного боргу та видатків на обслуговування державних боргових зобов'язань, млрд грн

Показники	2013	2014	2015	2016
Обсяги державних боргових зобов'язань	480,22	947,03	1334,27	1427,36 (на 31.07)
Видатки на обслуговування державного боргу з державного бюджету:				
план	32,56	48,33	85,67	99,06
факт	31,68	47,98	84,51	51,97*

* За січень – липень.

Джерело: Виконання бюджетів. Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>; Борг. Статистична інформація щодо боргу / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/news/view/statystychni-materialy-shchodo-derzhavnoho-ta-harantovanoho-derzhavoiu-borhu-ukrainy_2016?category=borg&subcategory=statistichna-informacija-schodo-borgu.

джет зведено з дефіцитом у 78,05 млрд грн. У 2016 р. передбачено збільшити видатки на обслуговування державного боргу (планові показники) на 15,63 %, а за січень – липень їхня сума зросла (порівняно з відповідним періодом 2015 р.) на 6,37 %.

Протягом 2015 р. заходи фіскального коригування, рекомендовані МВФ (та прийняті в Україні), відображено в декількох документах¹. До першочергових задач було віднесено проведення масштабної консолідації, спрямованої на зменшення дефіциту державних фінансів (з урахуванням СЗДУ та державних корпорацій) і зниження державного боргу відносно ВВП. Відзначалася потреба досягнення прийнятних обсягів дефіциту бюджету СЗДУ, необхідного для забезпечення сталого розвитку державного боргу в збалансований і соціально справедливий спосіб.

На наш погляд, підходи до досягнення бюджетного дефіциту, необхідного для сталого розвитку боргу, передбачають, з одного боку, утримання його рівня, необхідного для фінансування видатків за умов пере-

¹ Україна: Лист про наміри. Київ, 21 липня, 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=20163929>; Додаток. Україна: Лист про наміри. Київ, 27 лютого 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/55d2331989486.pdf>; Ukraine: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding. August 18, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/ocument?id=8637780>.

вищення ними величини мобілізованих до бюджету доходів. Темпи зростання державних боргових зобов'язань не повинні перевищувати досягнутого протягом попереднього періоду рівня. З другого боку, варто запровадити заходи, спрямовані на зменшення таких розривів.

Політика видатків має спрямовуватися на: оптимізацію обсягів видатків центрального уряду; раціоналізацію структури бюджетних видатків; забезпечення ефективнішого використання бюджетних коштів; обмеження видатків, спричинених підтримкою державних цільових фондів, державних фінансових та нефінансових корпорацій, інших державних установ; забезпечення цільового використання ресурсів, залучених із метою фінансування дефіциту державного бюджету.

Утримання високого рівня фіскальної централізації стало причиною загострення ризиків розподілу мобілізованих доходів, їх недостатності для покриття видаткових повноважень місцевих бюджетів. Досягнення значних обсягів фінансування з державного бюджету діяльності державних корпорацій також спричинило загострення ризиків виконання бюджетних видатків. Накопичення квазіфіскальних операцій (передача частини функцій органів державного управління державним та недержавним корпораціям за умов їх фінансування з використанням механізмів, котрі прямо не відображаються в державному бюджеті) також потребує збільшення видатків державного бюджету.

Протягом останніх років завдання щодо зменшення обсягу бюджетних видатків та державних запозичень розв'язано не було. Динаміка показників видаткової частини бюджету виявилася поступальною (табл. 1.1.7).

Видатки державного бюджету мали стійку тенденцію до зростання. Темпи їх збільшення були досить високими, хоч і нижчими порівняно із запланованими обсягами. Водночас розриви між видатковою та дохідною частинами залишалися значними (42,22 млрд грн)¹.

Фіскальна консолідація має доповнюватися заходами, спрямованими на обмеження її негативних впливів на економічний і соціальний розвиток. Для цього необхідно покращити умови 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 і середнього бізнесу. Метою є формування адекватних умов його розвитку (порівняно з великими підприємства-

¹ Див.: Виконання бюджетів. Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Таблиця 1.1.7

**Динаміка показників видатків Державного бюджету України
за функціональною класифікацією (фактичне виконання), млрд грн**

Показники	2013	2014	2015		2016 (план)	Виконано (за січень – липень)	
			План	Факт		2015	2016
Всього видатків	403,46	430,22	599,47	576,91	683,61	289,36	350,00
Загальнодержавні функції	50,10	65,83	106,05	103,12	124,20	58,08	62,21
Оборона	14,84	27,36	54,57	52,01	60,96	24,44	30,25
Громадський порядок, безпека та судова влада	39,19	44,62	55,81	54,64	62,75	25,02	32,80
Економічна діяльність	41,30	34,41	43,52	37,14	37,17	15,41	11,88
Охорона навколишнього природного середовища	4,60	2,60	4,71	4,05	4,13	1,55	1,73
Житлово-комунальне господарство	0,10	0,11	0,49	0,01	0,04	0,01	0,01
Охорона здоров'я	12,88	10,58	12,66	11,45	12,35	3,71	4,08
Духовний та фізичний розвиток	5,11	4,87	7,61	6,62	4,52	3,45	2,09
Освіта	30,94	28,68	33,28	30,19	33,97	16,39	18,16
Соціальний захист та соціальне забезпечення	88,55	80,56	87,25	104,38	154,91	50,53	78,74
Міжбюджетні трансферти	115,85	130,60	176,40	173,98	188,60	90,77	106,07

Джерело: Виконання бюджетів. Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=14647777>.

ми), обмеження монополістичної конкуренції, надання преференцій щодо залучення капіталу, збільшення зайнятості, підвищення конкурентоспроможності та фінансової стійкості.

Далеко не всі підходи, застосовувані з метою реалізації програм фіскальної консолідації в зарубіжних країнах, є прийнятними для України. З одного боку, навряд чи може йтися про скорочення державних витрат (з огляду на необхідність збільшення видатків на фінансування оборони, відновлення інфраструктури, розв'язання соціальних проблем тощо). Потрібно збільшити бюджетні витрати на підтримку економічного зростання, забезпечення фінансової стабілізації, проведення структурних реформ. З другого – розширення дохідної бази бюджету загального уряду (на засадах чинної системи оподаткування та адміністрування) має досить слабкий потенціал. До того ж воно може призвести до негативних економічних і соціальних наслідків протягом майбутніх періодів.

Варто змінити підходи до напрямів реалізації фіскальної консолідації з метою зниження її жорсткості. Замість намагання скоротити витрати слід докласти зусиль до встановлення дієвого контролю за їхніми обсягами та структурою¹. Контроль за видатками бюджету має спрямовуватися на обмеження надлишкових і неефективних державних витрат та збільшення видатків, важливих для зміцнення обороноздатності країни, підтримки економічного зростання, сприяння розвиткові регіонів, виконання соціальних завдань.

У проведенні бюджетної політики перевагу варто надавати механізмам недискреційної фіскальної політики, коли приріст доходів отримують унаслідок розширення бази оподаткування у зв'язку з покращанням інвестиційного клімату. Такі зміни сприяють збільшенню видаткової частини державного бюджету без нарощування запозичень. При цьому не варто відмовлятися від використання важелів фінансування видатків із використанням дефіциту за умов спрямування залученого ресурсу на забезпечення економічного зростання та поліпшення фінансової ситуації в державі.

З метою оптимізації функцій органів державного управління доцільно застосовувати нові підходи, розроблені в зарубіжних країнах у сфері державного управління. Зокрема, упровадження в практику моделі нового публічного менеджменту (New Public Management), націленої на використання управлінських рішень, які отримали позитивні оцінки у бізнесі. До таких підходів належить і розмежування регуляторних та економічних функцій органів державної влади. Органи державної влади мають виконувати регуляторні функції, а економічні – передавати до державних агентств (автономних структур, котрі відповідають за ефективність витрачання бюджетних коштів)².

Реформування системи державних закупівель має спрямовуватися не лише на внесення змін до розміщення державного замовлення, а й до всіх інших його складових: обґрунтування закупівлі, її обсягів, визначення початкових цін, вимог до постачальників, підготовки технічного завдання. Такі заходи повинні здійснюватися публічно, мати прозорий характер та враховувати пропозиції і рекомендації від недержавних інституцій та громадянського суспільства.

¹ Прийняття курсу на зменшення державних витрат на середньо- та довгострокову перспективу стоїть на порядку денному, проте його запровадження навряд чи можливе протягом поточного періоду.

² Молдован О. О. Стратегія реформування системи державних фінансів України: завдання, пріоритети, механізми : аналіт. доп. / О. О. Молдован // Національний інститут стратегічних досліджень. Сер. "Економіка". – 2014. – Вип. 17. – 45 с.

Важливого значення набувають питання удосконалення програмно-цільового методу (ПЦМ) в управлінні бюджетними ресурсами¹. Водночас слід мати на увазі, що ПЦМ є досить складним інструментом бюджетного планування, а тому його запровадження потребує значного часу та витрат. Формальне використання ПЦМ не веде до якісних змін у системі бюджетного планування. Необхідно значно спростити бюджетні програми, обмежити кількість показників їх виконання, забезпечити їхню прозорість, доступність із боку громадських інституцій, створити умови для здійснення контролю за їх виконанням з боку громадськості.

Причинами утримання високих бюджетних ризиків є також фінансова діяльність державних корпорацій. Згідно з планом дій уряду на 2016 р., кількість державних підприємств у середньостроковій перспективі підлягає скороченню. Для цього потрібно внести зміни до законодавства щодо зменшення кількості підприємств, котрі не підлягають приватизації. Передбачається прискорити приватизацію та корпоратизацію державних фінансових і нефінансових корпорацій.

Іншим ключовим напрямом реформування державних корпорацій є запровадження механізмів корпоративного управління, спрямованих на збільшення обсягів надходжень до державного бюджету від сплечених дивідендів. Законодавство з питань управління об'єктами державної власності потребує вдосконалення з метою впровадження міжнародних стандартів, ринкових методів управління суб'єктами господарювання державного сектору економіки².

Реформування державних корпорацій має спрямовуватися на оптимізацію державної участі в економічній діяльності, запровадження ринкових принципів управління державним капіталом, підвищення ефективності використання державних активів. Управління фінансовими операціями державних корпорацій повинен здійснювати професійний менеджмент, незалежний від адміністративних рішень органів державної влади. Натомість адміністративний вплив урядовців на прийняття рішень у державних корпораціях варто значно обмежити. Водночас слід передбачити посилення контролю за їхньою діяльністю з боку пар-

¹ Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу (ст. 2 Бюджетного кодексу України).

² Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.05.2016 № 418-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249104044>.

ламенту та громадських організацій шляхом удосконалення законодавства, розширення прозорості та підзвітності.

З метою обмеження лобювання розподілу видатків, фінансування збитків державних корпорацій необхідно підвищити рівень транспарентності бюджетних видатків та доступу громадськості до їх моніторингу й контролю¹.

Зміцнення контролю за операціями органів державного управління з боку Верховної Ради України та громадських організацій потребує перегляду бюджетних правил, які давно не відповідають реальній ситуації, а їхні індикатори вимагають значного коригування. Зокрема, вийшли з-під контролю зміни обсягів бюджетного дефіциту, боргового навантаження на державний бюджет, параметри його видатків, кредитування, мобілізації доходів, державного прямого та гарантованого державою боргу. Немає норм, спрямованих на стримування накопичення дефіциту бюджетів державних цільових фондів, обмеження бюджетної підтримки державних корпорацій, проведення квазіфіскальних операцій. Тому варто розширити й уточнити бюджетні правила та внести відповідні зміни до Бюджетного кодексу України.

Важливого значення набуває перетворення Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний рік у документ, який є основою розроблення державного бюджету. Його ключові положення, а також визначені індикатори отримали схвалення з боку парламенту, профспілок, інституцій громадянського суспільства. Однак протягом останніх років Основні напрями мають переважно формальний характер, оскільки розробляються установами, котрі їх виконують. Доцільно їх розроблення передати установі, яка не здійснює його підготовку. Зокрема, закріпити такі завдання за бюджетним комітетом (а не урядом), що має залучити до такої роботи всі зацікавлені інституції громадянського суспільства. Кабінет Міністрів України за підсумками бюджет-

¹ Згідно з теорією соціального вибору Дж. Б'юкенена, для аналізу політичної діяльності слід використовувати підходи, розроблені щодо ринкової поведінки. На політичній арені вибір варіантів та досягнення компромісів здійснюються подібно діяльності агентів на ринку товарів і послуг. Особливістю є те, що обмін між контрагентами здійснюється не товарами, а через надання суспільних благ. Тому в прийнятті рішень політики часто керуються досягненням своїх корисних інтересів, а не дотримуються народних вимог. Див.: *Б'юкенен Дж. М. Суспільні фінанси і суспільний вибір – два протилежні бачення держави / Дж. М. Б'юкенен, Р. А. Масгрейв ; пер. з англ. А. Ю. Іщенко. – К. : ВД "Києво-Могилянська Академія", 2004. – 176 с.*

ного року має звітувати про виконання положень Основних напрямів перед Верховною Радою України.

До механізмів виконання завдань макрофіскальної стабілізації в нашій країні, на наш погляд, належать:

- внесення змін до обсягів державних витрат із метою наближення до величини ресурсної бази, що мобілізується до публічного бюджету, а також досягнення їх раціонального розподілу між субсекторами державного управління та підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів;
- реформування системи мобілізації доходів до публічного бюджету з метою досягнення достатніх їхніх обсягів для забезпечення фінансування видатків, їх раціонального розподілу між субсекторами, за умов недопущення погіршення фінансової стабільності, посилення тиску на розвиток бізнесу, а також зниження реальних доходів населення;
- обмеження надмірних показників публічного дефіциту через реформування видаткової та дохідної частин бюджету і забезпечення їх раціональніших співвідношень;
- внесення змін до дохідної та витратної частин Пенсійного фонду України (з метою обмеження фінансування його дефіциту з державного бюджету);
- реформування енергетичного сектору в напрямі збалансування цін і тарифів на енергоресурси з метою обмеження фінансування розривів між ними з використанням коштів державного бюджету;
- реформування державних корпорацій зі спрямуванням на досягнення їх ринкової прибутковості та підвищення фіскальної ефективності, а також зменшення фінансування їх капіталізації з використанням механізмів запозичень з боку сектору державного управління;
- стримування обсягів державного боргу, покращання структури фінансування державних запозичень та розширення використання неборгових джерел.

1.1.2. Механізми забезпечення стійкості державних фінансів у країнах Європейського Союзу

Основний вектор сучасної фінансової політики Європейського Союзу – забезпечення економічного зростання та зайнятості, подолання макроекономічних дисбалансів, підвищення конкурентоспроможності підприємств через механізми поліпшення координації економічної і фі-

нансової політики країн – членів ЄС, удосконалення системи управління державними фінансами, збільшення фінансування реального сектору економіки, посилення стійкості державних фінансів. Євросоюз постійно модернізує свої інституційні механізми і фінансові процедури для того, щоб краще сприяти досягненню цілей стратегії “Європа 2020”.

Починаючи з 2010 р., запроваджено новий інструмент координації економічної і фінансової політики країн – членів ЄС – Європейський семестр. Цей річний цикл координації політики за участю головних інституцій Євросоюзу спрямований на зміцнення державних фінансів, покращання фінансової дисципліни, уникнення надмірних макроекономічних дисбалансів, прискорення економічного зростання та забезпечення зайнятості населення.

З метою посилення інтеграції в економічній і фінансовій сферах 2 березня 2012 р. 25 країн-членів уклали Договір про стабільність, координацію і управління Економічним і монетарним союзом¹. Згідно з Договором структурний дефіцит загального уряду країни не повинен перевищувати 0,5 % ВВП у ринкових цінах. Зазначена норма щодо максимального рівня структурного бюджетного дефіциту внесена до національного законодавства держав-членів.

Досягнення цільового значення структурного дефіциту покладено в основу середньострокового бюджетного планування. За наявності виняткових умов країнам-членам дозволяється тимчасове відхилення від встановлених середньотермінових цілей. До цих умов віднесено такі, котрі не залежать від дій урядів, виникають у періоди істотного економічного спаду. Водночас тимчасове відхилення від зазначеного фінансового правила не ставить під загрозу середньострокову бюджетну стійкість країни. Контроль за дотриманням правил і норм здійснюють Рада міністрів економіки і фінансів та Європейська комісія.

Предбачено створення централізованого коригувального механізму, який автоматично впроваджується у разі перевищення встановленої межі в 0,5 % ВВП для структурного дефіциту. Контрольний показник для валового державного боргу збережено на рівні 60 % ВВП. Якщо показник відношення валового державного боргу до ВВП істотно менший за 60 % і ризики порушення довгострокової стійкості державних фінансів є низькими, держава може зафіксувати в рамках середньострокового бюджету структурний дефіцит на рівні 1 % ВВП у ринкових цінах (статті 3.1, 3.2 Договору).

¹ Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. – Brussels, 2012. – 24 p.

Коригувальний механізм запроваджується автоматично, якщо виявлено суттєві відхилення від середньострокової бюджетної цілі або від траєкторії наближення до такої цілі. Цей механізм включає зобов'язання країни вживати заходи, спрямовані на усунення цих відхилень протягом установленого терміну. Такі зобов'язання містяться в програмах стабільності (країни – учасниці зони євро) або конвергенції (країни поза межами зони євро), котрі схвалює Європейська комісія та затверджує Рада міністрів економіки і фінансів.

Для того щоб оцінити ефективність дотримання середньострокових цілей нові правила передбачають моніторинг “цільового обсягу видатків”. Цільовий показник видатків запроваджує обмеження на щорічне збільшення державних видатків відповідно до темпів їх зростання у середньотерміновому періоді. До країн, які не дотримуються таких цілей, висувається вимога, згідно з якою темпи зростання видатків мають бути нижчими від базового темпу їхнього зростання.

Новий інструмент дасть змогу підвищити якість бюджетного планування та його результативність за рахунок узгодження планових показників видатків і постійних доходів. Однак такий підхід не передбачає введення обмежень на рівень державних видатків, якщо це відповідає встановленим середньостроковим бюджетним цілям.

Превентивні заходи, передбачені в реформованому Пакті стабільності та зростання, є головним інструментом моніторингу якості бюджетного планування та виконання бюджету в країнах, які не підпадають під дію процедури надмірного дефіциту. На момент внесення зазначених змін до цих країн належали Естонія, Фінляндія, Люксембург і Швеція. Щодо інших країн повинні вживатися коригувальні заходи, передбачені процедурою надмірного дефіциту.

З метою поліпшення координації планування випуску національних боргових зобов'язань сторони Договору зобов'язані повідомляти Раду ЄС та Європейську комісію про плани випуску державних боргових зобов'язань до початку їх реалізації (ст. 6 Договору).

Європейський суд отримав право накладати штрафні санкції на держави ЄС у разі порушення встановлених цим фіскальним пактом критеріїв. Відповідно до ст. 260 Договору про функціонування Європейського Союзу звернення до Суду готує Європейська комісія. Розмір штрафних санкцій не може перевищувати 0,1 % ВВП країни, що порушила встановлені пактом контрольні показники. Якщо країна-порушниця входить до зони євро, отримані кошти спрямовуються до Європейського стабілізаційного механізму (European Stability Mechanism). У разі застосування

штрафних санкцій до інших країн ЄС отримані кошти скеровуються до спільного бюджету Європейського Союзу (ст. 8.2 Договору).

Протягом останніх років в ЄС були опубліковані результати досліджень, у яких розглянуті й методологічні, і методичні питання формування системи індикаторів, а також проведення моніторингу та аналізу стійкості державних фінансів¹. Результати досліджень рекомендовано урядам країн-членів для використання в практичній діяльності. У січні 2016 р. з'явилося нове видання з огляду проблем моніторингу, аналізу та визначення заходів забезпечення стійкого стану сектору державних фінансів країн ЄС².

Оцінка стійкості державних фінансів передбачає врахування ризиків їх розвитку протягом коротко- середньо- та довгострокового періодів. Під час подолання наслідків економічної кризи 2008–2009 рр. загострилися ризики розвитку державних фінансів у більшості європейських країн. Це виявилось у продовженні тенденції розбалансування, зведення балансів СЗДУ з дефіцитом та накопичення державного боргу, що призвело до погіршення стійкості сектору.

Фіскальні розриви чинять тиск на розвиток економіки та потребують застосування заходів фіскального регулювання, спрямованого на підтримання стійкості державних фінансів. У посткризовий період у більшості зарубіжних країн запроваджуються заходи з метою збалансування фіскальної сфери. Навіть у разі не надто гострих фіскальних ризиків доцільним вважається коригування фіскальної позиції з метою попередження погіршення показників розвитку державних фінансів на середньострокову перспективу. Чим більшими є показники фіскального розриву, тим актуальнішим стає цілеспрямоване коригування балансів СЗДУ задля досягнення стійкішого стану державних фінансів.

Європейська комісія проводить моніторинг фіскальної стійкості країн-членів. Важливу роль у системі індикаторів стійкості державних фінансів відіграє визначення їх переліку, який відображає стан операцій органів державного управління. З урахуванням обраних часових меж дослідження (обмеженого чи необмеженого) у практичній діяльності країн ЄС основні показники динаміки операцій СЗДУ зводяться

¹ The long-term sustainability of public finances in the European Union // European Economy. – 2006. – No. 4. – 197 p.; Sustainability Report 2009 / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. – 160 p.; Fiscal Sustainability Report 2012 // European Economy. – 2012. – No. 8. – 204 p.

² Fiscal Sustainability Report 2015 // European Economy Institutional Paper. – 2016. – No. 018. – 311 p.

до єдиної системи шляхом розрахунку трьох основних індикаторів розриву стійкості (порушення стійкого стану): S_0 , S_1 та S_2 .

Перший індикатор відображає поточну стійкість державних фінансів (стійкість протягом короткострокового періоду), оцінюючи ступінь ризику виникнення фіскального стресу протягом наступного року. Індикатор S_1 використовується з метою визначення стану державних фінансів у середньотерміновому періоді. Щодо індикатора S_2 , то він відображає стійкість державних фінансів протягом довгострокового періоду. Обчислення індикатора S_2 передбачають врахування необмеженого (не визначеного на конкретну дату) міжчасового бюджетного розриву¹.

Кожен із названих індикаторів характеризує наявність розриву між прогнозованими (на визначений період) державними витратами (на погашення та обслуговування державних боргових зобов'язань, а також дефіциту СЗДУ) й ресурсною базою, котра може бути використана для їх фінансування. Такі розриви виникають, оскільки останніми роками спостерігається тенденція до швидкого зростання державних витрат на тлі виявлення звужених можливостей розширення ресурсної бази для їх фінансування з боку органів державного управління. Збільшення державних доходів стикається зі складними проблемами, до яких, зокрема, належать: імовірність зниження темпів економічного зростання (через посилення податкового навантаження на підприємницьку діяльність), небезпеки відпливу капіталів до інших країн (унаслідок збільшення оподаткування доходів фізичних осіб), обмеження використання додаткових механізмів підвищення непрямого оподаткування тощо.

Для визначення потенційних можливостей фінансового забезпечення подолання такого розриву протягом довгострокового періоду (індикатор S_2) враховуються і прогнозовані надходження до СЗДУ, і додаткові (потенційні) фінансові ресурси, що можуть (за рішенням уряду) залучатися для його фінансування (у формі доходів від власності). Крім того, обчислення фіскального розриву передбачає врахування ймовірних додаткових витрат (протягом майбутніх періодів), котрі виникають унаслідок збільшення фінансування пенсійних виплат останніми роками, швидке зростання яких також прогнозується через посилення тенденції до старіння населення. Показник розриву стійкості розраховують на підставі бюджетних прогнозів та прийнятої системи припущень.

¹ Fiscal Sustainability Report 2012 // European Economy. – 2012. – No. 8. – 204 р.; Гасанов С. С. Формування системи індикаторів фінансової стійкості сектору загального державного управління / С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов, Р. А. Балакін // Фінанси України. – 2012. – № 9. – С. 18–36.

Він розглядається як індикатор для ухвалення рішень щодо запровадження бюджетних коригувань, необхідних для забезпечення стійкості державних фінансів у довгостроковій перспективі. Довготермінове коригування структури первинного балансу (шляхом збільшення податків або зменшення бюджетних видатків) потребує досягнення встановлених показників величини боргу на визначену дату.

З метою обчислення середньострокового розриву стійкості державних фінансів застосовують індикатор $S1$, який показує можливий розрив між витратною та дохідною частинами СЗДУ протягом наступних п'яти років. Цей індикатор демонструє різницю (розрив стійкості) між часткою доходів у ВВП та необхідним фінансуванням витрат (відносно ВВП). При цьому враховуються всі можливі надходження до СЗДУ (доходи від оподаткування, від операцій з капіталом, надходження неподаткових платежів тощо). Витрати охоплюють фінансування державних видатків, а також збільшення витрат на пенсійне забезпечення та охорону здоров'я за стрімкого старіння населення.

Відповідно до методики визначення індикаторів стійкості державних фінансів, рекомендованої Європейською комісією, індикатор $S1$ розкладають на компоненти, а саме:

$$S1 = rD_{t_0} - PB_{t_0} - \underbrace{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{\Delta PI_i}{(1+r)^{i-t_0}}}_A + \underbrace{r(D_{t_0} - D_T)}_B - \underbrace{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{\Delta PB(\text{ageing})_i}{(1+r)^{i-t_0}}}_C, \quad (1.1.1)$$

де r – різниця між номінальною процентною ставкою і номінальним темпом зростання ВВП;

D_t – валовий державний борг у момент часу t , % ВВП;

t – номер року, який береться для проведення розрахунків;

t_0 – рік, який передує початку здійснення довгострокового прогнозу (рік, що не увійшов до горизонту довгострокового прогнозу, тобто попередній рік із відомими фактичними статистичними даними);

T – останній рік прогнозованого періоду, визначеного для проведення аналізу;

i – прогнозні роки, обрані для дослідження;

PB_t – структурний первинний баланс, % ВВП;

ΔPB_t – зміна структурного первинного балансу порівняно з базовим роком: $PB_t = PB_0 + \Delta PB$, % ВВП;

$\Delta PB_{t_0} = \Delta PB(\text{ageing})_i + \Delta PI_i$ – зміна структурного первинного балансу сектору державного управління (з урахуванням обсягів видатків бюджету, пов'язаних зі старінням населення та змінами доходу від власності);

$\Delta PB(\text{ageing})$ – зміна структурного первинного балансу сектору державного управління, зумовлена зростанням видатків, пов'язаних зі старінням населення, порівняно з базовим роком, % ВВП без урахування потоків доходів від власності протягом прогнозованого періоду;

PI_i – доходи від власності, % ВВП;

ΔPI_i – зміни обсягу доходів від власності порівняно з величиною, досягнутою у базовому році, % ВВП.

Перші два доданки формули (1.1.1) як частина складової (А) є умовою забезпечення початкової бюджетної позиції. Показник державного боргу відносно ВВП збільшується на різницю між номінальною процентною ставкою за державними зобов'язаннями і номінальною ставкою економічного зростання (темпу зростання ВВП). Якщо досягнутий рівень структурного первинного балансу (відносно ВВП) компенсує збільшення частки боргу, спричинене наявністю вищих ставок за державними борговими зобов'язаннями порівняно з темпами зростання ВВП, співвідношення державного боргу з ВВП залишатиметься стабільним і додатковий фіскальний розрив не є обов'язковим. Проте коли початковий структурний первинний баланс не достатній для такої компенсації, фіскальний розрив починає зростати, що стає причиною погіршення стійкості державних фінансів:

$$A = rD_{t_0} - PB_{t_0} - \frac{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{\Delta PI_i}{(1+r)^{i-t_0}}}{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{1}{(1+r)^{i-t_0}}} \quad (1.1.2)$$

Коли фіскальний розрив перевищує законодавчо визначені або встановлені урядом показники, для досягнення стійкого стану державних фінансів потрібно вжити заходів фіскального регулювання, спрямованих на обмеження таких розривів.

В управлінні бюджетними ризиками, спрямованому на забезпечення стійкості державних фінансів, особлива увага приділяється обґрунтуванню заходів із запобігання таким ризикам. Як правило, до них належать:

- поліпшення макроекономічних умов господарювання;
- удосконалення нормативно-правової бази, що регламентує формування та виконання державного бюджету;
- підвищення якості бюджетної документації (забезпечення повноти інформації, внесеної до неї);

- покращання бюджетного планування: забезпечення обґрунтованого планування видатків та результативних показників бюджетних програм, а також оптимізації програм головного розпорядника бюджетних коштів у наступних бюджетних періодах; планування результативних показників бюджетних програм, які відображають їхні мету та завдання й відповідають функціям головного розпорядника бюджетних коштів;
- поліпшення організації ведення бухгалтерського обліку та проведення процедур публічних закупівель товарів, робіт і послуг;
- удосконалення організації фінансового контролю за витрачанням бюджетних коштів розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та їх одержувачами;
- створення системи внутрішнього та зовнішнього контролю за бюджетними витратами СЗДУ.

Відповідно до встановлених норм і правил усі країни – члени ЄС повинні:

- уникати проциклічної бюджетно-податкової політики, а заходи фіскальної консолідації потрібно здійснювати переважно в економічно сприятливі періоди;
- організувати бюджетний процес на засадах транспарентності;
- розробляти середньострокові бюджети, які охоплюють операції всіх підсекторів СЗДУ;
- дотримуватися фіскальних правил, які є складовою бюджетних рамок (“budgetary framework”) та мають відображатися в щорічному бюджетному законодавстві країн-членів й узгоджуватися з нормами Договору про функціонування ЄС;
- забезпечувати відповідність національного фіскального планування вимогам превентивної і коригувальної частин Пакту стабільності та зростання;
- проводити фіскальне планування на підставі реалістичних макроекономічних і бюджетних прогнозів із використанням найповнішої інформації на останню дату. Бюджетне планування має ґрунтуватися на найімовірнішому сценарії макрофіскального розвитку країни. Макроекономічні та бюджетні прогнози повинні відповідати останнім оновленим прогнозам Європейської комісії та, в разі потреби, прогнозам незалежних фіскальних інституцій¹.

¹ Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States // Official Journal of the European Union. – 2011. – L 306. – P. 43–44.

Країни – учасниці єврозони зобов'язані надавати проекти бюджету загального уряду на розгляд Єврогрупи та Європейської комісії (до 15 жовтня). Проект бюджету має містити: а) баланс бюджету загального уряду в цілому та за підсекторами СЗДУ (% ВВП); б) прогнози за умов дотримання незмінної політики витрат і доходів по СЗДУ (% ВВП); в) цільові витрати й доходи по СЗДУ та їхні основні компоненти (% ВВП); г) інформацію про видатки загального уряду за функціями, зокрема на освіту, охорону здоров'я і зайнятість, та очікуваний вплив цих заходів; д) опис і кількісну оцінку витрат і доходів, заходи щодо яких мають бути внесені в проект бюджету на наступний рік на рівні кожного підсектору державного управління; е) основні припущення при складанні макроекономічних прогнозів та важливі економічні події, значущі для досягнення бюджетних цілей; є) додаток, що містить методику, економічні моделі й припущення та будь-які інші істотні параметри, покладені в основу бюджетних прогнозів¹.

У Директиві 2011/85/ЄС від 08.11.2011 про вимоги до бюджетних рамок країн – членів ЄС зазначено²:

- фіскальні правила мають бути наріжним каменем посиленого бюджетного нагляду та міститися в щорічному бюджетному законодавстві країн;
- належну увагу слід приділяти наявності умовних зобов'язань (державні гарантії, непрацюючі кредити, зобов'язання за операційною діяльністю публічних корпорацій тощо) (преамбула Директиви 2011/85/ЄС).

Згідно з нормами Директиви 2011/85/ЄС, кожна країна – член ЄС повинна прийняти специфічні для неї фіскальні правила, які ефективно сприяють дотриманню зобов'язань, що випливають із Договору про функціонування Європейського Союзу у сфері бюджетної політики протягом багаторічного горизонту для СЗДУ загалом. Такі правила мають сприяти, зокрема:

1) відповідності встановленим значенням дефіциту і боргу згідно з названим Договором;

¹ Regulation (EU) No 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. – P. 17–19.

² Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States // Official Journal of the European Union. – 2011. – L 306. – P. 45.

2) прийняттю багаторічного фінансового горизонту планування, включаючи суворе дотримання середньострокової бюджетної цілі країни – члена ЄС (ст. 5 Директиви 2011/85/ЄС).

Фіскальні правила повинні містити детальну специфікацію таких елементів:

- визначення мети й сфери застосування правил;
- ефективний і своєчасний моніторинг їх дотримання, оснований на надійному аналізі, проведеному незалежними установами або органами, котрі наділені повноваженнями функціональної автономії щодо фіскальних органів країн – членів ЄС;
- наслідки в разі недосягнення відповідних встановлених параметрів (ст. 6.1 Директиви 2011/85/ЄС).

Якщо фіскальні правила містять положення щодо тимчасового їх недотримання, такі положення слід чітко зазначити шляхом встановлення обмеженого числа конкретних умов, сумісних із зобов'язаннями країни-члена, котрі впливають із Договору у сфері бюджетної політики, та жорстких умов і процедур, за яких допускається тимчасове недотримання правил (ст. 6.2 Директиви 2011/85/ЄС).

В Європейському Союзі Регламент Ради № 1177/2011 установив, що перевищення контрольного значення дефіциту бюджету загального уряду визнається винятковим лише тоді, коли в результаті надзвичайної події, що перебуває поза контролем країни – члена ЄС, здійснено істотний вплив на його фінансовий стан або погіршення бюджетного стану є результатом різкого економічного спаду.

Регламентом встановлено новий контрольний показник щодо скорочення валового боргу загального уряду. Відтепер визначено, що валовий суверенний борг країн зони євро, у яких він перевищує 60 % ВВП, зменшується достатньою мірою та в задовільному темпі наближається до контрольного значення лише у разі скорочення щороку на 1/20 порівняно із середнім показником за попередні три роки. Також встановлено розмір штрафних санкцій за невиконання зазначених вимог (постійний компонент санкцій становить 0,2 % ВВП, величина змінної складової залежить від стану виконання бюджету загального уряду)¹.

Слід звернути увагу на посилення фіскального регулювання в межах ЄС. Реформування Пакту стабільності та зростання підвищило рівень ке-

¹ Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) on spending up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure // Official Journal of the European Union. – 2011. – L 306. – P. 35.

рованості з боку органів управління Євросоюзу процесом ухвалення країнами-членами зваженої фінансової політики; щодо держав-членів, валютою яких є євро, було посилено заходи впливу; упроваджено автоматичне введення санкцій за недотримання встановленої політики ухвалення фінансових рішень, з тим щоб уникнути надмірних дефіцитів СЗДУ.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС¹ є новим етапом розвитку всебічних відносин, які передбачають політичну й економічну інтеграцію та відкривають шлях до подальших прогресивних перетворень і проведення реформ. Тісніша інтеграція в умовах функціонування глибокої і всеосяжної зони вільної торгівлі як ключової складової Угоди стане потужним стимулом до економічного зростання. У процесі економічної модернізації й інтеграції важливого значення набуває використання досвіду країн – членів ЄС із урахуванням особливостей сучасного соціально-економічного і політичного становища України. Доцільно більш детально та ґрунтовно досліджувати різні аспекти розроблення та виконання щорічних Національних програм реформ цих країн, а також щорічних і середньострокових програм стабільності (країни – учасниці єврозони) та конвергенції (країни, які не входять до єврозони).

Програми стабільності або конвергенції крім сценарного прогнозу основних макроекономічних показників повинні містити: середньостроковий прогноз бюджету загального уряду, включаючи опис та кількісні оцінки фінансової стратегії; структурний баланс бюджету, зокрема циклічний компонент, разові й тимчасові заходи; циклічно скоригований баланс бюджету; циклічно скоригований первинний баланс; видатки загального уряду за функціональною класифікацією; прогнозовану динаміку боргу СЗДУ; показники стійкості державних фінансів у довгостроковій перспективі, у тому числі прогноз бюджетних витрат, пов'язаних зі старінням населення країни; умовні зобов'язання, включно з розміром державних гарантій².

Заслуговує на увагу досвід Німеччини, яка підготувала та у квітні 2016 р. надала Європейській комісії Національну програму реформ на

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://studies.in.ua/pravo/Ugoda_pro_asociaciju_mizh_Ukrainoj_ta_jeS.pdf.

² Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes. – 2016. – 5 July. – Р. 17–30 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf.

поточний рік, а також Програму стабільності – 2016. Метою бюджетної стратегії країни, окресленої у Програмі стабільності – 2016, є досягнення середньострокової цілі – структурного дефіциту загального уряду на рівні 0,5 % ВВП, що відображає вимоги реформованого протягом 2011–2013 рр. Пакту стабільності та зростання. У 2015 р. забезпечено профіцит структурного балансу (0,8 % ВВП). Згідно з прогнозом федерального міністерства фінансів протягом 2017–2020 рр. очікується бездефіцитний структурний щорічний баланс¹. Слід відзначити позитивний досвід упровадження європейських стандартів у фінансовій політиці Німеччини, зокрема, введення фіскальних правил на різних рівнях державного управління. Одним із них є правило “боргового гальма”, застосовуване на рівні як федерації, так і федеральних земель.

Перелік індикаторів стійкості державних фінансів в Україні доцільно визначити з урахуванням таких підходів: повнота охоплення динаміки фінансового розвитку державного сектору; формування інформаційної бази для проведення аналізу таких індикаторів з урахуванням національних особливостей; використання наукових та методичних розробок щодо стійкості державних фінансів, підготовлених і запроваджених у країнах ЄС; використання системи індикаторів у практичній діяльності (з урахуванням як СЗДУ загалом, так і його окремих підсекторів) протягом коротко- та середньострокового періодів; моніторинг прийнятих індикаторів у автоматичному режимі впродовж установлених періодів; реалізація стандартного набору заходів, спрямованих на підтримання державних фінансів у стійкому стані (на підставі визначення їх переліку, який рекомендовано для відхилень від встановлених значень).

1.1.3. Оцінка індикаторів фіскальної стійкості України в середньостроковій перспективі

Стійкість державних фінансів визначається як здатність уряду обслуговувати тягар накопичених боргів у майбутньому. Фіскальна політика при цьому не вважається стійкою, якщо відображається в істотному накопиченні державного боргу протягом тривалого періоду і постійному зростанні обсягу його обслуговування. Стійкість означає уникнення надмірного накопичення державних зобов'язань, котрі накладають тягар на майбутні покоління, забезпечуючи спроможність уряду надавати необхідні суспільні послуги, у тому числі із соціального

¹ German Stability Programme. 2016 Update. – P. 27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/sp2016_germany_en.pdf.

захисту під час кризи, а також спроможність коригувати політику у відповідь на нові виклики¹.

Стійкість державних фінансів, або фіскальну стійкість, фахівці МВФ визначають як здатність уряду дотримуватися заданих параметрів фіскальної (монетарної) політики, залишаючись платоспроможним. Якщо певна комбінація фіскальної та/або монетарної політики на невизначено довгому часовому проміжку призведе до неплатоспроможності уряду, така політика буде класифікована як нестійка. Завданням аналізу фіскальної стійкості є отримання певних індикаторів та критеріїв, які дають змогу робити обґрунтовані висновки про те, чи є певний набір заходів фінансової політики стійким².

Таким чином, базовою передумовою фіскальної стійкості є задоволення урядом умови міжчасової платоспроможності: уряд має генерувати достатньо ресурсів для обслуговування своїх зобов'язань (у термінах поточної дисконтованої вартості) таким чином, щоб унеможливити дефолт або реструктуризацію. У цьому розумінні стійка фіскальна політика є такою, що утримує платоспроможність уряду, не зазнаючи жодних модифікацій протягом невизначено тривалого періоду. Стійкість означає також реалістичність (можливість) упровадження фіскальних коригувань, які забезпечують утримання платоспроможності уряду. На противагу цьому за кризового стану державних фінансів “нестійка” ситуація означає недосяжність (внаслідок дії політичних, економічних чи соціальних чинників) того обсягу первинного балансу бюджету, який може убезпечити уряд від дефолту чи реструктуризації боргу.

Проявом нестійкості фінансової позиції держави, як правило, є необмежене зростання відносної величини державного боргу. Неминучим наслідком нестійкості державних фінансів є гіперінфляція та/або відмова держави від обслуговування своїх зобов'язань (дефолт). Необхідність утримання співвідношення державного боргу і ВВП на постійному рівні для забезпечення фінансової стійкості аргументується тим, що сума державного боргу, яка перманентно зростає, невдовзі може досягти певного ліміту, котрий сприйматиметься учасниками фондового ринку як поріг платоспроможності. Наближення до вказаного ліміту унеможливить залучення нових позик, що в умовах необхідності здій-

¹ Fiscal Sustainability Report 2012 / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – European Union, 2012.

² Fiscal Sustainability: A 21st Century Guide for the Perplexed / prepared by E. Tanner // IMF Working Paper. – 2013. – April.

снення платежів за наявними зобов'язаннями змусить державу погашати їх емісійним шляхом або відмовитися від їхнього обслуговування (оголосити дефолт). Тобто загальновизнаним критерієм фінансової стійкості держави є утримання співвідношення державного боргу і ВВП на постійному рівні або зменшення (наближення) величини державного боргу до безпечного цільового рівня.

Умовою фіскальної стійкості зазвичай вважається ситуація, коли фіскальний дефіцит нейтрально впливає на рівень потенційного ВВП, а поточний рівень державного боргу не призводить до нарощування первинного структурного балансу.

Чіткий верхній ліміт стійкого рівня державного боргу в теорії не визначено. Межі стійкості відрізняються у міжкраїнному і часовому вимірах. Спроможність уряду управляти високим рівнем боргу залежить, крім іншого, від ступеня розвитку фінансових ринків, оцінки фінансових ризиків ринковими суб'єктами й довіри до економічної політики, зокрема спроможності уряду проводити структурні реформи й консолідувати державні фінанси. Однак країни з високим рівнем боргового навантаження, а також із великими зовнішніми дисбалансами та обсягом накопичених умовних зобов'язань особливо вразливі до ринкових пертурбацій, таких як різкі зміни рівня процентних ставок чи валютних курсів.

Фахівці Єврокомісії обґрунтовують, що за відсутності тренду на збільшення витрат і зниження доходів, державні фінанси можуть вважатися стійкими, якщо утримання поточного первинного балансу бюджету достатнє для стабілізації співвідношення державного боргу і ВВП за наявних темпів економічного зростання і рівня процентних ставок.

За правилами Євросоюзу, якщо відношення державного боргу до ВВП перевищує граничний 60-відсотковий рівень, національні уряди повинні вжити низку заходів для його зниження. Тому при оцінюванні фіскальних розривів найвагомим компонентом є той, що вказує на розбіжності між поточним рівнем структурного первинного балансу бюджету і первинним балансом, який забезпечує стабілізацію чи зниження обсягу державного боргу з метою гарантування фіскальної стійкості.

Індикатори фіскальних розривів демонструють величину коригувань фіскальної політики у середньо- чи довгостроковому періодах, котрі необхідні для утримання стійкості державних фінансів. Чим більше значення цього індикатора, тим істотніших коригувань первинного структурного балансу бюджету потребуватиме держава з метою гарантування фіскальної стійкості.

Як зазначалося у параграфі 1.1.2, у практиці країн Євросоюзу для оцінювання фіскальних розривів використовують індикатори *S1* (на середньостроковий період) і *S2* (на довгостроковий період)¹. Індикатори *S1* і *S2* – традиційні показники стійкості, що ґрунтуються на прогнозах економічного зростання, процентних ставок, сальдо бюджету, старіння населення, державних витрат, пов'язаних із старінням населення. Якщо індикатор *S1* вимірює розподілене в часі необхідне фіскальне коригування з урахуванням цільового рівня боргу на кінець періоду, то індикатор *S2* – фіскальний розрив, котрий необхідно покрити для приведення стартової позиції по структурному балансу та боргу до циклічно нейтрального рівня (без урахування цільового рівня боргу). Тому індикатори фіскального розриву вимірюються у відсотках зміни співвідношення між структурним первинним балансом СЗДУ та потенційним ВВП.

Іншими словами, індикатор *S1* вимірює обсяг фіскальних коригувань (зменшення дефіциту СЗДУ), які необхідно реалізувати в період проведення фіскальної консолідації (наприклад, до 2020 р.) для забезпечення:

- 1) циклічно нейтрального впливу балансу СЗДУ на макроекономічні процеси протягом усього прогнозного періоду;
- 2) зниження обсягу державного боргу до певного рівня відносно ВВП (наприклад, до 60 % ВВП) наприкінці прогнозного періоду (наприклад, у 2030 р.).

Особливості бюджетного процесу в умовах України не дають змоги повноцінно застосувати методологію визначення індикаторів *S1* та *S2*. Насамперед це пов'язано з таким:

- невідповідність бюджетної класифікації вимогам міжнародних стандартів статистичної звітності GFSM 2014²;
- відсутність довгострокових прогнозів економічного розвитку, як елемента системи бюджетного планування. Крім того, наявні середньострокові прогнози економічного розвитку (Мінекономрозвитку)³

¹ Fiscal Sustainability Report 2012 / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. – European Union, 2012.

² Government Finance Statistics Manual 2014 (GFSM 2014) / International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>.

³ Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2017 рік та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2018 і 2019 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 01.07.2016 № 399 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/399-2016-п>.

та МВФ¹) не передбачають перспективної динаміки демографічних процесів, пов'язаних із старінням населення;

- відсутність консолідованої звітності щодо фінансових витрат держави на забезпечення медичними послугами і пенсіями літніх людей;
- значний вплив динаміки обмінного курсу на розмір дефіциту та боргу СЗДУ.

Починаючи з 2015 р., фахівці Державної навчально-наукової установи “Академія фінансового управління” проводять роботу з консолідації показників зведеного бюджету та позабюджетних соціальних фондів на рівні СЗДУ й здійснюють розрахунок показників, рекомендованих міжнародним стандартом GFSM 2014². Окремі показники консолідованої звітності за СЗДУ (зокрема структурний баланс) також оприлюднюються МВФ у оглядах щодо результатів співпраці з урядом України³.

Отже, визначення фіскального розриву потребує попереднього здійснення комплексу таких робіт:

- розрахунок потенційного ВВП та розриву між фактичним і потенційним ВВП;
- обчислення структурного балансу СЗДУ з урахуванням впливу економічного циклу, інших нециклічних разових операцій та факторів на стан його балансу (наприклад, цін активів, зовнішніх цін на товари тощо);
- середньостроковий прогноз динаміки макроекономічних та демографічних показників;
- оцінювання середньострокових параметрів вартості обслуговування боргу.

¹ Ukraine: second review under the extended fund facility and requests for waivers of non-observance of performance criteria, rephasing of access and financing assurances review // IMF Country Report. – 2016. – No. 16/319. – September 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43152.0>.

² Богдан І. В. Сектор загального державного управління України у 2015 році / І. В. Богдан, Т. Ю. Яра, Д. В. Коноваленко // Фінанси України. – 2016. – № 8. – С. 106–127.

³ Ukraine: second review under the extended fund facility and requests for waivers of non-observance of performance criteria, rephasing of access and financing assurances review // IMF Country Report. – 2016. – No. 16/319. – September 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43152.0>.

Зважаючи на об'єктивні труднощі щодо отримання всієї необхідної інформації у вітчизняних умовах, пропонується обчислювати індикатори фіскальної стійкості без урахування компонента, пов'язаного зі старінням населення. Для України ця проблематика є не настільки актуальною, як у країнах ЄС.

Так, формула розрахунку індикатора фіскальної стійкості ($S1$), пропонується до застосування в Україні, містить не чотири компоненти, як для країн ЄС:

$$S1 = A + B + C. \quad (1.1.3)$$

Компонент A вимірює безпосередній вплив стартової бюджетної позиції (за борговим навантаженням та рівнем структурного балансу), тобто величину зміни структурного балансу СЗДУ для забезпечення можливості підтримувати початковий рівень боргового навантаження на незмінному рівні при заданих макроекономічних умовах.

Компонент B вимірює додаткове фіскальне коригування, пов'язане, власне, з необхідністю нівелювання самого фіскального розриву за заданих макроекономічних умов.

Компонент C вимірює очікувану зміну перспективного первинного структурного балансу, пов'язану з впливом майбутніх макроекономічних умов на можливість зниження боргового навантаження до цільового показника на кінець періоду фіскальної консолідації (у наших розрахунках на кінець 2020 р.). Він відображає додаткові зміни структурного первинного балансу внаслідок змін фіскальної політики, котрі прийняті до початку цього періоду, але реалізуються із запізненням.

Таким чином,

$$S1 = \underbrace{\frac{D_{t_0} \cdot (\alpha_{t_0:t_2} - 1)}{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} (\alpha_{i:t_2})}}_A - SPB_{t_0} + c \cdot \underbrace{\frac{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} ((t_1 - i) \cdot (\alpha_{i:t_2}))}{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} (\alpha_{i:t_2})}}_B + \underbrace{\frac{D_{t_0} - D_{t_2}}{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} (\alpha_{i:t_2})}}_C, \quad (1.1.4)$$

де t_{0+1} – рік початку фіскального коригування;

t_0 – рік, що передує року початку фіскального коригування;

t_1 – рік закінчення фіскального коригування (у нашому випадку);

t_2 – рік досягнення цільового рівня боргу СЗДУ;

D_{t_0} – валовий борг СЗДУ, % ВВП, на кінець періоду t_0 ;

$\alpha_{t_0; t_2}$ – дисконтний (накопичувальний) множник, який показує кумулятивний рівень обтяжливості обслуговування боргу в періоді між t_0 та t_2 і обчислюється за формулою:

$$\alpha_{t_0; t_2} = (1 + r_{t_{0+1}}) \cdot (1 + r_{t_{0+2}}) \cdot (1 + r_{t_{0+3}}) \cdot \dots \cdot (1 + r_{t_2});$$

r_t – індекс обтяжливості обслуговування боргу, що обчислюється як співвідношення середньої ставки обслуговування боргу (R) та темпу приросту номінального ВВП у році t (G), тобто:

$$r_t = \frac{1 + R_t}{1 + G_t};$$

SPB_{t_0} – структурний первинний баланс СЗДУ в році t_0 , % ВВП; c – щорічний розмір фіскального коригування (% ВВП), котрий визначається за формулою:

$$c = \frac{S1}{t_1 - t_0};$$

D_{t_2} – валовий борг СЗДУ, % ВВП, на кінець періоду t_2 , або цільовий (максимально можливий) рівень державного боргу.

При застосуванні зазначеної формули в національних умовах пропонується розглядати рік закінчення фіскального коригування (t_1) та рік досягнення цільового рівня боргу (t_2) СЗДУ як один і той самий рік (тобто $t_1 = t_2$). Це пов'язано з тим, що рік закінчення фіскального коригування та рік досягнення цільового рівня боргу є специфічними параметрами стратегічного бюджетного планування у країнах ЄС, яке, у свою чергу, розробляється за наявності системи довгострокового прогнозування економічного розвитку.

Іншою суттєвою відмінністю між СЗДУ України та країн ЄС є високий рівень запозичень в іноземній валюті (66,3 % станом на 1 липня 2016 р.). З цим пов'язана потреба в модифікації європейського підходу до обчислення фіскальних розривів, оскільки нестабільність курсу національної валюти та неврахування відповідних ефектів у формулі (1.1.4) стали би причиною отримання недостовірних оцінок фіскального розриву й хибних орієнтирів для фіскальної політики. Базова формула розрахунку індикатора $S1$ для країн ЄС не передбачає врахування курсових стрибків, оскільки домінуючою валютою обігу та покриття дефіцитів державного бюджету суверенних країн ЄС залишається євро, а його курс відносно основних світових валют не зазнає різких змін.

У зв'язку з викладеним у формулу обчислення індикатора обтяжливості обслуговування боргу (r_t) було внесено зміни, які враховують

частку боргу в іноземній валюті ($s\$$) та індекс підвищення курсу долара США щодо гривні ($i\$$)¹:

$$r_t = \frac{(1 + Rvk_t)}{(1 + G_t)} \cdot (1 + i\$_t) \cdot s\$_t + \frac{(1 + Rnv_t)}{(1 + G_t)} \cdot (1 - s\$_t), \quad (1.1.5)$$

де Rvk_t – середня ставка обслуговування боргу в іноземній валюті;
 Rnv_t – середня ставка обслуговування боргу в національній валюті;
 $s\$$ – частка боргу в іноземній валюті;
 $i\$$ – індекс зміни курсу долара США відносно гривні;
 G – темп приросту номінального ВВП.

Позитивне значення індикатора $S1$ означає, що обслуговування й амортизація поточного та перспективного рівня державного боргу потребуватимуть додаткового фінансування за рахунок первинного структурного балансу. Тобто останній погіршуватиметься під тиском даного боргового навантаження.

Від'ємне значення індикатора $S1$ означає, що обслуговування та амортизація поточного й перспективного рівня державного боргу не будуть вимагати додаткового фінансування за рахунок первинного структурного балансу. Тобто первинний структурний баланс покращуватиметься в результаті послаблення боргового навантаження на державні фінанси.

Для країн ЄС використовується така інтерпретація значень показника фіскального розриву $S1$, яка застосовується в рамках п'ятирічного горизонту фіскального планування²:

- якщо значення індикатора $S1$ менше 0, державні фінанси країни характеризуються низьким ступенем ризику, а обслуговування нею державного боргу нейтрально впливає на динаміку потенційного ВВП;
- якщо обсяг щорічного коригування первинного структурного балансу не перевищує 0,5 % ВВП (що відповідає значенню індикатора $S1$ в межах від 0 до 2,5 %), то країні властивий середній ступінь ризику;
- якщо обсяг щорічного коригування первинного структурного балансу перевищує 0,5 % ВВП (що відповідає значенню індикатора $S1$ понад 2,5 %), державним фінансам такої країни притаманний високий ступінь ризику.

¹ Богдан І. В. Стійкість державних фінансів України та оцінка фіскального розриву на період до 2020 року / І. В. Богдан // Фінанси України. – 2015. – № 9. – С. 61–77.

² Fiscal Sustainability Report 2015 / European Commission. – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip018_en.pdf.

Такі самі градація та інтерпретація значень індикатора $S1$ можуть застосовуватися й в Україні.

З метою оцінки фіскального розриву $S1$ в умовах України було побудовано економіко-математичну модель, яка дає змогу оцінювати величину індикаторів фіскальної стійкості залежно від різних параметрів фіскальної політики та управління боргом, а також ураховувати різні сценарії розвитку економіки.

Оцінка фіскального розриву в період 2010–2016 рр. Метою оцінки фіскального розриву в ретроспективі є демонстрація впливу фактичних макроекономічних параметрів та бюджетних потреб на величину фіскального дисбалансу економіки.

Розрахунок фіскального розриву в період 2010–2016 рр. здійснювався, виходячи з таких передумов (табл. 1.1.8):

- стартовим рівнем структурного первинного балансу СЗДУ прийнято рівень 2009 р. (структурний дефіцит – 1,1 % ВВП за оцінкою МВФ¹);
- стартовим рівнем співвідношення державного боргу та ВВП прийнято рівень 2009 р. (34,1 %);
- цільовим рівнем державного боргу для 2016 р. також прийнято рівень 2009 р. – 34,1 %.

Тобто прийнято припущення, що рівень боргового навантаження залишився без змін. Саме за таких передумов можна оцінити умовний розмір фіскального розриву, імовірного за впливу тільки макроекономічних факторів.

Економічні процеси у 2010–2015 рр. характеризувалися такими тенденціями:

- кумулятивний темп приросту номінального ВВП становив 141 % (у середньому – 13,6 % до попереднього року);
- кумулятивний темп девальвації національної валюти дорівнював 228 % (зокрема в 2010–2013 рр. – 3 %, у 2014–2016 рр. – 219 %).

Обслуговування боргу коштувало державі в середньому 8 % річних.

Як бачимо, у звітному періоді спостерігався позитивний ефект від перевищення середньорічних темпів номінального ВВП над середньою ставкою обслуговування боргу. Однак цей ефект повністю нівелювався гіпердевальвацією національної валюти, у результаті чого обслугову-

¹ Ukraine: Request for Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility and Cancellation of Stand-By Arrangement-Staff Report / International Monetary Fund. – 2015. – March 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=42778.0>.

Таблиця 1.1.8
Розрахунок індикатора фіскального розриву S1 у період 2010–2016 рр.

Показник	Умов. познач.	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
		факт	факт	факт	факт	факт	факт	факт	оцінка
Валовий борг СЗАУ (дані МВФ), % ВВП	<i>D</i>	34,1	39,1	35,5	36,1	39,1	70,3	80,1	87,5
Валовий борг СЗАУ, номінований в іноземній валюті, % загальної обсягу	<i>s\$</i>	67,1	64,1	64,0	64,3	59,8	61,7	70,2	67,0
Індекс зростання курсу долара США відносно гривні, до попереднього року	<i>i\$</i>		1,019	1,004	1,003	1,000	1,487	1,838	1,169
Індекс номінального ВВП, до попереднього року	<i>Gi</i>		1,183	1,204	1,081	1,044	1,042	1,247	1,152
Середня ставка обслуговування боргу, % річних	<i>Ri</i>		7,6	7,3	6,9	8,2	10,0	8,9	7,4
Індекс обтяжливості обслуговування боргу (співвідношення ставки обслуговування боргу й темпу приросту номінального ВВП з урахуванням девальваційного компонента (>1 означає погіршення))	<i>r</i>		0,920	0,893	0,990	1,037	1,373	1,386	1,037
Підсумковий баланс (оцінка автора)	<i>PB</i>	-5,5	-6,5	-2,1	-3,9	-4,7	-3,7	-0,7	-3,0
Структурний первинний баланс СЗАУ (дані МВФ), % ВВП (знак “-” означає дефіцит)	<i>SPB</i>	-1,1	-1,1	-1,2	0	-2,4	0,3	3,2	1,6
Цільовий рівень боргу СЗАУ, % ВВП	<i>D_t</i>		-	-	-	-	-	-	34,1
Умовний фіскальний розрив, спричинений макроекономічними умовами (знак “+” означає дефіцит), % ВВП	<i>S1_y</i>					6,8			
У середньому на рік	<i>c</i>		1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Фактичний фіскальний розрив, викликаний як макроекономічними умовами, так і фактичними бюджетними потребами (знак “+” означає дефіцит), % ВВП	<i>S1_ф</i>					52,0			
У середньому на рік	<i>c</i>		8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7

Складено за розрахунками автора та України: second review under the extended fund facility and requests for waivers of non-observance of performance criteria, rephrasing of access and financing assurances review // IMF Country Report. – 2016. – No. 16/319. – September 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43152.0>.

вання боргу, номінованого в іноземній валюті, стало вельми проблематичним. Як наслідок, кумулятивний індекс обтяжливості обслуговування боргу в 2010–2016 рр. погіршився на 66,7 %.

У 2010–2012 рр. макроекономічні умови були вельми сприятливими, що дало змогу очікувати зменшення рівня боргового навантаження: кумулятивний індекс обтяжливості умов обслуговування боргу (КІО) покращився (знизився) майже на 20 %. Однак із 2013 р. така ситуація стрімко змінилася: КІО в результаті девальвації національної валюти погіршився (зріс) на 97 % за останні чотири роки.

Згідно з результатами розрахунків, у 2010–2016 рр. рівень умовного фіскального розриву становив 6,8 %, або в середньорічному обчисленні – 1 % ВВП. Тобто відповідно до класифікації рівня загроз фіскальної нестабільності, рекомендованого для країн ЄС¹ (де критичним є річний фіскальний розрив понад 0,5 % ВВП), державні фінанси України зазнали небезпеки високих ризиків дестабілізації (навіть лише за врахування макроекономічних чинників) (див. табл. 1.1.8).

Однак поряд із макроекономічними загрозами державні фінанси України стикнулися зі структурними ризиками: ефективність функціонування державних підприємств, ефективність фінансування бюджетних витрат, високий рівень квазіфіскальних операцій, високий рівень умовних зобов'язань і т. ін. В умовах політичної кризи, а також збройної агресії з боку Російської Федерації всі зазначені ризики стали реальністю, що спричинило величезне зростання бюджетних потреб, насамперед пов'язаних із виконанням функції гаранта за умовними зобов'язаннями, державною рекапіталізацією комерційних банків, витратами на підвищення ліквідності державних підприємств та банків, квазіфіскальними операціями, обслуговуванням державного боргу, номінованого в іноземній валюті, а також воєнними витратами. У результаті загальний борг СЗДУ збільшився з 34,1 % ВВП у 2009 р. до 87,5 % ВВП у 2016 р., зокрема через рекапіталізацію (купівлю державою) ПриватБанку в сумі 150 млрд грн (7,6 % ВВП) наприкінці 2016 р.

Як наслідок, сумарний фактичний фіскальний розрив у 2010–2016 рр. сягнув 52 % ВВП у розрахунку на сім років (або 8,7 % у перерахунку на річний потенційний ВВП), з яких:

- 6,6 % ВВП – через макроекономічні чинники;
- 45,4 % ВВП – через структурні чинники (рис. 1.1.1).

¹ Fiscal Sustainability Report 2015 / European Commission. – 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip018_en.pdf.

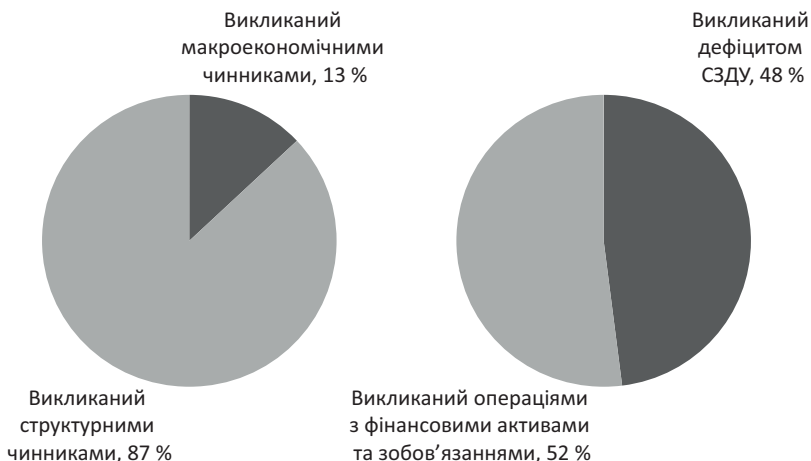


Рис. 1.1.1. Фіскальний розрив у 2010–2016 рр.

Складено за розрахунками автора.

Виходячи зі специфіки діяльності СЗДУ джерела формування фіскального розриву можна звести до двох груп¹:

- поточні операції СЗДУ, результатом яких є підсумковий баланс;
- операції з фінансовими активами та зобов'язаннями, балансове сальдо за якими не впливає на розмір дефіциту, однак впливає на обсяг державного боргу.

Ці джерела, як бачимо з рис. 1.1.1, розподілилися майже порівну між поточним дефіцитом СЗДУ (48 %) та операціями з фінансовими активами й зобов'язаннями (52 %).

Слід звернути увагу, що високий рівень впливу операцій з фінансовими активами та зобов'язаннями на обсяг фіскального розриву переважно пов'язаний із витратами держави на придбання низькоякісних активів комерційних банків, державних банків, державних підприємств та Фонду гарантування вкладів фізичних осіб із метою підтримання їхньої ліквідності.

Рівень фіскального розриву (8,7 % у річному обчисленні) суттєво перевищив допустимі критерії фіскальної стійкості країн ЄС (3 %) та справив руйнівний вплив на стабільність державних фінансів і макроекономічну стабільність України загалом.

¹ Богдан І. В. Діагностика стану сектору загальнодержавного управління України / І. В. Богдан, Т. Ю. Яра, Д. В. Коноваленко // Фінанси України. – 2016. – № 4. – С. 27–49.

Прогнозні індикатори фіскальної стійкості у 2017–2020 рр. Для розрахунку фіскального розриву на 2017–2020 рр. прийнято такі припущення, які базуються на офіційному прогнозі МВФ¹ та оцінках автора (табл. 1.1.9):

- стартовий рівень структурного первинного балансу СЗДУ за 2016 р.: профіцит 1,6 % ВВП (оцінка МВФ);
- стартовий рівень державного та гарантованого державою боргу за 2016 р.: 87,5 % ВВП (оцінка автора);
- середньорічний темп приросту номінального ВВП у 2017–2020 рр.: 11,7 % до попереднього року (прогноз МВФ);
- середньорічний темп девальвації національної валюти у 2017–2020 рр.: 1,3 % до попереднього року (прогноз МВФ);
- середня ставка обслуговування державного боргу в 2017–2020 рр.: 6,6 % річних (оцінка на підставі даних МВФ);
- частка боргу в іноземній валюті в загальному боргу СЗДУ в 2017–2020 рр.: у середньому 69,1 % (оцінка на підставі даних МВФ);
- цільовим рівнем співвідношення державного боргу та ВВП було прийнято рівень 60 %, який заплановано досягти на кінець 2020 р. (оцінка на основі нормативу Бюджетного кодексу України).

Результати розрахунків для 2017–2020 рр. показують, що рівень фіскального розриву в даному періоді становить 5,7 % ВВП (табл. 1.1.10), а його складовими є:

- компонент *A* (–6,9 % ВВП) демонструє, що в умовах заданої макроекономічної динаміки та стартового рівня структурного дефіциту, майбутні потреби в обслуговуванні поточного рівня державного боргу в перспективі до 2020 рр. не призводять до зростання фіскального розриву;
- компонент *B* (+2,8 % ВВП) вказує на обсяг фіскального розриву, спричинений додатковими витратами, пов'язаними з фіскальним коригуванням для нівелювання власне самого фіскального розриву;
- компонент *C* (+9,8 % ВВП) свідчить, що в умовах заданої макроекономічної динаміки необхідність досягнення цільового рівня боргу в 60 % ВВП на кінець 2020 р. створює додатковий фіскальний розрив на рівні 9,8 % ВВП.

¹ Ukraine: second review under the extended fund facility and requests for waivers of non-observance of performance criteria, rephasing of access and financing assurances review // IMF Country Report. – 2016. – No. 16/319. – September 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43152.0>.

Таблиця 1.1.9

Розрахунок індикатора фіскального розриву *S1* на період 2016–2020 рр.

Показник	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	факт	оцінка	прогноз	прогноз	прогноз	прогноз
Валовий борг СЗДУ, % ВВП	80,1	87,5	–	–	–	–
У т. ч. номінований в іноземній валюті, % ВВП	56,3	58,7	–	–	–	–
Частка боргу, номінованого в іноземній валюті, %	70,2	67,0	68,4	69,1	68,6	70,1
Індекс росту курсу долара США відносно гривні (дані МВФ), до попереднього року	1,838	1,169	1,026	1,012	1,008	1,006
Індекс номінального ВВП, до попереднього року	1,247	1,152	1,138	1,123	1,103	1,103
Середня ставка обслуговування боргу, % річних	8,9	7,4	7,0	6,5	6,3	6,5
Індекс обтяжливості обслуговування боргу (співвідношення ставки обслуговування боргу і темпу приросту номінального ВВП з урахуванням девальваційного компонента (>1 означає погіршення))	1,386	1,037	0,951	0,956	0,969	0,971
Структурний первинний баланс СЗДУ (дані МВФ), % ВВП (знак “–” означає дефіцит)	3,2	1,6	2,0	–	–	–
Цільовий рівень боргу СЗДУ, % ВВП	–	–	–	–	–	60,0
Фіскальний розрив (знак “+” означає дефіцит), % ВВП	–	–		5,67		
У середньому на рік	–	–	1,42	1,42	1,42	1,42

Складено за розрахунками автора та Ukraine: second review under the extended fund facility and requests for waivers of non-observance of performance criteria, rephrasing of access and financing assurances review // IMF Country Report. – 2016. – No. 16/319 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43152.0>.

Розрахунок компонентів фіскального розриву на 2017–2020 рр.

Показник	Величина
Стартовий рік фіскального коригування	2017
Кількість років фіскального коригування	4
Бажаний рівень боргу СЗДУ на кінець періоду, % ВВП	60
Компонент А, % ВВП (<i>стартова обтяжливість боргу</i>)	-6,922
Компонент В, % ВВП (<i>додаткове навантаження в зв'язку з наявністю фіскального розриву</i>)	2,801
Компонент С, % ВВП (<i>доступність цільового рівня боргу</i>)	9,796
Фіскальний розрив S1 (A + B + C), % ВВП	5,674
Щорічний обсяг фіскального коригування, % ВВП	1,419

Складено за розрахунками автора.

Величина щорічного фіскального коригування (скорочення дефіциту) в прогнозованому періоді має становити 1,4 % ВВП. Лише за таких умов можливе відновлення макрофіскальної нейтральності державних фінансів України та одночасне скорочення державного боргу до 60 % ВВП у 2020 р.

Слід зазначити, що на прогнозу оцінку середньострокового фіскального розриву суттєво вплинули окремі позитивні фактори, які спостерігалися у 2015–2016 рр., зокрема:

- прийняття в 2015 р. умов реструктуризації державного прямого та гарантованого державою боргу, що зумовило списання понад 80 млрд грн прямого зовнішнього державного боргу;
- помірний дефіцит підсумкового балансу СЗДУ за підсумками 2016 р. (за оцінкою на рівні 3 % ВВП), що дало змогу завершити виконання фіскального року без залучення суттєвих обсягів додаткових запозичень, як у попередніх роках.

Однак придбання державою комерційного банку “ПриватБанк” наприкінці 2016 р. негативно вплинуло на очікування щодо прийнятного рівня фіскальної стійкості державних фінансів у найближчій перспективі.

Поряд із середньостроковим погіршенням тягаря державного боргу очікуються додаткові негативні фактори й у довгостроковій перспективі. Як передбачають умови реструктуризації, вже з 2021 р. держава буде наражатися на ризик істотного зростання державного боргу внаслідок задіяння механізму формування додаткових зобов'язань на рівні 15–40 % додаткового (понад 3 %) зростання ВВП.

Висновки

Проведене дослідження дає змогу зробити висновок про високу практичну цінність інструментарію оцінювання фіскальної стійкості державних фінансів в умовах України. Поняття “фіскальна стійкість” широко використовується у світовій практиці й пов’язане з оцінкою комплексу факторів у середньо- та довгостроковій перспективах: поточного рівня державного боргу, структурного балансу державних фінансів, макроекономічної динаміки, старіння населення, цільових параметрів програм фіскальної консолідації.

Для застосування в умовах України запропоновано вдосконалену методологію визначення індикаторів фіскального розриву, що враховує ефект девальвації національної валюти. Крім того, для кращого розуміння сутності фіскального розриву обґрунтовано доцільність використання аналітичного показника “індекс обтяжливості обслуговування боргу”, котрий синтетично поєднує ефект від змін темпу ВВП, курсу національної валюти та динаміки середньої процентної ставки обслуговування боргу.

На підставі сценарних макроекономічних умов, визначених середньостроковим прогнозом МВФ¹, розроблено прогноз фіскального розриву України на період 2017–2020 рр., згідно з яким індикатор розриву становить 5,7 % ВВП, що вказує на високий ступінь нестійкості національних державних фінансів у середньостроковій перспективі.

За будь-яких умов результати розрахунків демонструють, що індикатори фіскального розриву перебувають на небезпечному рівні. Крім того, варто взяти до уваги додаткові ризики фіскальної стійкості, спричинені рекапіталізацією проблемних комерційних банків, умовними зобов’язаннями, квазіфіскальними операціями, старінням населення, зменшенням економічного потенціалу внаслідок ведення воєнних дій, зниженням світових цін на товари українського експорту, а також високими державними оборонними витратами. Можна обґрунтовано стверджувати про наявність суттєвих ризиків фіскальної дестабілізації з огляду на специфіку поточного стану державних фінансів України, тому збереження їх довготермінової стійкості повинне стати пріоритетним завданням бюджетно-податкової політики.

¹ Ukraine: second review under the extended fund facility and requests for waivers of non-observance of performance criteria, rephasing of access and financing assurances review // IMF Country Report. – 2016. – No. 16/319. – September 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43152.0>.

Найближчими роками бюджет України стикнеться з необхідністю розв'язання зазначених проблем, і без системного подолання проблем бюджетної сфери, включаючи заходи повномасштабної фіскальної консолідації, ступінь нестійкості державних фінансів залишатиметься високим. Саме тому запровадження моніторингу індикаторів фіскального розриву має перетворитися на один із інструментів у процесі розроблення, коригування та реалізації стратегії бюджетної реформи.

1.2. ОБҐРУНТУВАННЯ СКЛАДОВИХ МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БОРГОВОЇ СТІЙКОСТІ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ СВІТОВОГО ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

1.2.1. Координація монетарно-фіскального регулювання як інструмент державної боргової політики

Глобальна фінансово-економічна криза 2007–2009 рр. виявила глибокі суперечності в розвитку як глобальної, так і багатьох національних фінансових систем. Стало зрозуміло: наукова суперечка стосовно того, що важливіше для поступу економіки – “невидима рука” А. Сміта, котра самостійно визначить напрями розвитку ринкових сил, чи державне регулювання, що повинне скеровувати стихійні ринкові сили в певне русло, не може бути вирішена у своїх крайнощах. Ще донедавна ряд економістів загалом підтримував думку А. Сміта, що ринкова система є достатньо стійкою та здатна самостійно відновлювати економічну стабільність. Вони обстоювали принципи вільної конкуренції й виступали проти державного втручання в економіку. Втім, за словами Дж. Стігліца¹, якби не втручання держави в перебіг кризових явищ 2007–2008 рр., економіки провідних країн та й світова могли би бути відкинуті далеко назад у своєму розвитку. Загальний висновок полягає в такому: жодна з крайніх точок зору економічної теорії не є істиною в останній інстанції, тільки суперпозиція, тобто врахування обох позицій у певних пропорціях, а також особливостей національних економік, може дати позитивний результат.

Окрім того, криза продемонструвала, що досягнення економічної науки не дають змоги отримати повну картину для передбачення кризових явищ. Наукові дослідження не дають відповіді, моніторинг яких саме фінансово-економічних показників необхідний для впевненого раннього попередження про насування кризи, які показники треба розробити та які статистичні дані накопичити з цією метою. Також стало очевидно: для країн, що розвиваються та не мають власної резервної валюти, зокрема України, дуже велике значення має детальний, ефективний моніторинг економічних і фінансових процесів у державах – лідерах сучасної глобальної економіки, таких як США, країни ЄС, Китай. Адже через відкритість національних економік у кризових умовах передусім

¹ *Стіглиць Дж.* Крутое пике: Америка и новый экономический порядок после глобального кризиса / Дж. Стіглиць ; пер. с англ. В. Лопатки. – М. : Эксмо, 2011. – 512 с. – (Економіка: мировые тенденции).

виникає загроза реалізації валютних ризиків, девальвації національної валюти з подальшими потрясіннями в усій системі господарсько-економічних балансів та проектуванням їх на сферу державних фінансів.

Представники світової економічної науки ретельно проаналізували події 2008–2009 рр., визначили причини фінансово-економічної кризи. Однією з причин стали прорахунки фінансових регуляторів США. Регулювання американського фінансового ринку на початку 2000-х років відбувалося на основі положень Вашингтонського консенсусу, які декларували таке¹:

- ринковий механізм забезпечує найбільш досконалу конкуренцію; за відсутності зовнішніх впливів усі приватні й суспільні втрати та доходи правильно відображаються ринковими цінами;
- ринки, що вільно функціонують, не становлять загрози для безпеки національної економіки; “деструктивна” конкуренція відсутня;
- витрати на інформацію, притаманні ринковому середовищу, є порівняно малими та не чинять істотного впливу на функціонування ринку.

Федеральна резервна система (ФРС), котра є головним регулятором США, дотримувалася саме такої позиції; на переконання її голови А. Гріспена, ринки володіють вичерпною інформацією й ніколи не помиляються. Практично напередодні кризи він стверджував: “Кредитори на сьогодні можуть доволі точно оцінювати ризики при видачі кредиту конкретному заявнику та належним чином встановити ціну цих ризиків”². Такий підхід привів у середині 1990-х років до скасування закону Гласса – Стіголла, котрий передбачав обов’язкове відокремлення регулятором комерційних (прийом депозитів, видача кредитів) та інвестиційних (випуск, продаж і купівля цінних паперів) банків. Наступним кроком було надання дозволу комерційним банкам отримувати 25 % загального прибутку від операцій із цінними паперами. Після цього під дахом комерційного банку було поєднано класичну банківську

¹ *Стиглиць Дж.* Крутое пике: Америка и новый экономический порядок после глобального кризиса / Дж. Стиглиць ; пер. с англ. В. Лопатки. – М. : Эксмо, 2011. – 512 с. – (Экономика: мировые тенденции); *Рубини Н.* Как я предсказал кризис: экстренный курс подготовки к будущим потрясениям / Н. Рубини, М. Стивен ; пер. с англ. В. В. Ильина. – М. : Эксмо, 2011. – 384 с. – (Экономика: мировые тенденции).

² *Стиглиць Дж.* Крутое пике: Америка и новый экономический порядок после глобального кризиса / Дж. Стиглиць ; пер. с англ. В. Лопатки. – М. : Эксмо, 2011. – 512 с. – (Экономика: мировые тенденции).

справу, надання страхових послуг, торгівлю цінними паперами та інші фінансові послуги. Надалі п'ять найбільших інвестиційних банків США домоглися від свого регулятора – Комісії з цінних паперів і бірж – помітного зниження рівня обов'язкових резервів. Вивільнені кошти було спрямовано на фінансовий ринок, причому важіль “вартість активів до власного капіталу” було доведено до рівня 25 : 1, тоді як для комерційних банків це співвідношення не перевищувало 12,5 : 1¹.

Відомі рейтингові агентства “Fitch”, “Moody’s”, “Standart & Poor’s” мали б стати бар'єром для поширення цих трансформацій, адже вони дуже ускладнили визначення ризиків діяльності фінансових установ. Проте цього не сталося.

Ще однією причиною прорахунків у фінансовому регулюванні США стала сама система організації нагляду. На рівні штату фінансові установи мають право вибрати такого регулятора для себе. Оскільки “суворі” регулятори ризикували залишитися без роботи, вони були змушені йти на поступки фінансовим установам та розглядати спірні моменти менш прискіпливо.

Таким чином, утворилася ситуація, коли банки, що регулювалися ФРС і віддавали частину своєї свободи (їхні ризики, а отже, й величина прибутку обмежувалися шляхом встановлення багатьох нормативів) в обмін на можливу підтримку на випадок несприятливої економічної ситуації, дістали можливість вкладати кошти в більш ризикові активи через пов'язані фінансові установи (страхові, інвестиційні компанії тощо). Останні застосовували фінансові інноваційні технології сек'юритизації, при цьому високоавторитетні рейтингові агентства гарантували покупцям “безризиковий” прибуток. Відповідно, чимало іноземних інвесторів із таких країн, як Китай, Японія, Німеччина, спрямовували свої кошти у США та викупували сек'юритизовані пакети цінних паперів.

Також важливим фактором кризи стали фінансові інновації у США. “Бульбашка”, що призвела до краху американського фінансового ринку у 2007 р., а згодом поширилася на весь світ, почала формуватися саме у сфері фінансових інновацій. У 1970-х роках урядовою національною іпотечною асоціацією (Ginnie Mae) були створені перші іпотечні цінні папери. Винахід фінансистів асоціації був геніальним, і ось чому. Зазвичай ця установа збирала закладні документи, на основі яких домовласники мали сплачувати основну суму боргу та відповідні проценти про-

¹ *Стиглиць Дж.* Крутое пике: Америка и новый экономический порядок после глобального кризиса / Дж. Стиглиць ; пер. с англ. В. Лопатки. – М. : Эксмо, 2011. – 512 с. – (Экономика: мировые тенденции).

тягом багатьох років. Ці закладні документи було об'єднано й трансформовано в облигації, котрі запропонували інвесторам. Ті з них, хто викупав такі облигації, здобували право на частину доходу з виплат, здійснюваних численними домовласниками в процесі погашення своїх зобов'язань. Зиск фінансистів Ginnie Mae полягав у тому, що вони отримували кошти авансом замість того, щоб 30 років збирати платежі. Їхнім винаходом скористалося багато інших фінансових установ.

Проте на цьому винахідництво не припинилося: фінансові конструктори виробили закладні із фіксованим процентом, амортизаційні кредити з від'ємною ставкою, іпотечні кредити з плаваючою ставкою тощо. На основі таких цінних паперів створювалися інші похідні цінні папери, зокрема кредитно-дефолтні свопи, котрі давали змогу отримувати високі прибутки й премії (так звана сек'юритизація). Головним недоліком усіх цих похідних цінних паперів було те, що їх емітенти не переймалися оцінкою ймовірності реального одержання доходу за ними. Такі папери мали на меті продаж трансформованих у цінні папери сумнівних кредитів і очищення від них балансів компаній-емітентів. Наслідком фінансових інновацій стали інші похідні цінні папери, забезпечені іпотечними (СМО), борговими (CDO) або кредитними (CLO) зобов'язаннями.

Поряд із недостатньо ефективною роботою фінансових регуляторів, котрі не змогли запобігти надмірній творчості фінансових конструкторів щодо вироблення похідних цінних паперів, ризику яких оцінити досить важко, ще одним фактором розгортання кризи стала відсутність в учасників фінансового ринку системи моральних стримувань¹.

Акціонери фінансових установ вітали високоризикові цінні папери. Адже здебільшого така гра трейдерів спрацьовувала й приносила великі прибутки.

Власники депозитів толерантно ставилися до фінансових інновацій, адже на випадок збоїв на фінансовому ринку були захищені системою страхування вкладів, яка досить чітко функціонує у США.

¹ *Стиглиць Дж.* Крутое пике: Америка и новый экономический порядок после глобального кризиса / Дж. Стиглиць; пер. с англ. В. Лопатки. – М. : Эксмо, 2011. – 512 с. – (Экономика: мировые тенденции); *Рубини Н.* Как я предсказал кризис: экстренный курс подготовки к будущим потрясениям / Н. Рубини, М. Стивен; пер. с англ. В. В. Ильина. – М. : Эксмо, 2011. – 384 с. – (Экономика: мировые тенденции); Лондар С. Л. Державна боргова політика України в контексті досвіду постсоціалістичних країн – членів ЄС / С. Л. Лондар, О. С. Лондар; за ред. В. М. Федосова. – Біла Церква : Видавець О. В. Пшонківський, 2016. – 242 с.

Стосовно самих творців процесу на фінансовому ринку слід зазначити, що іпотечний брокер, котрий передавав банку договір позики, наданої ним позичальникові під заставу нерухомості на основі недостовірних даних останнього, не ніс жодної відповідальності. Адже ризики щодо застави переходили на наступний рівень.

Унаслідок зазначеного фінансовий ринок був підготовлений до того, щоб підтримати розгортання кризи на випадок її початку, котрим стало падіння цін на житло у США, коли вони перевищили всілякі розумні межі.

За класифікацією перебігу глобальної кризи А. Домбрета¹, криза субстандартних іпотек, яка вразила у 2007 р. американський ринок нерухомості, була тільки першим її етапом. Другий характеризувався втратою довіри до фінансової системи США та глобальної фінансової системи після банкрутства 15 вересня 2008 р. американського інвестиційного банку “Lehman Brothers”. Третім етапом за цією класифікацією стала криза суверенного боргу європейських країн, що розпочалася в Греції у 2010 р. і спочатку сприймалася як проблема “периферії еврозони”, а четвертим – боргова криза на тлі продовження світової фінансової кризи, котра досить рельєфно проявилася в країнах еврозони.

Головний висновок, якого дійшов ряд дослідників, полягає в тому, що криза викрила найуразливіші ланки фінансового управління. Перший і другий її етапи були зумовлені недостатньо сильною монетарною політикою (з неналежним регулюванням банківської діяльності на другому етапі), на третьому етапі на тлі рецесії та економічного спаду слабкою виявилася бюджетна політика, а на четвертому – бюджетна дисципліна в поєднанні з низьким рівнем управління державним боргом².

Цей висновок підтверджується основними діями уряду США в період активної протидії кризи та в найближчий посткризовий період: надання надзвичайних короткострокових (24- і 84-денних) кредитів банкам та інвестиційним компаніям, котрі інвестували значні суми в похідні цінні папери, пов'язані з іпотекою; придбання проблемних активів на загальну суму понад 1 млрд дол.; стимулювання споживчого кредитування шляхом створення спеціального фонду “Term Asset Backed Securities

¹ Europe's sovereign debt crisis – causes and possible solutions : Speech by Dr. Andreas Dombret, Member of the Executive Board of the Deutsche Bundesbank, to the Deutsche Alumni; Frankfurt am Main. – 2011. – 20 Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/review>.

² Науменкова С. Основні напрями координації грошово-кредитної та бюджетно-податкової політики / С. Науменкова, С. Міщенко // Вісник Національного банку України. – 2012. – № 5. – С. 13–21.

Lending Facility” (TALF); пом'якшення монетарної політики шляхом зниження базової процентної ставки з 3,5 % до цільового діапазону в межах 0–0,25 %; рекапіталізація дев'яти банків, зокрема “Citigroup”, “J. P. Morgan”, “Goldman Sachs”, “Morgan Stanley”, шляхом придбання державою їхніх привілейованих акцій за рахунок зростання державного боргу тощо. Такі дії дали змогу подолати гостру фазу кризи у США, але викриті нею невідповідності потребують копіткої, системної роботи.

Дж. Стіглиц¹ і Н. Рубіні² на підставі аналізу перебігу кризи зробили низку висновків щодо шляхів трансформації сучасної фінансової системи, котрі частково враховані в законі Додда – Франка (США), що набрав чинності у 2010 р.:

1. Необхідне утворення або єдиного регулятора (мегарегулятора), або жорсткої вивіреної системи взаємодії декількох регуляторів фінансового ринку головним чином із метою усунення неконтрольованих сегментів останнього. Треба перейти до ризикоорієнтованого (пруденційного) нагляду.

2. Компанії, що позиціонують себе як системні (too big to fail) та загрожують, у випадку дефолту, всій фінансовій системі, мають бути подібнені або вольовим рішенням регулятора, або через встановлення нормативів, котрі зроблять існування таких компаній недоцільним. Законом розширено повноваження уряду при роботі з банками, зокрема з тими, які опинились у кризовій ситуації.

3. Система страхування вкладів повинна стосуватися тільки комерційних банків, адже вони контролюються численними нормативами, котрі унеможливають високі ризики. Інші фінансові установи можуть ризикувати, але під власну відповідальність. У законі йдеться про створення потужної, самостійної установи з безпеки фінансових інструментів (Бюро з фінансового захисту споживачів).

4. Розмір кредитних важелів у фінансових установах має встановлюватися в абсолютному вимірі, а не “залежно від рівня ризику”. Це правило поширюється й на банківський капітал і резервну ліквідність. Законом передбачено механізм обмеження прийняття надмірно високих ризиків – у спекулятивній торгівлі фінансовим установам можна використовувати лише власний капітал.

¹ *Стіглиц Дж.* Крутое пике: Америка и новый экономический порядок после глобального кризиса / Дж. Стиглиц ; пер. с англ. В. Лопатки. – М. : Эксмо, 2011. – 512 с. – (Экономика: мировые тенденции).

² *Рубини Н.* Как я предсказал кризис: экстренный курс подготовки к будущим потрясениям / Н. Рубини, М. Стивен ; пер. с англ. В. В. Ильина. — М. : Эксмо, 2011. — 384 с. — (Экономика: мировые тенденции).

5. Вимоги стосовно винагороди топ-менеджерам фінансових компаній повинні бути переглянуті. Вони не мають права на існування без прив'язки до результатів діяльності компанії.

6. При державному регулюванні діяльності фінансової системи уряд має послуговуватися принципами достатності, відповідальності, прозорості. У кризові моменти він повинен рятувати вкладників, але це не означає, що треба додатково використовувати кошти платників податків для допомоги акціонерам (власникам банків). За збереження процедури фінансова організація (банк) зберігається, проте новими акціонерами стають утримувачі боргових зобов'язань.

7. Допомога МВФ країнам, які по неї звернулися, досить часто виявлялася неефективною для них. Фонд надавав кошти, але висував жорсткі умови, виконання котрих часто призводило до того, що економічний стан країн тільки погіршувався. Ці умови розроблялися переважно для того, щоб західні кредитори змогли повернути свої кошти в більшому розмірі, а не з метою стабілізації ситуації в країнах, які постраждали.

Як зазначалося, глобальні кризові явища у фінансовому секторі регулювалися урядами різних країн за рахунок коштів бюджету й платників податків. Це істотно вплинуло на ситуацію у сфері державних фінансів, головним чином внаслідок зростання боргового навантаження.

На рис. 1.2.1 показано динаміку зміни боргового навантаження в окремих країнах Європейського Союзу впродовж 2009–2015 рр. Помітно, що зростання боргового навантаження є загальною тенденцією: для 19 країн єврозони воно становило 13 % ВВП (із 78 до 91 % ВВП), для 28 держав ЄС – 12 % ВВП (із 73 до 85 % ВВП).

Слід зазначити, що основною проблемою стала взаємодія центрального банку й міністерства фінансів із метою координації як грошово-кредитної, так і фіскальної політики. Остання є сукупністю заходів уряду із синхронізованого розпорядження доходами й витратами держави, а отже, пов'язана з регулюванням дефіциту бюджету, що впливає на стан державного боргу, за котрий зазвичай відповідає міністерство фінансів. Боргова політика формується з урахуванням аналізу та плануванням заходів із протидії борговим ризикам.

Рис. 1.2.1 свідчить, що в багатьох країнах уряд у особі фінансового відомства не зважав на актуальні ризики з боку фінансової системи, які надалі реалізувались і призвели до збільшення боргового навантаження. Центральні банки теж не вважали небезпечними окремі ризики, про природу котрих зазначалося вище, що в кінцевому рахунку спричинило істотне зростання такого навантаження. Країнами-лідерами з його нарощування стали Кіпр (приріст 55 % ВВП), Греція (50 %), Іспанія (46 %) і

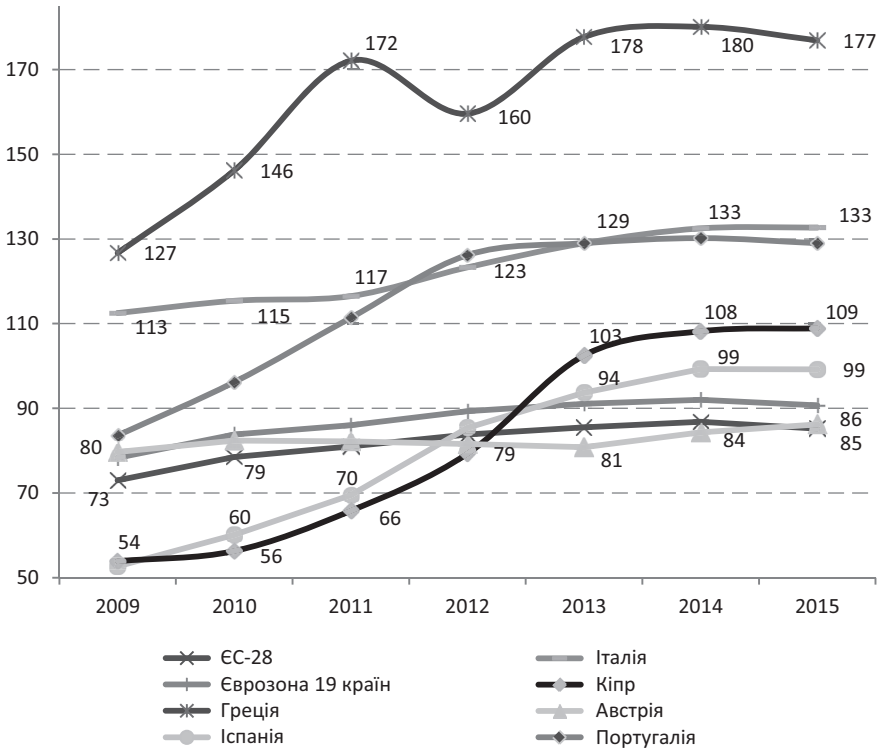


Рис. 1.2.1. Динаміка державного боргу в окремих країнах ЄС, % ВВП

Джерело: Євростат [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Португалія (45 % ВВП). Найбільше боргове навантаження серед країн ЄС у 2015 р. зафіксоване в Греції (177 % ВВП), Іспанії (133 %), Португалії (129 %), на Кіпрі (109 % ВВП).

Як наслідок, зросли видатки на обслуговування боргу, виникла потреба в пошуку на фінансових ринках набагато більших коштів для погашення боргу, що формує додаткове навантаження на бюджет, звужує можливості соціально-економічного розвитку та вимагає жорсткіших заходів зі зменшення дефіциту бюджету. Реакцією на таку ситуацію стало створення Європейської ради із системних ризиків, котра почала свою роботу з 2012 р. Вона координує політику бюджетних обмежень для забезпечення стабільності євро та відповідає за макропруденційний нагляд за всією фінансовою системою ЄС.

Є низка теоретичних напрацювань щодо координації монетарної й фіскальної політики. Зокрема, М. Вудфордом змодельовано рівень ставок кредитів із урахуванням важливої ролі фіскальної політики в їх формуванні. При цьому береться до уваги вплив невиплаченого номінального боргу уряду на зміну рівня цін на гроші. Е. Ліпер на моделях обґрунтовує залежність ставок податків і процентної ставки від ступеня активності грошової або фіскальної політики². Він доводить, що спосіб фінансування державного боргу варто планувати з огляду як на домінуючу (більш активну) політику в певному економічному середовищі, так і на особливості взаємодії грошової та фіскальної політик. Динаміка обсягу державного боргу залежить від успішності координованого проведення фіскальної й грошової політик. У разі активної грошової та пасивної фіскальної політики здійснюється таргетування номінальних процентних ставок; грошова політика проводиться без урахування зміни державного боргу, забезпечення бюджетного балансу здійснюється засобами фіскальної політики. У разі ж активної фіскальної й пасивної грошової політики, перша проводиться без реагування на зміну заборгованості; баланс бюджету досягається шляхом сеньйоражу. Якщо ж фіскальна й грошова політики активні одночасно, вони здійснюються незалежно від змін у обсязі державного боргу. Водночас у цьому разі грошова пропозиція формується з урахуванням необхідності обслуговування наявного державного боргу.

Фахівці МВФ указують на пріоритети в монетарній політиці, на які при її формуванні повинні зважати центральні банки³. Це врахування результатів макропруденційного аналізу в рамках єдиної державної фінансової політики, котра охоплює й боргову політику; першочерговості забезпечення цінової стабільності макроекономічного середовища за умови стабільності функціонування бюджетно-податкової системи та державного боргу; вдосконалення управління ліквідністю банківської системи й контролю діяльності всіх фінансових установ – потенційних одержувачів рефінансування від центрального банку.

На тлі посткризової трансформації макрофінансового управління урядами багатьох країн було переглянуто цілі та завдання грошово-кре-

¹ *Woodford M. Fiscal Requirements for Price Stability / M. Woodford. – NBER Working Paper. – 2001. – No. 8072. – P. 78.*

² *Leeper E. What does monetary policy do? / E. Leeper, C. Sims, T. Zha // Brookings Papers on Economic Activity. – 1996. – No. 2. – P. 1–63.*

³ *World Economic and Financial Surveys. Fiscal Monitor. Addressing Fiscal Challenges to Reduce Economic Risks / International Monetary Fund. – 2011. – Sept. – 79 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2011/02>.*

дитної політики. Зокрема, до завдань центральних банків тепер входить забезпечення фінансової й макроекономічної стабільності, що потребує розширення інструментарію грошово-кредитної політики, а також повноважень таких банків. Стратегічно вони повинні забезпечити вивірену процентну політику, котра дасть змогу утримувати на належному рівні активність суб'єктів економічної діяльності та, відповідно, забезпечувати приріст реального ВВП. Як наслідок, будуть зростати доходи бюджету, стабілізуватися (або навіть зменшуватися) його дефіцит, а отже, й сфера державного боргу.

Реалізація стратегічних цілей координації грошово-кредитної та фіскальної політик може бути здійснена на основі єдності функціонального й інституційного підходів¹. Перший підхід означає, що стратегічні рішення ухвалюються в результаті взаємодії відповідних державних органів, до компетенції яких належить виконання певних завдань і функцій із метою досягнення поставлених цілей. Другий підхід передбачає створення додаткових правил, нормативно-правової регламентації діяльності відповідних державних органів, що забезпечують таку координацію, а також, за потреби, створення нових повноважних органів.

У межах цих підходів можуть використовуватися гнучкі режими таргетування інфляції, коли центральний банк забезпечує цільовий показник інфляції не в річному горизонті, а в середньостроковій перспективі. Водночас уряд зосереджується на вдосконаленні й реформуванні бюджетної та податкової систем. При цьому він може вдатися до "фіскального таргетування", котре передбачає обмеження бюджетного дефіциту та усунення його залежності від кон'юнктурних бюджетних доходів.

Стосовно інструментарію слід зауважити, що зміст координації грошово-кредитної й фіскальної політик полягає у взаємодоповненні дії інструментів і методів, які використовуються для управління рівнем інфляції, дефіциту державного бюджету та забезпечення стійкості державного боргу. Зазвичай інструменти грошово-кредитної політики є дієвими в короткостроковому періоді, тоді як бюджетно-податкової мають триваліший ефект, оскільки спрямовані на забезпечення стійкого економічного зростання та збалансованості державного бюджету.

¹ *Науменкова С.* Основні напрями координації грошово-кредитної та бюджетно-податкової політики / *С. Науменкова, С. Міщенко* // Вісник Національного банку України. – 2012. – № 5. – С.13–21.

Необхідно також зважати на так звані квазіфіскальні операції, що проводяться підприємствами, установами, в тому числі фінансовими, на доручення уряду. Відповідно до підходу МВФ, є декілька видів квазіфіскальних операцій, які належать до фінансової системи¹:

- субсидійоване кредитування (надання кредитів за заниженими ставками);
- обов'язкові резерви, проценти за котрими нараховуються за зменшеною ставкою;
- верхні межі для кредитів;
- операції з надання екстреної фінансової допомоги.

Центральні банки теж часто здійснюють квазіфіскальні операції при регулюванні діяльності фінансової системи, зокрема в разі видачі пільгових позик і цільових кредитів, та валютної системи – в разі встановлення множинного валютного курсу й імпортного депозиту. Такі заходи зазвичай погоджуються з урядом замість прямої бюджетної підтримки, оскільки мають майже аналогічний економічний ефект. Разом із тим вони впливають на операційний баланс центрального банку, а тому повинні бути враховані при аналізі загального фінансового стану.

На рис. 1.2.2 наведено узагальнену схему, яка вказує місце й залежність державної боргової політики від системи монетарно-фіскального координування. Важливими інструментами у сфері активного монетарного регулювання є: операції на відкритому ринку, зокрема купівля/продаж ОВДП; підвищення/зниження облікової ставки, через котру чиниться вплив на ставку банківського кредитування; зміна норми резервування, що позначається на обсязі грошової маси й темпі інфляції; регулювання курсу національної валюти.

Умови купівлі/продажу ОВДП на відкритому ринку зумовлюють зміну обсягу видатків на обслуговування внутрішнього державного боргу, представленого в ОВДП. Регулювання таких видатків уже належить до сфери бюджетної політики. Тому відсутність монетарно-фіскальної координації може негативно позначитися на сфері державних фінансів. Аналогічним чином зміна облікової ставки центральним банком впливатиме на доходи бюджету. Останні варіюють унаслідок підвищення/зниження активності суб'єктів господарювання внаслідок

¹ Code of Good Practices on Fiscal Transparency / International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/np/pr/2007/eng/051507c.pdf>; Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере. 2007 г. / Междунар. валют. фонд [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf>.



Рис. 1.2.2. Залежність державної боргової політики від системи монетарно-фіскального координування

Складено авторами.

зміни ставки кредитування. Якщо такі ставки високі, кількість суб'єктів господарювання, котрі звертаються по кредити, зменшуватиметься. Оскільки це основна стаття доходів банків, їхні надходження можуть скорочуватися, що зумовлюватиме потребу в їх додатковій капіталізації. Для бюджетної сфери це означатиме необхідність додаткової капіталізації державних банків. Зміна норми резервування центральним банком призводить до збільшення/зменшення грошової маси й, відповідно, темпу інфляції. В такому разі змінюється величина надходжень до державного бюджету від непрямих податків, зокрема ПДВ і акцизів. У разі вжиття заходів із регулювання курсу національної валюти в бюджетній сфері коригується обсяг видатків бюджету, пов'язаних із зовнішньоекономічною діяльністю, обслуговуванням зовнішнього державного боргу, а також загальний розмір останнього.

Активність бюджетно-податкової політики проявляється передусім у змінах ставок податків, обсягу видатків, регулюванні рівня бюджетного дефіциту тощо. Такі дії впливають на монетарну сферу. Зокрема, при підвищенні/зниженні ставок податків змінюється дохідність банків та інших фінансових установ, а також темп інфляції, котрий залежить і від обсягу бюджетних видатків. Оскільки утримання контрольованої інфляції є одним із головних завдань монетарної політики, відповідні регулятори повинні чітко координувати такі дії.

На підставі викладеного можна зробити такі основні висновки. Глобальна фінансово-економічна криза виявила недосконалість монетарного й бюджетно-податкового регулювання. Системні ризики функціонування фінансової системи не були вчасно ідентифіковані та зрештою реалізувались.

Перший і другий етапи кризи зумовлені недостатньо сильною монетарною політикою (з неналежним регулюванням банківської діяльності на другому етапі), на третьому етапі на тлі рецесії й економічного спаду слабкою виявилась бюджетна політика, а на четвертому – бюджетна дисципліна в поєднанні з низьким рівнем управління державним боргом. Фінансовий ринок, звідки стартувала криза, не зміг забезпечити саморегулювання, тому постала потреба в наданні безпрецедентної допомоги банківській системі з боку держави, внаслідок чого державний борг багатьох країн світу, в тому числі ЄС, набув рекордного розміру. Держава виявилась останньою інстанцією, котра взяла на себе ризики. Приватний борг, що виник через схильність фінансових установ до надмірних ризиків, став суспільним боргом, боргом платників податків.

Посткризовий аналіз, проведений відомими економістами, засвідчив, що державну боргову політику не можна розглядати відособлено. Координація монетарно-фіскального регулювання є одним із її засобів. Без відповідної координації певні боргоутворюючі ризики стають неконтрольованими та можуть реалізуватись, як у 2007–2008 рр.

1.2.2. Оцінка боргової стійкості України в рамках підходів МФО

У науковій літературі застосовується декілька підходів до тлумачення поняття боргової стійкості. Найчастіше використовуються такі формулювання¹:

1. Стан державного боргу вважається стійким, якщо відношення державного боргу до ВВП перебуває на незмінному рівні або через певний час знижується.
2. Боргова стійкість забезпечується в разі стримування в довгостроковій перспективі темпів зростання рівня державного боргу щодо ВВП. При цьому обсяг цього боргу може збільшуватися.
3. Боргова стійкість – це здатність держави виконати свої зобов'язання за державним боргом своєчасно, в повному обсязі, без істотного накопичення додаткового боргу, здійснення реструктуризації чи списання боргу, за одночасного забезпечення прийнятного рівня економічного зростання. Боргова стійкість забезпечується, з одного боку, параметрами державного боргу (його розмір, відношення до ВВП, обсяг обслуговуючих платежів, структура боргу (внутрішній, зовнішній), його часові характеристики), з другого – можливістю доступу держави до внутрішніх і зовнішніх фінансових ресурсів, необхідних для виконання боргових зобов'язань².

Окрім науковці вважають, що на оцінку боргової стійкості впливають дві групи факторів: пов'язані з поведінкою позичальника та з поведінкою кредиторів³. Такий поділ застосовується з огляду на те, що бор-

¹ Лондар С. А. Державна боргова політика України в контексті досвіду постсоціалістичних країн – членів ЄС : монографія / С. А. Лондар, О. С. Лондар ; за ред. В. М. Федосова. – Біла Церква : Вид. Пшонківський О. В., 2016. – С. 23–26.

² Боргова стійкість державних фінансів / за ред. Т. І. Єфименко, С. А. Єрохіна, Т. П. Богдан ; ДНУ "Акад. фін. упр." – К., 2014. – С. 130.

³ External Debt Sustainability: Guidelines for Low and Middle Income Countries [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://g24.org/wp-content/uploads/2016/01/Session-1_1-2.pdf.

гова стійкість країни-позичальника залежить не лише від платоспроможності країни, а й від стану ринку капіталів.

Відомими підходами до оцінювання боргової стійкості держави є¹:

- оптимізаційний, який базується на порівнянні розміру граничних витрат зростання боргу та граничної корисності від запозичень, що впливають на таке зростання боргу;
- модель фіскального простору, в основу котрої покладена теза, що потреба в обслуговуванні боргу призводить до скорочення фінансування інших видатків держави. Останнє спричиняє зменшення інвестицій, попиту та дестимулює економічне зростання;
- модель дестимулюючих ефектів, яка виходить із того, що збільшення боргу зумовлює підвищення податків і, відповідно, пригнічує економічну активність.

Узагальнений підхід до оцінювання боргової стійкості розроблений у рамках спільної методики Світового банку й Міжнародного валютного фонду та базується на врахуванні приведеної вартості профіциту бюджету в контексті порівняння реальної процентної ставки з темпами економічного зростання в середньостроковому періоді.

Методика оцінювання боргової стійкості, розроблена міжнародними фінансовими організаціями (МФО), містить такі основні складові²:

- 1) перспективний аналіз рівня боргового навантаження й розміру боргових виплат у межах базового сценарію та стандартизованих стрес-тестів;
- 2) оцінювання боргової стійкості на основі індикативних граничних показників розміру державного боргу й витрат на його обслуговування, котрі залежать від якості економічної політики та дієвості інститутів країни;
- 3) пропозиції для боргової стратегії уряду, що повинні забезпечити зменшення ризиків боргової кризи за одночасного досягнення цілей стратегії соціально-економічного розвитку країни.

Оцінка економічної прийнятності державного боргу проводиться в три етапи³: 1) прогнозування ймовірної динаміки зміни обсягу непогашених зобов'язань і оцінювання їх впливу на платоспроможність уряду;

¹ United Nations Conference on Trade and Development Compendium on debt sustainability and development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unctad.org/en/Docs/gdsddf20081_en.pdf.

² The impact of high and growing government debt on economic growth [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1237.pdf>.

³ Там само.

2) аналіз перспективи утримання стану боргової стійкості в умовах впливу зовнішніх шоків; 3) формулювання висновку про можливість виникнення боргових ускладнень за різними сценаріями.

Отже, перший етап передбачає створення прогнозу доходів і витрат бюджету, в тому числі пов'язаних із обслуговуванням боргу, а також динаміки ключових макроекономічних змінних, таких як процентні ставки, темпи економічного зростання, зміни валютного курсу тощо.

На другому етапі проводиться оцінка та інтерпретація теперішніх і майбутніх показників боргового навантаження країни в рамках двох сценаріїв – базового та з можливими шоківими впливами.

На третьому етапі здійснюється порівняння прогнозованих показників боргового тягаря з встановленими раніше граничними значеннями. Загальне припущення про наявність боргової стійкості полягає в тому, що показники боргового навантаження не повинні перевищувати граничних значень як у вихідних умовах, так і у стрес-сценаріях. Метою цього етапу є перевірка наслідків поточних заходів економічної політики та сили впливу можливих шоківих ситуацій, котрі здатні підвищувати рівень боргу в майбутньому.

На основі проведених досліджень робиться висновок про ступінь стійкості державного боргу. Залежно від того, як співвідносяться показники поточного й прогнозованого боргів країни з відповідними граничними значеннями в базових умовах та за результатами стрес-тестів, її відносять до однієї з чотирьох груп¹:

1. Низького ризику: всі боргові показники країни нижчі від граничних рівнів. Якщо лише один показник перевищує граничне значення, потрібно проаналізувати, з чим це пов'язано – з борговою нестійкістю чи іншими проблемами.
2. Середнього ризику: за базовим сценарієм не спостерігається порушення боргової стійкості, але альтернативні сценарії та стрес-тести вказують на значне зростання показників обслуговування боргу або на перевищення граничних значень боргового навантаження й вартості обслуговування боргу.
3. Високого ризику: згідно з базовим сценарієм зафіксоване перевищення граничних значень рівня боргу та його обслуговування, проте країні поки що вдається виконувати свої боргові зобов'язання.
4. Боргових труднощів: рівень боргу та вартість обслуговування боргу впевнено перевищують граничні значення.

¹ Боргова стійкість державних фінансів / за ред. Т. І. Єфіменко, С. А. Єрохіна, Т. П. Богдан ; ДНУ "Акад. фін. упр." – К., 2014. – С. 200, 201.

Стрес-тестування динаміки державного боргу в рамках відповідних сценаріїв дає змогу поєднати макроекономічні прогнози з оцінкою чутливості державного боргу до ймовірних збурень у економіці й фінансовій сфері.

Стрес-тестування проводиться в п'ять етапів¹:

- 1) виявлення основних факторів вразливості у сфері макроекономіки, фінансів, державного боргу;
- 2) розроблення сценаріїв стрес-тестування з огляду на ці фактори;
- 3) обчислення за допомогою методів економіко-математичного моделювання впливу параметрів базових припущень сценарію на боргові показники;
- 4) урахування можливого впливу вторинних ефектів на стан державного боргу, величину виплат із його погашення й обслуговування;
- 5) змістовна інтерпретація результатів.

Міжнародні фінансові організації розробили стандартні стрес-тести, що передбачають врахування таких впливів²:

- процентної ставки на базовому рівні плюс величина 0,5 стандартного відхилення;
- темпів зростання реального ВВП на базовому рівні мінус величина 0,5 стандартного відхилення;
- сальдо бюджету на базовому рівні мінус величина 0,5 стандартного відхилення;
- поєднання трьох зазначених параметрів із використанням величини 0,25 стандартного відхилення;
- одноразового зниження номінального валютного курсу на 10 %;
- разового збільшення умовних зобов'язань уряду на 10 % ВВП.

Експерти МВФ у післякризовий період розробили вдосконалений комплексний аналіз оцінки боргової стійкості країн із урахуванням динаміки всіх необхідних макроекономічних і фіскальних змінних та використанням оціночного стрес-тестування на найближчі прогностичні періоди³.

Вважається, що Україна належить до країн із відкритою ринковою економікою, тобто за потреби може вдаватися до запозичень на міжна-

¹ Боргова стійкість державних фінансів / за ред. Т. І. Єфименко, С. А. Єрохіна, Т. П. Богдан ; ДННУ "Акад. фін. упр." – К., 2014. – С. 179.

² The EU Stress Test and Sovereign Debt Exposures [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/finance/financial-markets/45820698.pdf>.

³ FPP Manual Volume chapter eight: What is debt sustainability analysis? – P. 224 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://courses.edx.org/asset-v1:IMFx+DSAx+2015_T3+type@asset+block/IMF_DSA_Background_Information.pdf.

родних фінансових ринках для покриття частини бюджетного дефіциту. В такому разі стійкість державного боргу великою мірою залежить від динаміки номінального й реального обмінного курсів, а також процентних ставок за межами країни. Коли уряд здійснює запозичення за кордоном, виникає валютний ризик через мінливість номінального обмінного курсу e_t (в місцевій валюті за одиницю іноземної валюти), а отже, й зовнішнього боргу, номінованого в іноземній валюті.

Загалом державний борг дорівнює¹:

$$D_t = D_t^h + e_t D_t^f, \quad (1.2.1)$$

де D_t^h – внутрішній борг; D_t^f – зовнішній борг.

Бюджетне обмеження уряду має вигляд:

$$D_t = (1 + i_t^*) D_{t-1} - (PB_t + \Delta M_t), \quad (1.2.2)$$

де PB_t – первинний баланс бюджету; i_t^h – ефективна номінальна процентна ставка, що є зваженою сумою внутрішньої й зовнішньої процентної ставки запозичень i_t^h та i_t^f .

Остання також залежить від зміни валютного курсу:

$$i_t^* = ((1 - \alpha) i_t^h + \alpha i_t^f) + \alpha \varepsilon_t (1 + i_t^f), \quad (1.2.3)$$

де $\alpha = \frac{e_t D_t^f}{D_t}$ – частина боргу, номінованого в національній валюті; ε_t – швидкість знецінення національної валюти.

Можна показати, що боргове навантаження (відношення розміру державного боргу до ВВП) змінюється відповідно до такого рівняння:

$$d_t = \varphi_t^* d_{t-1} - (pb_t + \mu_t), \quad (1.2.4)$$

де μ_t – сеньйораж.

У формулі (1.3.4) φ_t^* є аналогом φ_t :

$$\varphi_t^* = \frac{1 + i_t^*}{(1 + g_t)(1 + \pi_t^*)}, \quad (1.2.5)$$

де π_t^* – реальний темп зростання виробництва; π_t^* – дефлятор ВВП, що залежить від інфляції всередині країни π_t^f , зовнішньої інфляції π_t^f та коливання валютного курсу:

$$\pi_t^* = ((1 - \beta) \pi_t^h + \beta \pi_t^f) + \beta \varepsilon_t (1 + \pi_t^f), \quad (1.2.6)$$

де $\beta = \frac{e_t P_t^f Y_t^f}{P_t Y_t}$ – вихідна частка отриманого ВВП; $P_t Y_t$ – номінальний ВВП.

¹ FPP Manual Volume chapter eight: What is debt sustainability analysis? – P. 226 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://courses.edx.org/asset-v1:IMF+DSA+2015_T3+type@asset+block/IMF_DSA_Background_Information.pdf.

У відкритій економіці процентна ставка залежить від її внутрішньої й зовнішньої складових, інфляції, коливань валютного курсу, обсягів зовнішніх запозичень і торгівлі.

Аналіз стійкості державного боргу, як зазначалося, включає базові стрес-тести, котрі дають змогу виявити чутливість динаміки боргу до ряду припущень. Однак при побудові реалістичних прогнозів виникає низка труднощів із оцінюванням зміни обсягу державного боргу та зміни вартості його обслуговування, що пов'язано головним чином з трьома ризиками.

Перший ризик стосується коректного врахування умовних зобов'язань. Багато з них залишаються майже непомітними в період стабільного розвитку країни, але дуже часто проявляються під час кризи. Обсяг умовних зобов'язань надзвичайно важко оцінити на практиці: відповідні суми нерідко залишаються невідомими, тому важко спрогнозувати конкретні обставини, за яких умовні зобов'язання перетворяться на фактичні, й особливо кінцевий результат – розмір фактичних зобов'язань. Водночас варто підкреслити, що саме окремі типи умовних зобов'язань, надто ті, котрі виникли через необхідність рекапіталізації банків, призвели до істотних змін обсягу державного боргу щодо ВВП у низці країн, і останні доволі серйозно постраждали внаслідок кризових процесів. Отже, оцінка фінансових ризиків, пов'язаних із умовними зобов'язаннями, та розуміння заходів щодо їх нівелювання належать до найважливіших завдань при аналізі стійкості державного боргу.

Другим ризиком, що відчутно впливає на боргову стійкість, є істотна зміна умов фінансування на міжнародних ринках, котра зазвичай визначає доступність фінансових ресурсів та їхню вартість.

Третім ризиком є імовірне знецінення національної валюти, що призводить до зростання вартості зовнішніх запозичень. Як свідчить практика окремих країн у ході останньої фінансової кризи, часто виникає відплив капіталу, що може спричиняти коригування валютного курсу в обсягах, котрі набагато перебільшують будь-які початкові оцінки його зміни.

Згідно з рекомендаціями МВФ, для перевірки впливу певних ризиків у рамках базового прогнозу слід використовувати¹:

- 1) калібрування величини шоків (застосування стандартних відхилень для наявних статистичних рядів або відомих абсолютних відхилень, з'ясованих у ході глобальних кризових проявів);

¹ FPP Manual Volume chapter eight: What is debt sustainability analysis? – P. 228, 229 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://courses.edx.org/asset-v1:IMFx+DSAx+2015_T3+type@asset+block/IMF_DSA_Background_Information.pdf.

2) оцінку:

- взаємозалежностей (урахування одночасної кореляції декількох параметрів);
- тривалості шоків (використання послідовностей для серійно корельованих параметрів);
- інших факторів боргоутворення, зокрема умовних зобов'язань.

Оцінка стійкості має стосуватися сфери державного боргу в якомога ширшому розумінні, охоплювати боргові зобов'язання держпідприємств і органів місцевого самоврядування. Для України, наприклад, відома роль таких підприємств, наприклад НАК “Нафтогаз України”, державних банків у дестабілізації боргової сфери.

При цьому слід аналізувати різні канали впливу на рівень державного боргу щодо ВВП, у тому числі первинного дефіциту держбюджету та інших ендогенних факторів, пов'язаних із процентними ставками, темпами економічного зростання, коливанням валютних курсів.

При проведенні аналізу встановлюється стабілізаційний вплив первинного балансу, що буде необхідний для підтримки відношення обсягу державного боргу до ВВП на стабільному рівні, за умови якщо всі інші макроекономічні показники, від котрих залежить розмір цього боргу, залишаються незмінними порівняно з попереднім роком.

У рамках розробленого МВФ аналізу стійкості державного боргу припускається, що відношення обсягу державного боргу до ВВП та інші макроекономічні змінні, які на це впливають, визначаються безпосередньо діями уряду країни.

Основним є базовий прогноз, проте й він має умовний характер у сенсі припущення, що уряд країни повною мірою реалізуватиме оголошену фіскальну, грошово-кредитну, структурну політику, а також пов'язану з обмінним курсом.

Широко застосовується історичний сценарій як альтернативний шлях визначення розміру державного боргу на підставі припущення, що всі ключові змінні (показники) залишаються на історично середньому рівні протягом усього прогнозного періоду. Цей сценарій є тестом на “реалізм” базових прогнозів: якщо відхилення в борговій політиці й макроекономічних змінних, встановлені на сформульованих раніше припущеннях, істотно відхиляються від історичного сценарію, вони повинні бути додатково обґрунтовані з посиланням на достовірні зміни в політиці уряду.

МВФ також рекомендує аналізувати траєкторію зміни рівня державного боргу в разі зниження курсу національної валюти щодо резервних валют на 30 % та впливу шоку збільшення умовних зобов'язань

до 10 % ВВП¹. Шок таких зобов'язань може бути представлений як приблизний вимір примноження потоків державного боргу з урахуванням труднощів при визначенні самого ризику від цих зобов'язань.

У табл. 1.2.1 наведено перелік вхідних змінних, необхідних для обчислення відношення розміру державного боргу до ВВП у рамках базового прогнозу при аналізі стійкості державного боргу.

У табл. 1.2.2 наведено результати прогнозних до 2021 р. розрахунків для економіки України за методикою МВФ із встановлення значень ключових макроекономічних показників, що впливають на зміну відношення розміру державного боргу до ВВП.

Основним припущенням при прогнозуванні є те, що розмір валового державного боргу щодо ВВП після 2019 р. поступово знижуватиметься. До 2018 р. державний борг України буде накопичуватися за рахунок запозичень, отриманих від міжнародних фінансових організацій та ін-

Таблиця 1.2.1

Вхідні дані, необхідні для аналізу боргової стійкості

Фіскальні показники	Борг державного сектору Баланс державного сектору Витрати державного сектору Процентні витрати державного сектору Доходи державного сектору Внутрішній державний борг Зовнішній державний борг (виражений у національній валюті) Середньо- й довгострокові виплати за державним боргом Короткостроковий борг Процентні виплати за зовнішнім боргом
Макроекономічні показники	Номінальний ВВП Реальний ВВП Дефлятор ВВП Обмінний курс (до долара США на кінець року) Обмінний курс (до долара США в середньому за рік)

Джерело: FPP Manual Volume chapter eight: What is debt sustainability analysis? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://courses.edx.org/asset-v1:IMFx+DSAx+2015_T3info.

¹ FPP Manual Volume chapter eight: What is debt sustainability analysis? – P. 230 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://courses.edx.org/asset-v1:IMFx+DSAx+2015_T3+type@asset+block/IMF_DSA_Background_Information.pdf.

Таблиця 1.2.2

Прогноз боргових, економічних і ринкових індикаторів економіки України за методикою МВФ, % ВВП

Показник	Фактичні дані			Прогнозні дані							Станом на 01.10.2016	
	2008–2013 ¹	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	EMBI ² (bp)	677	
Валовий номінальний державний борг, у т. ч. державні гарантії	34,6	70,3	79,4	82,8	79,1	75,2	71,5	67,7	66,9			
Валові потреби у фінансуванні	8,4	9,8	12,0	10,2	9,0	8,1	7,5	6,8	6,6			
Зростання реального ВВП, %	3,0	4,3	1,4	13,2	16,3	12,1	10,8	13,1	9,3			
Зростання (дефлятор ВВП), %	0,2	-3,2	1,2	1,0	1,5	2,0	2,0	3,1	3,5	Рейтинг	Зовнішній	
Зростання номінального ВВП, %	11,4	24,9	48,7	14,3	13,6	9,2	7,0	6,9	4,2	Moody's	Саа3	
Ефективна процентна ставка ³ , %	13,1	7,7	26,3	14,3	13,8	10,8	8,9	10,1	8,7	S&P's	В-	
	6,9	10,7	8,6	8,2	7,8	7,1	6,8	6,6	6,9	Fitch	CCC	

¹ На підставі наявних даних.

² Індекс ринку облігацій країн, що розвиваються (Emerging market bond index).

³ Визначається як сума процентних платежів, поділена на суму валового державного боргу (без урахування гарантій) станом на кінець минулого року.

Розраховано і складено авторами з використанням методики МВФ.

ших кредиторів. Відношення боргу до ВВП також зростатиме, оскільки позитивний економічний ефект від запозичень проявлятиметься не відразу. Починаючи з 2019 р. боргове навантаження буде послаблюватися.

Подібні закономірності, отримані на основі прогнозів, спостерігатимуться для України й щодо відношення державного боргу до потенційного ВВП, котрий визначається на основі ставки безробіття чи закону Оукена.

Припущення про тенденції зміни номінального ВВП, у свою чергу, передбачають його зростання зі змінними темпами. Так, протягом 2016–2021 рр. воно становитиме від 8,7 до 14,3 %. Збільшення реально-го ВВП за аналогічний період дорівнюватиме 1,0–3,5 %.

Вважається також, що ефективна процентна ставка буде зменшуватись, оскільки її рівень визначається як сума за процентними платежами, поділена на сукупну ставку державного боргу, включаючи державні гарантії, за попередній рік. Прогнозується, що ефективна процентна ставка у 2021 р. дорівнюватиме 6,9 %. Обов'язковою передумовою для такого прогнозу є зниження темпів інфляції в Україні й дефлятора ВВП.

Зрозуміло, що передумовами для зростання ВВП і скорочення державного боргу є: виважені дії уряду, пов'язані з використанням запозичень, чітке окреслення пріоритетних цілей, розвиток провідних галузей економіки. Вважається, що в разі правильного спрямування запозичених коштів ВВП України зростатиме помірними темпами, причому сама потреба в запозиченнях у майбутні періоди поступово зменшуватиметься завдяки збільшенню коштів у державному секторі, отриманих за рахунок зростання ВВП. Це означає, що й рівень державного боргу буде знижуватися. Припускається, що у 2021 р. відношення обсягу валових фінансових запозичень до ВВП становитиме 9,3 %.

З огляду на зазначене, можна оцінити динаміку боргоутворюючих макроекономічних і фіскальних факторів, котрі впливають на зміну розміру державного боргу, та ступінь залежності державного боргу від цих змінних. У табл. 1.2.3 наведено прогноз динаміки факторів щодо ВВП відносно до попереднього року.

На рис. 1.2.3 показано динаміку та її прогноз до 2021 р. для важливих боргоутворюючих факторів, таких як первинний дефіцит, реальна процентна ставка, зростання реального ВВП, зміна валютного курсу, боргові залишки тощо.

Як бачимо, основними факторами зменшення показника боргового навантаження (відношення обсягу державного й гарантованого державою боргу до ВВП) є зростання реального ВВП і первинного дефіциту. Позитивний вплив фактора первинного дефіциту впродовж 2017–2021 рр. перебуватиме практично на одному рівні (близько –10,3 % ВВП).

Таблиця 1.2.3
Прогноз динаміки боргоутворюючих факторів в Україні за методикою МВФ, % ВВП

Показники	Фактичні дані					Прогнозні дані					Кумулятивне
	2008–2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021		
	Зміна у валових державних боргових зобов'язаннях	6,7	30,1	9,1	3,4	-3,7	-3,9	-3,7	-3,8	-0,8	
Боргоутворюючі потоки	-4,5	12,4	-8,6	-17,9	-18,0	-18,0	-14,2	-15,9	-9,5	-93,5	
Первинний дефіцит	-1,7	-6,5	-14,0	-12,8	-10,8	-10,9	-10,7	-10,6	-10,3	-66,2	
Первинні (не процент) доходи та гранти	30,7	29,1	32,9	31,2	27,7	25,8	24,1	22,7	21,9	153,5	Рівень стабілізації
Первинні (не процентні) витрати	29,1	22,6	18,9	18,4	16,9	14,9	13,4	12,1	11,7	87,3	первинного балансу ⁵
Автоматична динаміка боргу ¹	-2,4	18,9	3,3	-4,8	-6,5	-6,4	-3,0	-5,0	1,0	-24,6	
Процентна ставка / диференціальне зростання ²	-2,5	-2,9	-14,7	-4,8	-6,5	-6,4	-3,0	-5,0	1,0	-24,6	0,8
у т. ч. реальна відсоткова ставка	0,8	-4,1	-14,0	25,5	6,4	3,8	4,2	2,3	3,8	45,9	
у т. ч. зростання реального ВВП	-3,4	1,2	-0,7	-30,3	-12,9	-10,2	-7,2	-7,2	-2,8	-70,5	
Зміни в обмінному курсі	0,1	21,7	17,9	
Інші боргоутворюючі потоки	-0,4	0,0	2,2	-0,3	-0,7	-0,7	-0,5	-0,3	-0,2	-2,8	
Надходження від приватизації	-0,4	0,0	0,0	-0,3	-0,7	-0,7	-0,5	-0,3	-0,2	-2,8	
Замшки, у т. ч. зміна активів ⁴	11,2	17,7	17,7	21,3	14,3	14,1	10,5	12,1	8,7	81,0	

¹ Розраховується як відношення боргу до попереднього періоду $\frac{r - \pi(1+g) - g + ae(1+r)}{1+g+\pi+g\pi}$, де r – ефективна номінальна процентна ставка; π – зростання ставки дефлятора ВВП; g – ставка зростання реального ВВП; a – частка боргу, виражена в іноземній валюті; e – номінальний ефективний обмінний курс.

² Вплив реальної процентної ставки виводиться із чисельника в примітці "1" як $r - \pi(1+g)$ та зростання реального впливу на зміну боргу $ae - g$.

³ Вплив обмінного курсу виводиться із чисельника в примітці "1" як $ae(1+r)$.

⁴ Включає зміни в наявних гарантіях, зміни активів і процентних доходів, якщо такі є, а стосовно прогнозів – зміни валютного курсу протягом прогнозного періоду.

⁵ Припускається, що ключові зміни (зростання реального ВВП, реальна процентна ставка та інші боргоутворюючі фактори) залишаються на рівні останнього прогнозного року.

Розраховано і складено авторами з використанням методики МВФ.

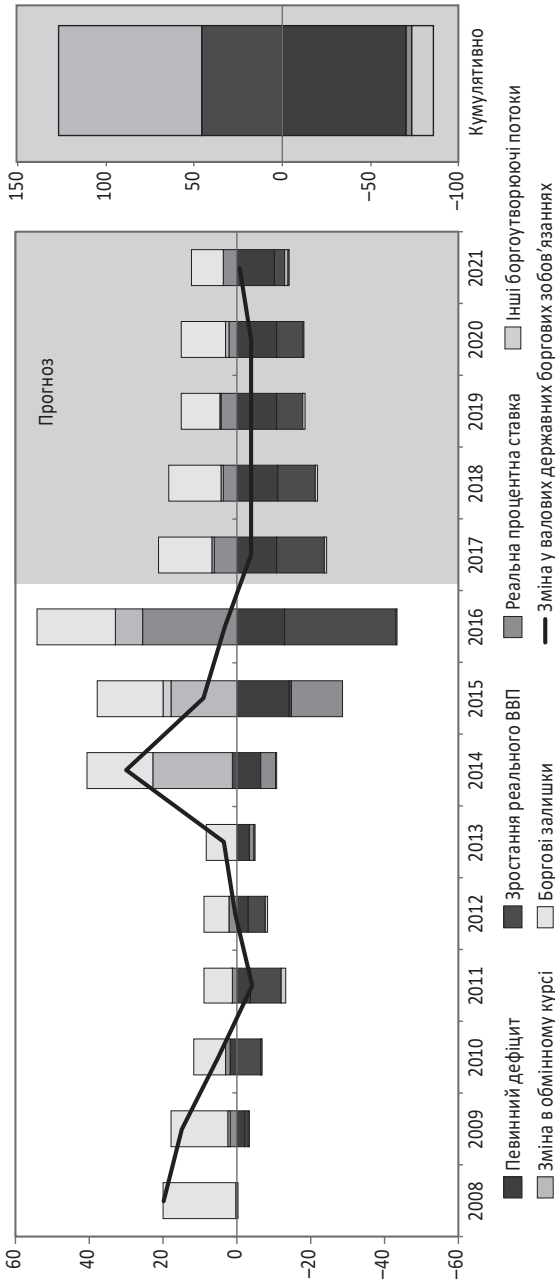


Рис. 1.2.3. Динаміка зміни впливу боргоутворюючих факторів в Україні та її прогноз до 2021 р., % ВВП

Розраховано і складено авторами з використанням методики МВФ.

Фактор зростання реального ВВП у зазначений період поступово втрачатиме свій вплив: з $-12,9$ до $-2,8$ % ВВП.

Негативно на рівні боргового навантаження (збільшуючи його) позначатиметься реальна процентна ставка, котра, однак, поступово зменшуватиме свій вплив: з $6,4$ % ВВП у 2017 р. до $3,8$ % ВВП у 2021 р.

Аналіз припущення про зміну курсу національної валюти щодо долара США свідчить, що цей індикатор за рахунок стабілізації в майбутні роки неістотно підвищуватиме рівень державного боргу.

Залишки за борговими зобов'язаннями й надалі виступатимуть фактором помітного збільшення боргового навантаження. Утім, їхній вплив поступово слабшатиме: з $14,3$ % у 2017 р. до $8,7$ % у 2021 р. (див. табл. 1.2.3 і рис. 1.2.3) Це також є позитивною тенденцією щодо загальної зміни державного боргу.

У сукупному аналізі кумулятивний показник боргоутворюючих факторів оцінюється величиною $0,8$ %. Отже, на рівень державного боргу відносно ВВП найвідчутніше впливають реальна процентна ставка, первинний дефіцит балансу, зростання реального ВВП.

Зауважимо, що поведінка реальної процентної ставки є доволі неконтрольованою й важко прогнозованою, на відміну від первинного дефіциту балансу та реального ВВП України, які підлягають впливу й контролю з боку уряду країни.

З урахуванням результатів аналізу впливу макроекономічних і фінансових факторів на показник відношення розміру державного боргу до ВВП та з використанням методики МВФ розглянемо динаміку складових державного боргу в розрізі термінів погашення, валют запозичення, а також альтернативних сценаріїв його зміни (рис. 1.2.4). Як бачимо, на сьогодні частка короткострокового боргу в Україні є досить незначною, отож структурні зміни в її межах особливо не впливатимуть на боргове навантаження.

Стосовно зміни боргових зобов'язань у розрізі валют слід зазначити таке. Частка державного боргу в іноземній валюті (переважно доларах США) сильніше впливає на динаміку боргового навантаження в Україні, ніж його частка в національній валюті. Скорочення державного боргу в майбутні періоди буде пов'язане передусім із погашенням частини боргу саме в іноземній валюті.

На рис. 1.2.5 показано три можливих сценарії динаміки боргового навантаження в Україні: базовий, історичний та побудований за допущення лінійних змін у первинному балансі. Як бачимо, всі три сценарії демонструють зниження боргового навантаження впродовж 2016–2021 рр.

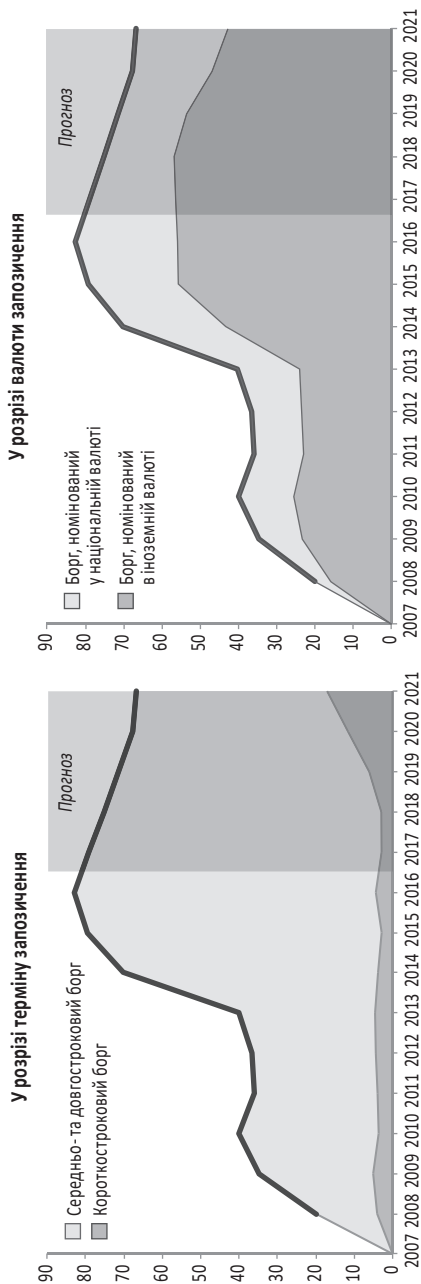


Рис. 1.2.4. Прогноз динаміки складових боргового навантаження в Україні в розрізі термінів і валюти запозичення, % ВВП

Розраховано і складено авторами з використанням методики МВФ.

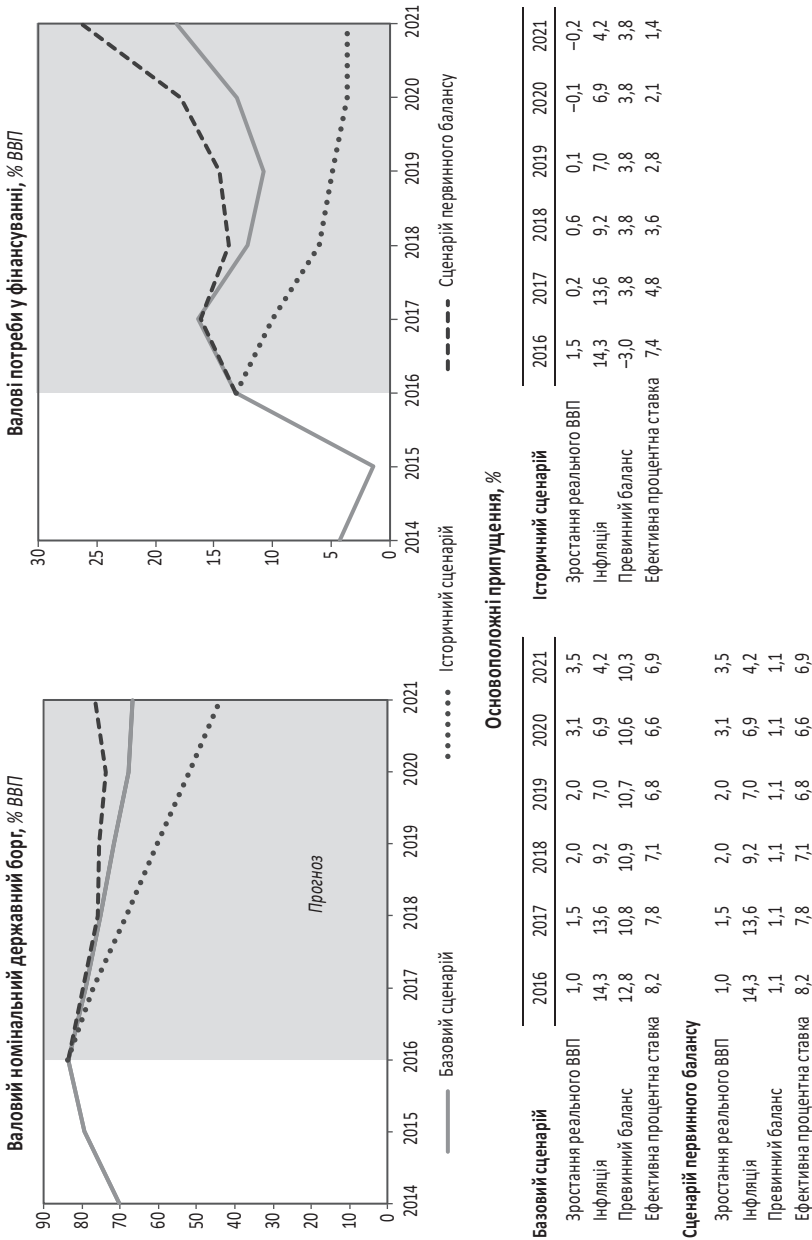


Рис. 1.2.5. Альтернативні сценарії динаміки валового номінального державного боргу та валових потреб у фінансуванні

Розраховано і складено авторами з використанням методики МВФ.

Найбільша спадна динаміка очікується для історичного сценарію, найменша – для сценарію лінійних змін у первинному балансі. Щодо потреби у фінансуванні варто зауважити, що тільки історичний сценарій передбачає їх зменшення починаючи з 2016 р. Згідно з іншими сценаріями, його можна очікувати не раніше ніж у 2017 р., причому з 2019 р. потреба в ньому зростатиме. Це пов'язується із закінченням пільгового періоду, визначеного умовами реструктуризації зовнішніх боргових зобов'язань, встановленими за результатами переговорів із кредиторами у 2015 р.

Основним сценарієм є базовий, який враховує наведені раніше припущення щодо зміни економічних індикаторів та їх відповідного впливу на боргове навантаження, а також на відношення валової потреби у фінансуванні до ВВП. Історичний сценарій і сценарій первинного балансу побудовані за умови можливих відхилень від первинних припущень. Зокрема, історичний сценарій ґрунтується на гіпотезі про швидше поліпшення економічної ситуації в Україні за рахунок перевищення темпами приросту реального ВВП показників базового сценарію. У свою чергу, сценарій первинного балансу передбачає відчутніше зниження темпів економічного розвитку в Україні порівняно з базовим припущенням, що проявиться в уповільненні темпів приросту первинного балансу державного бюджету.

На рис. 1.2.6 наведено результати прогнозування динаміки боргового навантаження й валових потреб у борговому фінансуванні як частки ВВП за різкої зміни окремих макроекономічних і фіскальних індикаторів в Україні, а саме: реального ВВП, первинного балансу бюджету, реальної процентної ставки, обмінного курсу національної валюти до долара США. При прогнозуванні застосовувався метод порівняльного аналізу щодо динамічних змін, котрі відбуваються згідно з базовим сценарієм.

Стрес-тести вказують на істотні ризики, з якими пов'язане досягнення бажаного рівня державного боргу щодо ВВП. Прогнозне значення державного боргу залишається доволі нестійким, оскільки оцінити рівень зміни валютного курсу та інших макроекономічних і фіскальних індикаторів досить складно. Крім того, виникають додаткові ризики зміни державного боргу внаслідок нестійкості банківської сфери.

Разом із проведеними стрес-тестами щодо базового сценарію здійснено додатковий аналіз зміни боргового навантаження й валових потреб у борговому фінансуванні за наявності комбінованого макрофіскального шоку та шоку умовних зобов'язань. Одержані результати відображено на рис. 1.2.7.

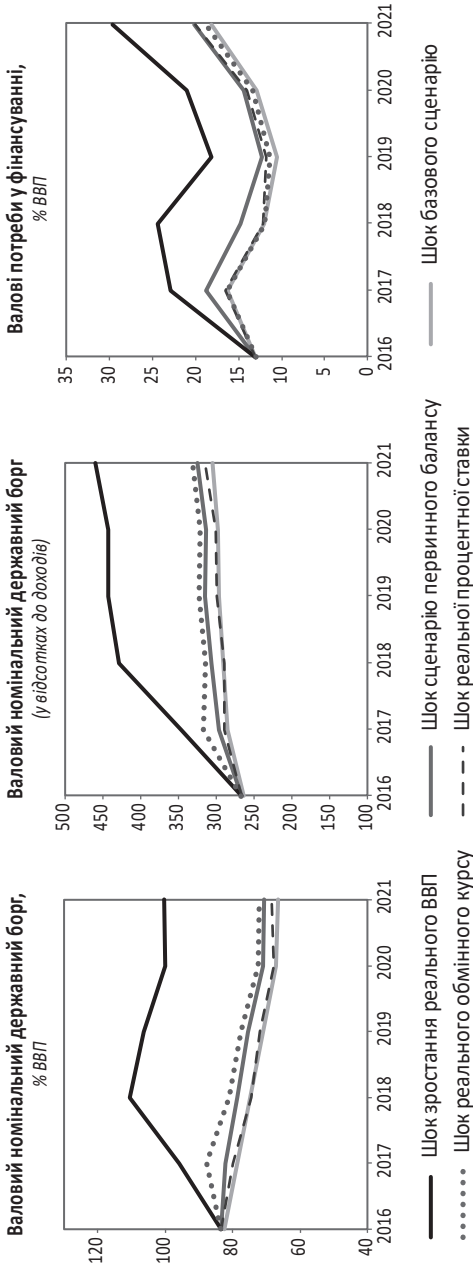


Рис. 1.2.6. Прогноз на основі стрес-тестування: вплив зміни макроекономічних і фінансових індикаторів на динаміку боргового навантаження й валових потреб у борговому фінансуванні

Розраховано і складено авторами з використанням методики МВФ.

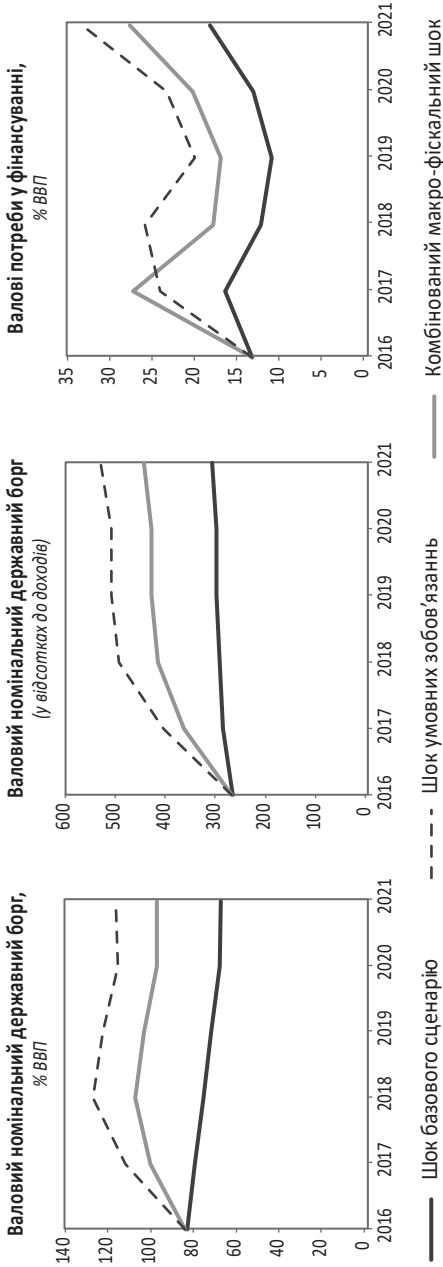


Рис. 1.2.7. Прогноз на підставі стрес-тестування: вплив комбінованого макрофіскального шоку та шоку умовних зобов'язань на динаміку боргового навантаження й валових потреб у борговому фінансуванні

Розраховано і складено авторами з використанням методики МВФ.

Комбінований макро-фіскальний шок поєднує в собі середні відхилення в прогнозуванні, отримані з розрахунку шоків: зростання реального ВВП, первинного балансу, реального обмінного курсу та реальної процентної ставки. Результати свідчать про нестійку динаміку в попередніх прогнозах і про можливе збільшення в зазначених умовах державного боргу України щодо ВВП у 2018 р. до 130 %.

Шок умовних зобов'язань тестує ризик подальшого погіршення стану банківського сектору й пов'язані з цим вищі бюджетні витрати на його підтримку.

МВФ запропонована градація боргових ризиків (табл. 1.2.4).

Рис. 1.2.8 відображає стан боргової стійкості України в 2015 р. у розрізі її окремих показників, а саме: індексу ринку облігацій країн, що розвиваються; потреби в зовнішніх запозиченнях; зміни частки короткострокового боргу; розміру державного боргу без урахування боргу нерезидентів; обсягу державного боргу в іноземній валюті.

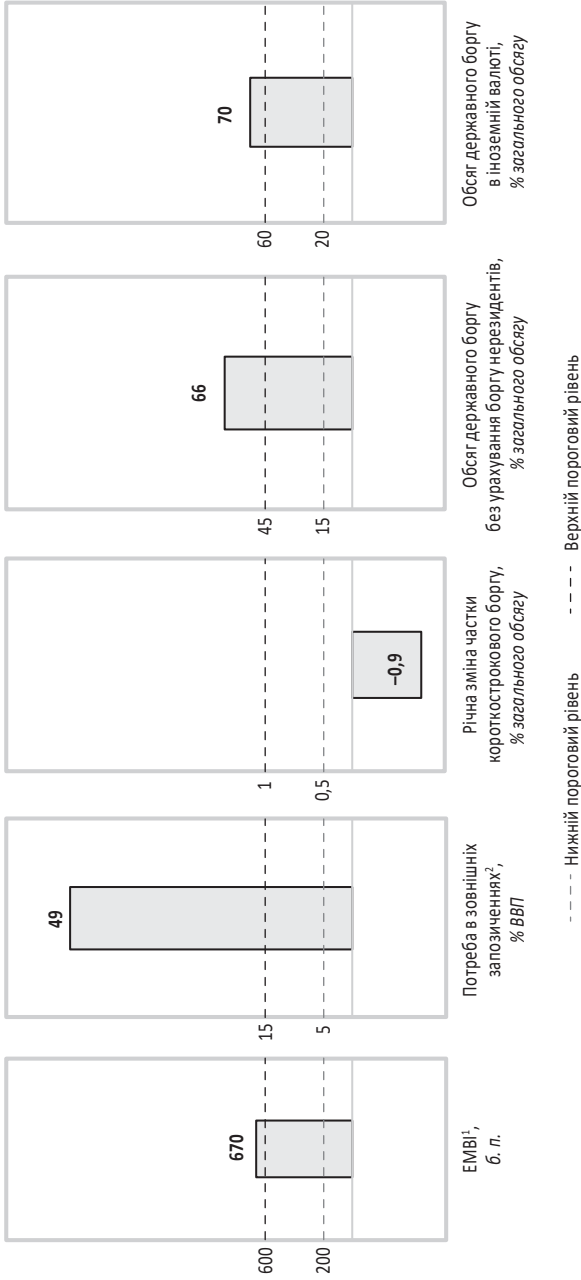
З урахуванням зазначених даних, результатів оцінок при стрес-тестуванні за методикою МВФ підіб'ємо підсумок у вигляді боргової "теплової матриці", яка враховує в інтегрованому вигляді всі раніше згадані шоки (рис. 1.2.9). Світло-сірий колір означає низький рівень ризику,

Таблиця 1.2.4

Індикатори боргових ризиків за методикою боргової стійкості МВФ

Індикатори боргового профіля	Низький ризик	Помірний ризик	Високий ризик
<i>Країни, що розвиваються</i>			
Глобальні спреди ЕМВІ, в. п.	до 200	200–600	понад 600
Необхідність бюджетного фінансування, % ВВП	до 5	5–15	понад 15
Державний борг у іноземній валюті, %	до 20	20–60	понад 60
Зміна короткострокового державного боргу, % загальної суми боргу	до 0,5	0,5–1,0	понад 1
Державний борг, що належить нерезидентам, %	до 15	15–45	понад 45
<i>Розвинуті країни</i>			
Глобальні спреди ЕМВІ, в. п.	до 400	400–600	понад 600
Необхідність бюджетного фінансування, % ВВП	до 17	17–25	понад 15
Зміна короткострокового державного боргу, % загальної суми боргу	до 0,5	0,5–1,0	понад 1,0
Державний борг, що належить нерезидентам, %	до 30	30–45	понад 45

Складено за: IMF: Staff guidance note for public debt sustainability analysis in market-access countries [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/050913.pdf>.



¹ Середня ставка індексу ринку облігацій країн, що розвиваються, за останніх три місяці.

² Потреба в зовнішньому фінансуванні визначається як сума дефіциту рахунку поточних операцій, зміни середньо- й довгострокового сукупного зовнішнього боргу, а також короткострокового сукупного зовнішнього боргу станом на кінець попереднього року.

Рис. 1.2.8. Стан боргової вразливості України

Розраховано і складено авторами з використанням методики МВФ.

сірий – помірний, темно-сірий – високий. Як бачимо, в горизонтах “рівень боргу до ВВП” і “валові потреби у фінансуванні” маємо тільки високий рівень ризику. В горизонті “структура боргу” лише показник “зміна частки короткострокового боргу” має низький рівень ризику, решта – критичний (високий) його рівень. Таким чином, стан боргової стійкості в Україні на сьогодні є незадовільним.

З метою поліпшення управління державним боргом в Україні в найближчій перспективі доцільно зробити кілька кроків. По-перше, треба впровадити жорсткіші законодавчі норми (наприклад, прийняття відповідного документа на рівні Уряду) щодо встановлення обмеження за позичень у іноземній валюті на внутрішньому ринку, а також загального рівня зовнішнього боргу щонайвище 50 %. Це пов'язано з тим, що валютний ризик є досить впливовим і водночас важко прогнозованим. Наразі частка боргу, номінована в іноземній валюті, істотно перевищує критичний рівень 60 %, встановлений МВФ.

По-друге, потрібно законодавчо уточнити перелік і визначити квазіфіскальні операції, а також посилити контроль таких операцій держпідприємств у частині впливу на формування державного боргу. Великою мірою це стосується державного банківського сектору, котрий під час кризи перетворює умовні зобов'язання на державний борг. Ці операції збільшують дефіцит бюджету та провокують подальше нарощення державного боргу.

По-третє, варто внести зміни до Порядку розроблення середньострокової стратегії управління державним боргом і контролю за її реалізацією, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.10.2010 № 978, у частині обов'язковості проведення за методикою МВФ стрес-тестування системи управління державним боргом на

Рівень боргу до ВВП	Шок зростання реального ВВП	Шок первинного балансу	Шок реальної процентної ставки	Шок обмінного курсу	Шок умовних зобов'язань
Валові потреби у фінансуванні	Шок зростання реального ВВП	Шок первинного балансу	Шок реальної процентної ставки	Шок обмінного курсу	Шок умовних зобов'язань
Структура боргу	Сприйняття ринку	Потреба в зовнішніх запозиченнях	Зміна частки короткострокового боргу	Обсяг державного боргу без урахування боргу нерезидентів	Обсяг державного боргу в іноземній валюті

Рис. 1.2.9. Боргова стійкість України у вигляді “теплової матриці”

Розраховано і складено авторами з використанням методики МВФ.

предмет витрат і ризиків, а також спроможності держави забезпечувати себе позиковими ресурсами в разі розгортання кризових явищ.

По-четверте, слід посилити координацію дій державних органів у сфері фінансової політики, зокрема Міністерства фінансів України та Національного банку України, в частині узгодження планів, передусім щодо цільового рівня інфляції й дефіциту державного бюджету.

1.2.3. Оцінка фіскальної стійкості та фіскальні правила як інструмент утримання боргових показників у безпечних межах (сценарій на період до 2030 року)

Аналіз зусиль щодо консолідації бюджету в Україні. На період проведення реформ і стабілізації економічної й політичної ситуації провідні країни світу та МФО запропонували Україні вигідні умови фінансування з чіткою вимогою консолідації державних фінансів і зниження боргового навантаження. В умовах надвисокого рівня витрат СЗДУ, не пов'язаних із погашенням боргових зобов'язань, уряд був змушений вдаватися до жорстких заходів консолідації державних фінансів. Розширене сальдо СЗДУ охоплює традиційний показник, а також дефіцит НАК "Нафтогаз України" згідно з розрахунками МВФ.

Оцінимо цей показник із точки зору відповідності розвитку економіки. Протягом останніх двох років Україна зазнала безпрецедентного зменшення ВВП. У 2016 р. очікується від'ємний ВВП-розрив $-10,5\%$ ВВП (рис. 1.2.10). При визначенні потенційного ВВП методом Ходріка – Прескотта використано коефіцієнт $\lambda = 200$.

Виходячи з еластичності доходів і витрат СЗДУ, не пов'язаних із погашенням боргу, до ВВП-розриву $\epsilon = 0,4$, встановлено, що циклічне сальдо бюджету в 2016 р. очікується близько $-3,5\%$ ВВП, структурне – майже $-0,2\%$ ВВП. Передбачається, що первинне структурне сальдо буде додатним $-4,1\%$ ВВП (табл. 1.2.5).

Для оцінювання відповідності поточної фіскальної політики в Україні економічному розвитку та цілям зниження боргового навантаження використовуємо формулу:

$$S1 = \left(\frac{D_{t_0} (\alpha_{t_0;t_2} - 1)}{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} \alpha_{i;t_2}} - PB_{t_0} \right) + \frac{D_{t_0} - D_{t_2}}{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} \alpha_{i;t_2}} + \frac{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} \Delta A_i \alpha_{i;t_2}}{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} \alpha_{i;t_2}} - \frac{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} Pr_i \alpha_{i;t_2}}{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} \alpha_{i;t_2}} + \frac{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} CAB_i \alpha_{i;t_2}}{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} \alpha_{i;t_2}}. \quad (1.2.1)$$

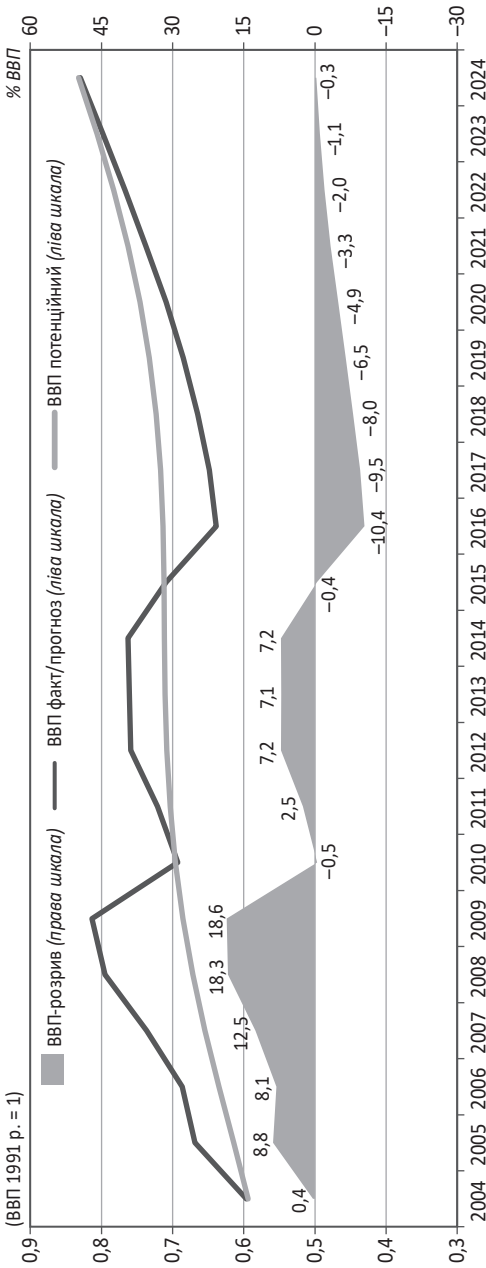


Рис. 1.2.10. Потенційний і фактичний ВВП, ВВП-розрив

Розраховано та складено за даними звітів Державної казначейської служби України про виконання бюджету (<http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>) та інформацією Державної служби статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

Таблиця 1.2.5

**Індекс зростання фактичного й потенційного ВВП,
а також ВВП-розрив, % фактичного ВВП**

Рік	Розширене сальдо	У розрізі факторів фінансування		У розрізі циклів економіки			
		Традиційне сальдо	Сальдо НАК “Нафтогаз України”	Циклічна складова	Структурна складова		
					Разом	Обслуговування боргу	Первинне структурне сальдо
2004	-3,6	-3,6	-	3,8	-7,4	0,9	-6,6
2005	-1,4	-1,4	-	3,5	-4,9	0,7	-4,2
2006	-1,0	-1,0	-	5,6	-6,7	0,6	-6,1
2007	-0,8	-0,8	-	8,7	-9,5	0,4	-9,0
2008	-1,8	-1,8	-	8,8	-10,7	0,4	-10,3
2009	-8,3	-5,9	-2,4	-0,2	-8,1	1,0	-7,1
2010	-8,1	-6,5	-1,6	1,0	-9,1	1,4	-7,7
2011	-4,1	-2,5	-1,5	3,1	-7,1	1,7	-5,4
2012	-5,0	-4,0	-1,0	3,0	-8,1	1,7	-6,4
2013	-6,0	-4,1	-1,9	3,1	-9,1	2,1	-7,0
2014	-10,3	-4,8	-5,5	-0,2	-10,1	3,0	-7,1
2015	-4,8	-1,7	-3,1	-3,7	-1,1	4,3	3,2
2016	-3,7	-3,5	-0,2	-3,5	-0,2	4,3	4,1

Розраховано та складено за даними звітів Державної казначейської служби України про виконання бюджету (<http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>) та інформацією Державної служби статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

Порівняно з методикою ЄС в нашому випадку скориговано показник автоматичного зростання боргу – з метою відображення впливу на його автоматичне зростання не лише видатків на обслуговування, а й підвищення валютного курсу:

$$1+r \equiv \frac{(1+R)}{(1+G)} EX_i \cdot FD_i, \quad (1.2.2)$$

де EX_i – річне зростання валютного курсу долара США відносно національної валюти; FD_i – частка іноземної валюти.

З огляду на вхідні фактори, наведені в табл. 1.2.6, а також передумову, що щорічний відсоток девальвації національної валюти відносно долара США становитиме $EX_i - 2\%$, цільовий рівень боргу СЗДУ на 2030 р. – 35% ВВП, показник фіскальної стійкості $S1$ дорівнюватиме $-1,13$. Тобто, за інших рівних умов, у разі збереження первинного структурного ба-

Таблиця 1.2.6
Борг сектору загального державного управління за умови збереження жорсткої фінансової політики на рівні 2016 р.

Показник	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<i>Вихідні передумови прогнозування державного боргу</i>														
Дефлятор, %	11	9	6,5	6	6	5	5	5	5	4	4	4	4	4
Реальне зростання, % ВВП	2,5	3	3,5	4	4	4	4	4	3,5	3,5	3,5	3,5	3	3
Ефективна ставка за зобов'язаннями, %	7,5	7,4	7,3	7,5	7,4	7,3	7,2	7,1	6,8	6,7	6,6	6,5	6,2	6,2
Автоматична зміна боргу, %	-4,4	-3,2	-1,6	-1,3	-1,4	-0,5	-0,6	-0,7	-0,5	0,4	0,3	0,2	0,4	0,3
Приватизаційні надходження, % ВВП	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	-	-	-	-	-	-	-
Зростання пенсійних витратів, % ВВП	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,3	0,6	0,8	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,4
Циклічний дефіцит, % ВВП	-3,0	-2,4	-1,9	-1,3	-0,8	-0,4	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0	0
<i>Сценарій № 1: структурний первинний баланс за умови збереження жорсткої фінансової політики на рівні 2016 р.</i>														
Розширений дефіцит, % ВВП	-3,7	-2,7	-1,8	-1,1	-0,4	0,2	0,5	0,8	1,0	1,1	1,2	1,4	1,5	1,5
Обслуговування, % ВВП	4,8	4,4	4,1	4,0	3,6	3,2	2,9	2,6	2,2	2,0	1,8	1,5	1,3	1,1
Структурний первинний баланс, % ВВП	4,1	4,2	4,1	4,1	4,0	3,8	3,5	3,3	3,1	3,0	2,9	2,8	2,7	2,7
Борг СЗДУ, % ВВП	62,3	58,1	54,6	50,6	46,3	42,3	38,2	34,5	31,1	28,1	25,1	22,2	19,6	17,0

Розраховано та складено за даними звітів Державної казначейської служби України про виконання державного та зведеного бюджетів (<http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>) та інформацією Державної служби статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

лансу на рівні 2016 р. (без урахування фактора збільшення пенсійних видатків) уряд може досягти зниження боргового навантаження до 17 % ВВП. Зокрема, сценарій № 1 передбачає, що первинний структурний баланс із 3,3 % ВВП у 2016 р. щорічно скорочуватиметься на величину зростання пенсійних витрат. Відповідна фіскальна політика, зважаючи на умови, є надто жорсткою.

По-перше, в умовах перебування економіки на рівні, нижчому від потенційного (від'ємний ВВП-розрив буде спостерігатися до 2022 р.), жорстка фіскальна політика стане обмежувальним фактором економічного зростання в Україні. Істотна ревальвація реального ефективного обмінного курсу та вирівнювання торгового балансу створили передумови для зростання мультиплікатора державних видатків. Очікується, що зменшення на одиницю первинного структурного сальдо бюджету, зумовлене збільшенням державних видатків, сприятиме додатковому зростанню (порівняно з базовим прогнозом) ВВП на 0,6 од. щороку. В підсумку ВВП у 2030 р. буде на 9 % вищим від ВВП базового сценарію, який передбачає жорстку фіскальну політику під час кризових явищ та м'яку за сприятливої кон'юнктури. Значення показника $S1$ на рівні $-1,1$ % свідчить про те, що дефіцит бюджету може бути збільшений на відповідну величину протягом наступних 15 років і при цьому буде досягнуто скорочення боргу СЗДУ до 31 % ВВП (рис. 1.2.11).

По-друге, з відновленням доступу на міжнародні фінансові ринки залежність уряду від МВФ при формуванні фіскальної політики знизиться, що стане потужним стимулом зменшення первинного структурного балансу до значення, нижчого від рівня згідно зі сценарієм № 1. Іншими словами, є висока ймовірність, що фіскальна політика й у попередньому десятилітті буде проциклічною: в умовах кризи уряд вживатиме наджорстких заходів з економії, й водночас за сприятливої кон'юнктури первинний структурний баланс буде меншим від необхідної величини в кризовий період.

По-третє, фіскальне стимулювання протягом 2017–2020 рр. та, як наслідок, зростання ВВП понад 3 і 4 % не призведуть до додаткових витрат за інструментами відновлення вартості, випущеними наприкінці 2015 р. згідно з Угодою про реструктуризацію зовнішнього державного боргу перед приватними кредиторами. Ці інструменти передбачають з 2021 р. додаткові відрахування кредиторам на випадок збільшення ВВП понад 3 % на рік. Перенесення піку темпів економічного зростання на 2017–2019 рр., у тому числі за рахунок фіскального стимулювання, дасть можливість уникнути частини відрахувань, прив'язаних до високих його темпів у більш віддаленій перспективі.

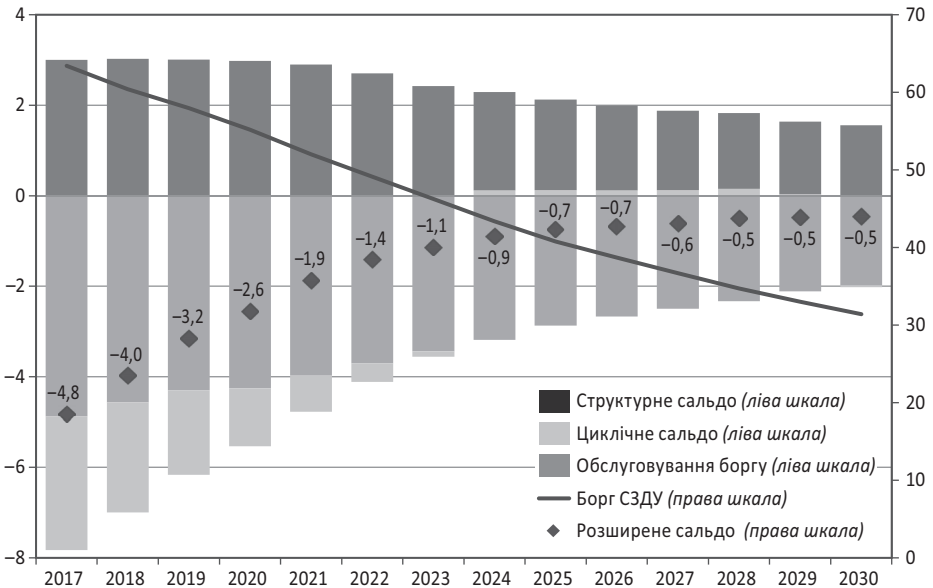


Рис. 1.2.11. Фіскальні й боргові показники за умови проведення м'якої фіскальної політики, % ВВП

Розраховано та складено автором.

Зазначені розрахунки актуалізують питання запровадження фіскальних правил, які регламентували б режим фіскальної політики залежно від економічного циклу та необхідності досягнення цільового показника боргу. При цьому основними індикаторами фіскальної стійкості мають стати первинний структурний баланс і показник фіскальної стійкості. В протилежному випадку фіскальна політика буде несистемною й проциклічною.

Фіскальні правила із забезпечення фіскальної й боргової стійкості в країнах – членах ЄС. Правовою основою Пакту стабільності та зростання (Stability and Growth Pact) є статті 121 і 126 Договору про функціонування Європейського Союзу (Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU); Протокол 12 Договору, в якому деталізується процедура надмірного дефіциту, а також низка регламентів, зокрема Council Regulation (EC) 1466/97 та Council Regulation (EC) 1467/97, і директив. Фіскальні правила ЄС передбачають превентивні й коригувальні заходи.

Превентивні заходи. Спрямовані на утримання позитивного або близького до збалансованості бюджету – структурний дефіцит не по-

винен перевищувати 1 % ВВП. У разі відхилення від середньострокових бюджетних цілей та перевищення рівня боргу в 60 % ВВП вимоги стають жорсткішими.

Насамперед деталізується, що поліпшення циклічно-скоригованого дефіциту має відбуватися із щорічним темпом близько 0,5 % ВВП, а за умови перевищення граничного рівня боргу – щонайменше на 0,5 % ВВП щороку. Крім того, в країнах, котрі не дотрималися середньострокових бюджетних цілей, темп зростання видатків не повинен перевищувати відповідного показника потенційного ВВП у середньостроковому періоді.

Коригувальні заходи. Застосовуються у випадку: а) перевищення дефіцитом бюджету 3 % ВВП; б) наявності надмірного боргу (визначається як різниця між фактичним рівнем боргу та встановленим – 60 % ВВП), що не знижується зі стійкою тенденцією – 5 % кожного з трьох останніх років. У таких випадках країна зобов'язана вживати заходів, щоб структурний дефіцит зменшувався щороку мінімум на 0,5 % ВВП.

Окрім того, прийнятий у 2011 р. пакет із шести нормативних документів “Six Pack” передбачає запровадження системи раннього попередження виникнення загроз¹. До показників моніторингу належать:

- 1) поточний рахунок у відсотках ВВП (середня ковзна за останніх три роки) з граничними межами від +6 до –4 % ВВП;
- 2) чиста міжнародна інвестиційна позиція з обмеженням у –35 % ВВП;
- 3) зміна обсягу експорту за останніх п'ять років із граничним значенням –6 %;
- 4) зміна номінальної вартості робочої сили за три роки з граничним значенням +9 % для країн еврозони та +12 % для інших країн ЄС;
- 5) зміна реального ефективного обмінного курсу виходячи з гармонізованого індексу споживчих цін / індексу споживчих цін відносно 35 інших розвинутих країн із граничним значенням ± 5 % для країн еврозони;
- 6) борг приватного сектору з граничним значенням 160 % ВВП;
- 7) частка кредитів приватному сектору з граничним значенням 15 % ВВП;
- 8) щорічна зміна співвідношення цін на житло та дефлятора споживчих цін за даними Євростату з граничним значенням 6 %;
- 9) борг СЗДУ з граничним значенням 60 % ВВП;
- 10) середня ковзна рівня безробіття за останніх три роки з граничним значенням 10 %.

¹ Six Pack [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm.

Прийняті у 2011 і 2013 рр. норми стали досить ефективним інструментом консолідації державних фінансів. Середній дефіцит бюджету в ЄС-28 знизився з 4,5 % ВВП у 2011 р. до очікуваних 2,5 % ВВП у 2015 р. Зокрема, за 2011–2014 рр. у Ірландії дефіцит скоротився з 12,5 до 3,9 % ВВП, у Греції – з 10,2 до 3,6 % ВВП, Іспанії – з 9,5 до 5,9 % ВВП. Заходи коригування надмірного дефіциту дали змогу зменшити кількість країн, щодо яких порушено процедуру надмірного дефіциту з 23 у грудні 2011 р. до 9 в лютому 2016 р¹.

Фокусування уваги одночасно на номінальних і структурних показниках дефіциту бюджету сприяло проведенню точнішого й прозорішого моніторингу та розробленню більш конструктивних рекомендацій із боку Єврокомісії. Нові правила уможливили врахування дії негативних чинників, пов'язаних зі зростанням розриву між потенційним і фактичним ВВП, та невизначеності макроекономічних прогнозів, котрі впливають на поставлені цілі.

Оскільки протягом цих років стосовно країн, що не дотримувалися правил реформованого Stability and Growth Pact, не було вжито санкцій, важко оцінити ефективність реформування механізмів примусу до їх дотримання. А проте запровадження додаткового бюджетного нагляду, передбаченого Two Pack, дало змогу посилити тиск щодо зменшення надмірних дефіцитів, зважити загрози на етапі складання проектів бюджетів.

З огляду на те, що в багатьох країнах ЄС бюджетні правила імплементовані в національне законодавство, Єврокомісія затвердила методику для оцінювання їх ефективності. Вона залежить від таких факторів (у порядку зниження ефективності):

- Законодавчий статус фіскального правила: а) конституційна норма; б) Бюджетний кодекс; в) коаліційний договір; г) політичні зобов'язання.
- Можливості коригування цілей: а) заходи коригування цілей імплементовані у фіскальні правила; б) коригування цілей “вручну” можливе, але з певними обмеженнями; в) надано повну свободу щодо зміни поставлених цілей.
- Статус органу, що проводить моніторинг дотримання фіскальних правил: а) цілковито незалежна установа; б) установа у складі міністерства фінансів чи уряду; в) такий орган узагалі відсутній.

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions / European Commission. – Brussels, 28.11.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0905&qid=1428397441356&from=EN>.

- Механізм дії фіскального правила: а) механізм, що передбачає автоматичні корекції й санкції в разі відхилень; б) механізм який передбачає автоматичну корекцію та можливі санкції на випадок відхилень; в) у разі відхилень влада зобов'язується вжити заходів із корекції; г) наперед визначені дії на випадок недодержання фіскальних правил відсутні.
- Обговорення проблеми фіскальних правил у ЗМІ: а) невиконання фіскальних правил спричиняє широку публічну дискусію; б) факт недотримання фіскальних правил висвітлюється в ЗМІ, але не призводить до широкої публічної дискусії; в) інтерес ЗМІ до проблеми порушення фіскальних правил відсутній або майже відсутній.

Загалом фіскальні правила можуть бути ефективним інструментом збалансування державних фінансів за таких альтернативних умов:

- 1) наявності розвинених інституційних складових, котрі передбачають моніторинг і стимули виконання цих правил на практиці;
- 2) існування потужної політичної й суспільної підтримки додержання цих правил;
- 3) наявності сильного тиску щодо дотримання фіскальної збалансованості з боку наднаціональних установ-кредиторів.

Рекомендації щодо вдосконалення бюджетних правил в Україні з урахуванням досвіду ЄС. За надвисокого рівня витрат СЗДУ, не пов'язаних із погашенням боргових зобов'язань, який у 2014 р. сягнув 52,5 % ВВП, уряду довелося запланувати різке обмеження практично всіх статей витрат, не пов'язаних із погашенням боргу, – до 46,2 і 42,3 % ВВП у 2015–2016 рр. Зокрема, первинні видатки, тобто не пов'язані з обслуговуванням боргу, скоротилися з максимального рівня 45,4 % ВВП у 2012 р. до 36,5 % ВВП у 2016 р., що стало найнижчим показником з 2003 р. (табл. 1.2.7).

Про жорсткість фіскальної політики свідчить запланований первинний структурний баланс СЗДУ, що вважається традиційним показником зусиль уряду щодо збалансування державних фінансів, із профіцитом 5,3 % ВВП у 2015 р. На тлі реального падіння ВВП у цьому році на 9,9 % така фіскальна політика є безпрецедентно жорсткою.

Протягом 2014–2015 рр. істотно урізані основні статті видатків бюджету, крім призначених на силові органи. Ці заходи здатні забезпечити зменшення боргу до безпечного рівня, утім, водночас вони призвели до помітного зниження рівня життя українців та зростання соціального напруження. Як показано в табл. 1.2.7, обсяг видатків на соціальний захист (без урахування пільг і субсидій на компенсацію частини вартості

Таблиця 1.2.7

Основні витрати сектору загального державного управління в Україні, % ВВП

Напрямок витрат	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (прогноз)
Усього, крім витрат із погашення боргу	40,0	42,1	43,0	41,7	45,5	51,1	48,4	45,9	47,8	46,7	52,5	46,2	42,3
Підтримка банківської системи	0	0	0	0	1,8	2,1	0,6	0,7	0	0,1	1,7	2,3	1,3
Реконструкція НАК "Нафтогаз України"	0	0	0	0	0	2,6	0,7	0,9	0,5	0,9	6,1	1,5	0
Видатки	40,0	42,1	43,0	41,7	43,8	46,4	47,2	44,3	47,3	45,7	44,8	42,4	40,9
у тому числі:													
видатки з обслуговування боргу	0,9	0,8	0,7	0,5	0,5	1,1	1,6	1,9	1,9	2,4	3,4	4,6	4,5
первинні видатки	39,1	41,3	42,4	41,1	43,3	45,3	45,6	42,3	45,4	43,3	41,4	37,8	36,5
з них:													
соціальний захист (окрім субсидій)	14,5	17,6	17,2	15,9	18,0	20,5	20,5	18,9	20	20,3	19,4	17,4	15,4
освіта	5,1	5,9	6,0	5,9	6,2	7,1	7,1	6,4	7,0	6,9	6,4	5,8	5,5
силові органи	3,0	2,7	2,5	2,5	2,4	2,4	2,5	2,4	2,4	2,4	3,8	4,9	4,7
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	3,6	3,4
субсидії населенню й підприємствам	-	1,3	1,8	1,5	2,2	2,3	1,5	1,3	2,7	1,6	1,8	1,3	1,6
загальнодержавні видатки	2,5	2,7	2,9	2,7	2,7	2,5	2,5	1,9	2,0	1,9	1,8	1,6	1,6
бюджетно-фінансові видатки	1,7	0,9	1,3	1,6	0,9	0,7	0,8	1,0	0,9	0,7	0,5	0,7	0,6

Складено на основі власних розрахунків за даними звітів Державної казначейської служби України про виконання бюджету (<http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>).

житлово-комунальних послуг) із 20,3 % ВВП у 2013 р. зменшиться до 15,4 % ВВП у 2016 р., а в реальних показниках – на 40 % порівняно з 2013 р.

Відчутного зниження зазнали також витрати на житлово-комунальні субсидії, фінансування виробництва та споживання енергетичних ресурсів і рідкісних продуктів піролізу (рекапіталізація НАК “Нафтогаз України”, субсидії населенню й теплокомуненерго): з 9 % ВВП у 2014 р. вони скоротяться до 1,6 % ВВП у 2016 р.

При цьому варто зауважити, що в міру зменшення загроз фіскальній і борговій стійкості мотивація кожного наступного уряду до збереження й посилення режиму жорсткої економії слабшатиме. Наразі, коли, по суті, здійснюється зовнішнє управління економікою, влада несе значні політичні втрати через такий режим. Проте, коли залежність уряду від допомоги МВФ перестане бути критичною, підстав для продовження жорсткої фіскальної політики буде менше. Натомість зросте прагнення використати бюджетні важелі для підвищення політичних рейтингів.

На сьогодні головним інститутом нагляду за фіскальною збалансованістю є міжнародні кредитори, зокрема МВФ. Однак у середньо- й довгостроковій перспективах Україні необхідно прийняти фіскальні правила, які сприятимуть проведенню збалансованої фіскальної політики в майбутньому.

З цієї метою потрібно, по-перше, підвищити прозорість державних фінансів шляхом:

- а) започаткування на офіційному рівні обліку операцій і боргових зобов'язань на рівні всього СЗДУ;
- б) адекватнішого відображення операцій уряду, зокрема витрат на рекапіталізацію банків та державних підприємств, порівняно з чинною методикою визначення дефіциту бюджету;
- в) обрахунку циклічно-скоригованого показника дефіциту бюджету.

По-друге, переглянути обмеження державного й гарантованого державою боргу, встановлене в Україні за аналогією з вимогами ЄС на рівні 60 % ВВП, що не відповідає стану розвитку вітчизняної економіки. Згідно з розрахунками безпечний рівень боргу СЗДУ – близько 35 % ВВП.

По-третє, запровадити законодавче обмеження первинного структурного балансу, що було б дієвим інструментом забезпечення антициклічної фіскальної політики й водночас утримання боргових показників у безпечних межах. Адже чинні правила, котрі встановлюють граничне обмеження рівня державного й гарантованого державою боргу,

не передбачають жодних конкретних заходів щодо недопущення зростання боргу понад безпечний рівень або його зниження.

По-четверте, встановити обмеження обсягу наданих гарантій і відмовитися від залучення позик іншими органами, ніж Кабінет Міністрів України, погашення яких здійснюватиметься з держбюджету, оскільки вартість їх залучення перевищує вартість державних запозичень у середньому на 2 в. п.

По-п'яте, підвищити прозорість державних фінансів шляхом уведення обліку операцій за методом нарахувань та оцінювання фінансової й боргової стійкості на рівні всього суспільного сектору (включаючи державні корпорації).

По-шосте, обмежити частку державних запозичень у іноземній валюті від приватних кредиторів рівнем у 40 %, враховуючи постійну недооцінку ступеня валютних ризиків за сприятливої кон'юнктури.

Висновки

1. Систематизовано чинники, які зумовили початок глобальної фінансово-економічної кризи 2007 року, що розпочалась на фінансовому ринку США. Серед головних – складні фінансові інноваційні інструменти, які унеможливають адекватну оцінку фінансових ризиків, створення атмосфери спільної безвідповідальності фінансистів-управлінців, акціонерів та інвесторів.

2. Глобальна криза викрила найуразливіші ланки фінансового управління. Перший і другий її етапи були зумовлені недостатньо сильною монетарною політикою (з неналежним регулюванням банківської діяльності на другому етапі), на третьому етапі на тлі рецесії та економічного спаду слабкою виявилася бюджетна політика, а на четвертому – бюджетна дисципліна в поєднанні з низьким рівнем управління державним боргом. Уряд узяв на себе роль “носія ризику останньої інстанції”, приватний борг став суспільним. Як наслідок, зросли видатки на обслуговування боргу, виникла потреба в пошуку на фінансових ринках додаткових коштів для погашення боргу. Останнє формує додаткове навантаження на бюджет, звужує можливості соціально-економічного розвитку та вимагає жорсткіших заходів зі зменшення дефіциту бюджету.

3. Обґрунтовано, що неналежна оцінка місця державної боргової політики в системі монетарно-фіскального координування є однією із глибинних причин кризових явищ. Систематизовано засоби такого координування в контексті зменшення впливу на сферу державного боргу.

4. Проаналізовано можливості поліпшення управління державним боргом в Україні. Серед них необхідність:

- впровадження жорсткіших законодавчих норм щодо встановлення обмеження запозичень у іноземній валюті на внутрішньому ринку, а також загального рівня зовнішнього боргу щонайвище 50 %;
- законодавчого уточнення переліку квазіфіскальних операцій, посилення контролю таких операцій з боку держпідприємств, зокрема державних банків, у частині впливу на формування державного боргу. Ці операції збільшують дефіцит бюджету та провокують подальше нарощення державного боргу;
- обов'язковості проведення за методикою МВФ стрес-тестування системи управління державним боргом на предмет витрат і ризиків, а також спроможності держави забезпечувати себе позиковими ресурсами в разі розгортання кризових явищ;
- посилення координації дій державних органів у сфері фінансової політики, зокрема Міністерства фінансів України та Національного банку України, в частині узгодження планів, передусім щодо цільового рівня інфляції й дефіциту державного бюджету.

1.3. РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТІВ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ: ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

1.3.1. Закономірності становлення бюджетних інститутів: чинники змін і розвитку

Проблема розроблення та забезпечення ефективного управління державними фінансами останнім часом набуває дедалі більшого теоретичного і практичного значення. Проте важливо розуміти, що це – багатогранна проблема, котра потребує використання різних підходів і теоретичних концепцій. Тому одне з важливих завдань урядовців-реформаторів полягає у виборі підходу, який найбільшою мірою відповідає стратегії управління й умовам функціонування фінансової системи, не порушує загальної концепції управління нею, а тому спроможний забезпечити ефективність змін.

У сучасних умовах розуміння реальної складності нової історії економічного інституціоналізму в Україні вимагає застосування модернізованого інституціонального підходу. Він базується на позиціях методологічного інституціоналізму як альтернативи методології неокласичного мейнстриму, основоположним постулатом якого є методологічний індивідуалізм. Саме в такому аналітичному ракурсі розглядають інституціоналізм провідні українські дослідники – А. А. Гриценко, В. В. Дементьєв, В. В. Липов, Р. Ф. Пустовійт¹ та ін. Водночас у сучасній зарубіжній фінансово-економічній літературі інституціональний підхід (institutional approach) у дослідженні фінансової системи став одним з основних. Відповідно до нього фінансова система розглядається як сукупність класифікованих певним чином окремих фінансових, у тому числі бюджетних, інститутів (Р. Х. Шмідт і М. Тіррел, Р. Г. Хабард² та ін.).

¹ *Гриценко А. А.* Институциональная политическая экономия / А. А. Гриценко. – Saarbrücken : LAP LAMBERT Academic Publishing, 2014. – 516 с.; *Дементьєв В. В.* Сучасна теорія інститутів: ідентифікація предметного поля / В. Дементьєв // Економічна теорія. – 2015. – № 1. – С. 26–49; *Липов В. В.* Институциональная комплексность социально-экономических систем : монографія / В. В. Липов ; Харьк. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. – Х., 2011. – 483 с.; *Пустовійт Р. Ф.* Институциональне середовище підприємництва в трансформаційній економіці / Р. Ф. Пустовійт. – Черкаси : Брама-Україна, 2006. – 372 с.

² *Schmidt R.* What Constitutes a Financial System in General and the German Financial System in Particular / R. Schmidt, M. Tyrrel // Working Paper Series: Financial Accounting. – 2003. – № 111; *Hubbard R. G.* Money, the Financial System and the Economy / R. G. Hubbard. – Boston : Wesley Publishing Company, 1997.

Застосування інституціонально-еволюційного підходу в дослідженні економічних процесів, зокрема управління державними фінансами, стає основою вивчення нестабільних, нестійких, але складно організованих систем у період їх розвитку – пошуку форм структурування й організації на засадах переосмислення світового досвіду та актуалізації власного інституційного потенціалу. Аналіз інституційних альтернатив відкриває можливість визначити підходи до вирішення проблем, пов'язані з виникненням і розвитком нових типів фінансових інституцій. У цьому розумінні ключовим завданням реформування державних фінансів та фінансових відносин є побудова прогресивної конфігурації оновлення інституційних форм¹.

За будь-яких економічних та фінансових трансформацій потрібно передусім ураховувати принцип так званої комплементарності інституцій, тобто їх взаємодоповнення і досягнення бажаного ефекту лише на підставі взаємопов'язаних інституційних змін. Зауважимо, що формальні правила можуть змінюватися буквально “за одну ніч” (зміна конституції і нормативно-правових актів, судові рішення тощо), а неформальні – утворюють міцне “ядро” інститутів і важко піддаються змінам. Останні визначають характер дії громадян, фінансових установ, органів-регуляторів.

Управління державними фінансами повинне характеризуватися господарським порядком, якому притаманні сталі структурні інституції, що включають відповідні механізми регулювання. Це дасть змогу, з одного боку, класифікувати ці інституції, з другого – пояснити особливості інституційної еволюції, що відбувається в рамках певного господарського порядку. Інакше кажучи, він характеризується комплементарністю інституцій. “Господарський порядок складається з великої кількості інших порядків, котрі разом створюють і регулюють фінансову господарську діяльність”². При цьому основна проблема полягає в тому, що він включає різні інституції та вимагає різнопланового аналізу, в тому числі формального й неформального, внутрішнього та зовнішнього, місцевого, національного, глобального та ін., тобто інституційна конфігурація є складною, що утруднює проведення ґрунтовного дослідження.

¹ *Minsky H. P. The Financial Instability Hypothesis: An Interpretation of Keynes and Alternative to “Standard” Theory / H. P. Minsky. – London : McMillan, 1983. – P. 149.*

² *Липов В. В. Институциональная комплементарность как фактор формирования социально-экономических систем / В. В. Липов // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). – 2012. – Т. 4. – № 1. – С. 27.*

Наразі виявлення регулярностей у взаємодії інституційних одиниць державних фінансів допомагає давати релевантні пояснення фінансовій поведінці, а також прогнозувати тенденції еволюції економічних інституцій, організацій і систем. Отже, є підстави говорити про інституційний порядок у секторі державних фінансів.

Під інституційним порядком у управлінні державними фінансами ми розуміємо системний компонент у секторі державних фінансів, що визначає фундаментальні регулярності (тривалі стабільні зв'язки між інституціями, які складались еволюційно) за здійснення фінансової діяльності його інституційних одиниць. Аналізуючи інституціональні зміни у секторі державних фінансів, потрібно врахувати вплив інституційного “генотипу” попереднього інституційного порядку, котрий відображається насамперед у існуванні стійких неформальних правил, звичаїв, традицій, що формують стереотипи фінансової поведінки й фінансову культуру загалом. Такий вплив являє собою культурну національну традицію.

Інституційна впорядкованість державними фінансами повинна забезпечувати єдині правила й механізми, які даватимуть змогу вносити зміни в закони або систему контрактів. Оскільки такі угоди укладаються добровільно, в індивідуальному порядку, то інституційна впорядкованість є передусім результатом зміцнення нових етичних і правових норм фінансових відносин у секторі державних фінансів.

Важливість фіскальної сфери в соціально-економічному розвитку країни зумовлена тим, що саме вона “визначає ритм функціонування фінансів як кровоносної системи держави, забезпечує цільовий характер використання фінансових ресурсів, реалізацію пріоритетів соціально-економічного розвитку”. При цьому основним завданням є досягнення фінансової стабільності України за рахунок подолання процесів, що мають деструктивний вплив на функціонування фіскального сектору економіки¹.

Додаткові надходження, зниження загального податкового навантаження без ризику бюджетних втрат – вагомі фіскальні ефекти, можливі в разі здійснення пропонованих нами структурних змін у податковій системі. Коефіцієнт структурних зрушень порівняно з чинною структурою має становити лише 6 %, тож кардинальне перетворення системи оподаткування не потрібне. Достатньо окремих фіскальних зрушень і поліпшення якості інститутів. Зменшення частки податків,

¹ Мартынюк В. П. Оценка отдельных показателей фискальной безопасности государства / В. П. Мартынюк, О. В. Баранецкая // Бизнес-информ. – 2013. – № 8. – С. 16.

від сплати яких легше ухилитися, спростить управління ними та забезпечить наповнюваність бюджету¹.

Український науковець В. Липов пропонує виділяти ендогенну й екзогенну комплементарність економічних систем². Із позиції інституціоналізації фіскальної політики, *ендогенна комплементарність* відобразатиме взаємодію інституцій у межах фінансової системи, підсистеми, інституту. *Екзогенна комплементарність* – це якість взаємодії фінансової системи із зовнішнім середовищем, елементами котрої можуть бути як інші інституціональні системи, так і неінституціональні явища господарювання, що впливають на функціонування системи. При цьому головну роль відіграють матеріально-технологічні умови середовища існування фінансової системи. Утім, позначення явища за його ключовим елементом важко вважати повністю науковим, адже з позиції системного підходу критерієм розуміння бюджетних інститутів можуть слугувати також ключові суб'єкти, функції, процеси, продукти чи ефекти.

Ряд відомих українських учених-економістів провели глибокий науковий аналіз бюджетних інститутів у контексті дослідження фінансової інфраструктури (рис. 1.3.1). Інститути поділяють на дві групи: 1) інститути-установи (організації); 2) інститути як поведінка, що відповідає нормам і правилам³. Інститути-установи загального призначення орієнтовані на взаємодію з товарними або грошовими потоками. Інститутами спеціального характеру у фінансовій системі можна вважати приватні (біржі, торгові мережі з розповсюдження фінансового продукту/послуги, експертно-консалтингові організації) та державні (митні органи, фінансово-кредитні установи) структури. На думку А. Гриценка й В. Соболева, інститути – це установи, що відображають традиції, правила, норми, звичаї та закони, що необхідні для індивідуальних і колективних дій та створюють суспільству умови для його відтворення⁴.

Розумінню інституціоналізації фінансової системи великою мірою сприяє застосування періодизації інституційної еволюції людства, запропонованої А. Гриценком. Він виокремлює три етапи: передінститу-

¹ Тимченко О. М. Фіскальні ефекти структурних зрушень у податковій системі України / О. М. Тимченко, Ю. В. Сибірянська // Економічний часопис – XXI. – 2014. – № 1-2 (1). – С. 73.

² Липов В. В. Институциональная комплементарность как фактор формирования социально-экономических систем / В. В. Липов // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). – 2012. – Т. 4. – № 1. – С. 30.

³ Гриценко А. А. Ринкові інститути та інфраструктура / А. А. Гриценко, В. М. Соболев // Економічна теорія. – 2008. – № 3. – С. 56.

⁴ Там само. – С. 54.



Рис. 1.3.1. Складові фінансової інфраструктури

Складено авторами.

ційний (метаінстинкти, передінститути, протоінститути), інституційний (традиції, ієрархії, фінансово-економічні угоди) та постінституційний (мораль)¹. Варто зауважити, що періодизація не є самоціллю, тож не потрібно її абсолютизувати. Роль загальної періодизації полягає в тому, що вона дає змогу визначити рівень і стан інституційного й фінансового розвитку в певних сферах людської життєдіяльності. Тобто в одних сферах ми можемо спостерігати передінституційний етап, в інших – інституційний, а в деяких – постінституційний².

У рамках досліджуваної проблеми розглянемо дещо розгалужену класифікацію бюджетних інститутів. У ній враховано різні погляди та

¹ Институциональная архитектура и динамика экономических преобразований / под ред. А. А. Гриценко. – Х. : Форт, 2008. – С. 169.

² Інституційні чинники розвитку фінансового сектору економіки в умовах ринкової трансформації: монографія / кол. авт.; за заг. ред. В. М. Соболева. – К. : УБС НБУ, 2010. – С. 29.

підходи багатьох науковців щодо групування й розуміння таких інститутів та водночас розкрито власні класифікаційні ознаки. Так, за залежністю від тривалості існування бюджетних інститутів вони поділяються на тимчасові й постійно діючі; за економічною ефективністю – на ефективні та неефективні. Стосовно інституційної взаємодії у фінансовій системі за інтенсивністю слід зазначити, що вона буває сильною, слабкою й помірною. Врахування сили взаємовпливу інститутів допомагає забезпечити від пере- чи недооцінки деструктивного потенціалу тих інститутів, котрі не повною мірою відповідають реальним потребам реалізації фіскальної політики.

Крім принципу взаємовпливу, для бюджетних інститутів застосовні “принципи подібності, цілісності, взаємопов’язаності, послідовності”¹. Загалом до *інституційних одиниць фінансової системи* пропонуємо відносити *системоутворюючі, формуючі інститути й такі, що визначають подальшу траєкторію розвитку економіки*.

На наш погляд, бюджетні інститути необхідно розглядати в нерозривному взаємозв’язку й мережевій взаємодії з іншими інститутами економіки. Адже наразі відбувається криза ієрархічності та істотно посилюється вплив мережових взаємодій між економічними інститутами, особливо тими, котрі впливають на фінансову діяльність.

Інституційний розвиток фінансової системи можна тлумачити як включення суб’єктом фінансового процесу інституційних обмежень у підгрунття своєї фінансової діяльності. Для того, щоб засвоєння інституційних норм стало основою фінансового розвитку, суб’єкт повинен інтегруватися в інституційну систему, тобто використати бюджетні інститути по максимуму. А інституційний розвиток суб’єктів фінансової системи, з позиції інституціоналізму, має передбачати засвоєння інституційних норм, їх виконання й використання. Основний елемент системи бюджетних інститутів полягає в тому, що інститут є структурною характеристикою всього суспільства. Виокремлюють три підстави інституційних елементів: регулятивну, нормативну та когнітивну.

На думку представників інституціональної теорії, про інновації можна говорити як про закономірний прояв і функціонування механізму суспільної координації в умовах повноцінної реалізації економічних законів. Втілюючись у ході інноваційної поведінки, інновація постає способом розвитку індивідів, колективів, спільнот і, нарешті, суспільства загалом.

¹ Липов В. В. Институциональная комплементарность как фактор формирования социально-экономических систем / В. В. Липов // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). – 2012. – Т. 4. – № 1. – С. 29.

У свою чергу, під інституційною інновацією можна розуміти нововведення, які набувають розвитку у формальних та неформальних правилах і забезпечують їх взаємодію, що для бюджетної системи має першорядне значення. Специфіка такого підходу полягає в розгляді інновації як способу існування системи, у тому числі фінансової і бюджетної.

За результатами аналізу наведених підходів можна зробити висновок, що для інституціоналістів характерне ототожнення інститутів із організаційними формами діяльності людей – індивідуальною й колективною. Перша пов'язана зі стандартами та правилами поведінки, а під другою маються на увазі організації, котрі забезпечують визначення взаємодії між людьми. Всі ці аспекти зумовлюють підходи до розвитку як бюджетної системи, так і фінансової загалом. Теоретичне завдання з'ясування ролі інститутів у регулюванні бюджетних і фінансових процесів ускладнюється тим, що вони вибудовувалися в умовах нестійких економічних перетворень. А проте інститути є основним фактором економічних трансформацій, тому державні інститути бюджетного регулювання й розвитку мають велике економічне значення.

В основу реалізації державної бюджетної стратегії покладено інституційний принцип патерналізму. Уряд генерує інституційні перетворення, але при цьому повинні враховуватися поведінкові характеристики економічних агентів (інакше – формування неформальних інститутів). Реалізація такого підходу вимагає від держави формування інституційної структури для виконання бюджетних рішень. На уряд лягає відповідальність щодо вдосконалення законодавчої бази, створення умов для розбудови бюджетної системи. Державні структури зобов'язані забезпечити надійне інституційне середовище, що сприяє стабільності бюджетної системи.

На нашу думку, під *інституціональним середовищем* слід розуміти набір формальних, неформальних інститутів, а також механізми контролю їх дотримання у вигляді фінансових структур. Інституційне середовище функціонування й розвитку бюджетних відносин є комплексом взаємопов'язаних і взаємодіючих інститутів, інституціональних акторів, правил, угод і стандартів, що визначають систему обмежень для держави та громадян. Величезну роль у формуванні інституційного середовища бюджетних відносин відіграє держава. Вибудовуючи стратегічні цілі, вона повинна орієнтуватися також на проміжні інститути, використовуючи сучасні інструменти досягнення поставлених цілей.

Механізм запровадження регулювання інноваційних інституційних процесів у бюджетну систему як стійкої структури взаємодії суб'єктів із приводу реалізації конкретних нововведень породжує особливу систему

видів інноваційної поведінки. Він обумовлює виконання низки взаємопов'язаних завдань, серед яких основними є: експертиза планованих інституційних інновацій; прогнозування динаміки здійснюваних нововведень; розроблення, за необхідності, компенсаторних механізмів мінімізації ризиків упровадження інновацій. У процесі регулювання інституціональних інновацій виконання названих завдань забезпечує “супровід” нововведень в усіх напрямках фінансової діяльності, що має першорядне значення в забезпеченні стабільного фінансово-економічного розвитку. Створення та еволюція системи фінансових інститутів на комплементарній основі сприятимуть комплексному розвитку фінансової сфери держави і позитивній динаміці соціально-економічного розвитку.

Стратегічною передумовою для забезпечення довгострокової стійкості та збалансованості бюджетної системи є розвиток інноваційного фінансового інституту – “бюджетних правил” використання доходів, що регулюють визначення граничного обсягу видатків державного бюджету.

Зміни нестійких, нерівноважних фінансових систем (у даному випадку таких, котра характерна сьогодні для України) пов'язані з актуалізацією їхнього потенційного стану, з невизначеністю й альтернативністю їх розвитку, тож удосконалення – це лише один із можливих результатів, який може бути реалізований тільки за певних умов¹. “У соціально-економічних системах перехідного типу визначальним чинником інституційних змін виступає чинник випадковості та невизначеності інституційного вибору”, – зауважує В. Решетило². Для розуміння всієї складності процесів, що відбуваються в момент інституційного вибору, науковець формально визначає таку функцію виду:

$$V = F(X, Y, K, W, S),$$

де V – інституційний вибір в умовах невизначеності й випадковості; X – множина чинників, що піддаються впливу суб'єктів інституційних змін; Y – множина чинників, регулювати які не можливо (неформальні та випадкові реакції економічних агентів у бюджетній сфері, непередбачені обставини, виникнення фінансового ризику); K – імовірна кількість зовнішніх чинників, що впливають на інституційний вибір (наприклад, державні й неурядові програми фінансово-економічної стабілізації,

¹ Решетило В. П. Синергетика актуального і потенційного у становленні та розвитку інституційних систем / В. П. Решетило // Економічна теорія. – 2006. – № 1. – С. 24–29.

² Решетило В. П. Синергия становления и развития региональных экономических систем : монография / В. П. Решетило ; Харьк. нац. акад. город. хоз-ва. – Х., 2009. – С. 51.

чинник НТП, посилення ринкової економічної інтеграції); W – кількість внутрішніх чинників, які впливають на інституційний вибір (у нашому випадку це можуть бути такі фактори: ресурсні, управлінські, структурні, фінансові, техніко-технологічні, зміни в поведінці фінансистів); S – множина можливих альтернатив, котрі виникають у процесі нелінійної взаємодії формальних і неформальних бюджетних інститутів (непунктуальність, неетичність партнерів, узгодженість, злагожденість).

Отже, F як функція інституційного вибору визначається безліччю можливих альтернатив, але лише частина з них піддається свідомому впливу суб'єктів інституційного вибору.

“Нові” структурні одиниці характеризуються якісними особливостями, новим рівнем розвитку, стійкістю до зовнішніх (екзогенних) негативних факторів фінансової системи. Становлення “нової” якості бюджетних інститутів може мати математичну функцію такого виду:

$$y = f(x_1, \dots, x_n),$$

де x і y – це множини, й y одночасно залежить від n змінних, можна визначити як відображення виду f :

$$X^n \rightarrow Y,$$

де X^n – n -ступінь множини X .

$$Y_{\text{НІР}} = f(x_{\text{ІЗ}}, x_{\text{НТЗ}}, x_{\text{ФЕЗ}}),$$

де НІР – “нова” якість бюджетних інститутів; ІЗ – інституціональні зміни; НТЗ – науково-технічні зміни; ФЕЗ – фінансово-економічні зміни.

$$f: X \rightarrow Y.$$

Як показано на рис. 1.3.2, функція f відображає область визначення X у цільову множину Y ; менший овал усередині Y – це область значень функції f .

Роль та значення біфуркації полягають у спонуканні бюджетно-податкової системи до вибору, а тим самим, націленості її на внутрішню єдність¹. Еволюція бюджетних інститутів становить сукупність змін у процесах взаємозв'язку кількісних (збільшення і зменшення числових значень частин, що утворюють ціле), якісних і структурних змін фінансової системи. Вони свідчать про можливість побудови моделі взаємодії різних елементів фінансової системи як взаємодії множин.

¹ Решетило В. П. Синергия становления и развития региональных экономических систем : монография / В. П. Решетило ; Харьк. нац. акад. город. хоз-ва. – Х., 2009. – 218 с.

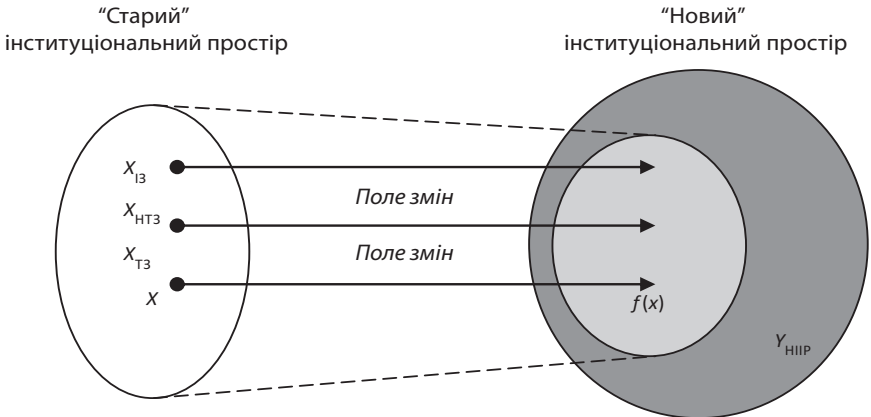


Рис. 1.3.2. Уявне представлення математичної функції становлення “нових” інститутів інноваційного розвитку під впливом інституціональних, науково-технічних і фінансово-економічних змінних

Джерело: Краус Н. М. Становлення інноваційної економіки в умовах інституціональних змін: монографія / Н. М. Краус. – К.: ЦУЛ, 2015. – С. 122, 123.

Фіскальні зрушення проявляються в існуючій, довготривалій за визріванням і становленням зміні, а вона, на думку українського професора О. Носової, – в стійкому й оборотному за швидкістю здійснення перетворенні та різноякісному за ефектом дії впливі на інституційних суб’єктів, політичні організації й формальні інститути. “Бюджетний процес характеризують еволюційна, кумулятивна й адаптивна зміни. Під першою розуміють зсув у периферійних правилах та їх поступове перетворення на правила вищого порядку. Кумулятивна зміна визначається ступенем розвитку бюджетних інститутів і виявляється в загальних змінах функціонуючих норм, правил та інститутів. Адаптивна зміна характеризує використання й адаптацію норм і правил поведінки економічних суб’єктів існуючими умовами”¹.

З метою пояснення суперечливих наслідків змін економічного порядку в сучасній економічній та фінансовій літературі досить часто використовують поняття “парадокс Мінські” (названий на честь американського дослідника, котрий його виявив)². Зміст цього парадоксу по-

¹ Носова О. В. Інституціональні підходи до дослідження перехідної економіки / О. В. Носова // Економічна теорія. – 2006. – № 2. – С. 28.

² Minsky H. P. Economic Insecurity and the Institutional Prerequisites for Successful Capitalism / H. P. Minsky, C. J. Whalen // Journal of Post Keynesian Economics. – 1996–

лягає в тому, що політика, здійснювана на основі інститутів державного регулювання, посилює економічний порядок, але водночас знижує обачність економічних агентів, які спираються на “інституційну страховку”, створену державою.

Характерна ознака розвитку сфери державних фінансів протягом останніх 15–20 років – прихід на ключові позиції (керівні посади) управлінців із новим типом психіки. Вони впроваджують свої неформальні норми, а потім – і формальні правила, у результаті яких структурно змінюється психологія ринку капіталу в цілому, характер, а відтак, і наслідки його функціонування. Лауреат Нобелівської премії з економіки, відомий теоретик у сфері фінансів М. Міллер, підтримуючи “молодих енергійних управлінців”, вважав, що вони здійснили кардинальну перебудову фінансових ринків і державних фінансів. На думку науковця, перебудова полягала у таких заходах:

- централізація контролю у фінансових корпораціях над величезними ресурсами через емісію “сміттєвих” облігацій;
- універсалізація функцій різнорідних організацій державних фінансів;
- дериватизація фінансових ринків;
- сек’юритизація, тобто створення мережі взаємних страхових угод, які мали нівелювати ризики за різними угодами і на різних ринках;
- фінансіалізація економіки, де ресурси секторів економіки перетворилися на джерела фінансового доходу.

Ці заходи стали однією з причин глобальної фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр., котра мала вкрай тяжкі економічні, фінансові, соціальні та інші наслідки для більшості населення різних країн. Ці наслідки, ризики та загрози майбутньому глибоко проаналізовані насамперед у працях таких відомих вчених-економістів, як Дж. Стігліц, П. Кругман, Р. Каттнер, К. Рейнхард, К. Рогофф та ін. “Фінансова криза дала зрозуміти, – наголошує Дж. Стігліц, – що наша економічна система не тільки неефективна та хитка, але й несправедлива у своїй основі”¹. Водночас видатний науковець наголошує на формуванні та функціонуванні інституціональної системи в інтересах багатої меншості. “Кожна економічна система повинна мати свої правила та інструменти регулювання, вона

1997. – Vol. 19, № 2. – P. 150–170; *Minsky H. P. The Financial Instability Hypothesis: An Interpretation of Keynes and Alternative to “Standard” Theory* / H. P. Minsky. – London : McMillan, 1983. – 411 p.; *Minsky H. P. The Financial Instability Hypothesis* / H. P. Minsky // Working Paper. – 1992. – № 74. – P. 12–46.

¹ *Стіглиц Дж. Цена неравенства. Чем расслоение общества грозит нашему будущему* / Дж. Стіглиц ; пер. с англ. – М. : Экспо, 2015. – С. 39.

повинна функціонувати в межах чинного законодавства. Є багато різних типів обмежень, де на виході можна отримати і зростання, і ефективність, і справедливість, – вважає Дж. Стиглиц, водночас констатуєчи користолюбство панівної верхівки, дбання про вузькоогоїстичні інтереси. – Економічна еліта встановлює власні обмеження з вигодою для себе, проте в цьому випадку неможливо говорити ні про ефективність, ні про справедливість такої системи... Нерівність відображається в кожному рішенні, яке приймається на рівні нації, – від формування бюджету й монетарної політики до системи правосуддя... Ці рішення зберігають ступінь нерівності в нашому суспільстві й навіть загострюють його”¹.

Згідно з неоінституціональною теорією суспільного вибору, законодавці менше схильні спотворювати громадські переваги, тому що піддаються процедурі обрання. На думку Д. Норта і А. Хіршмана, урядовці враховують як конкуренцію із собі подібними всередині країни (стратегії виборців), так і конкуренцію з іншими державами. Саме це накладає обмеження на їхню діяльність та не забезпечує в довгостроковому періоді максимізації монопольних рент урядовців. Д. Норт стверджує: “для зміцнення своєї влади урядовець буде погоджуватися зі структурою прав власності, що є сприятливою для груп громадян, тісно пов’язаних із його політичними конкурентами, незалежно від ефективності цієї структури”².

Американський учений, професор Чиказького університету В. Нисканен із позиції теорії економіки пропозиції узагальнює досліджувані в літературі щодо суспільного вибору ефекти діяльності бюрократії. Він виокремлює п’ять таких гіпотез, що стосуються функціонування системи державних фінансів³:

- 1) надмірних витрат – державні бюджети перевищують бюджети законодавця, а останні перевищують бюджети виборця;
- 2) неефективного виробництва – надлишковий бюджет дає змогу також підтримувати завищені витрати виробництва одиниці суспільних благ;

¹ *Стиглиц Дж.* Цена неравенства. Чем расслоение общества грозит нашему будущему / Дж. Стиглиц ; пер. с англ. – М. : Экспо, 2015. – С. 45–46.

² *Фуруботн Э.* Институты и экономическая теория. Достижения новой институциональной экономической теории / Э. Фуруботн, Р. Рихтер ; пер. с англ. ; под ред. В. С. Катяло, Н. П. Дроздовой. – СПб. : Издат. дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2005. – 702 с.

³ *Нисканен В. А.* Бюрократы и политики / В. А. Нисканен // Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. Т. 4 / под общ. ред. А. П. Заостровцева. – СПб. : Экономическая школа, 2004. – С. 568.

- 3) надлишкової пропозиції – пропозиція більшого обсягу послуг, ніж той, який був би схвалений законодавчою гілкою влади;
- 4) надмірної капіталізації – бюрократія віддає перевагу більш капіталомістким способам виробництва порівняно з приватним сектором. Такі способи означають збільшення витрат у поточному періоді й масштабів її діяльності. Крім того, вони призводять до зниження частки експлуатаційних витрат, що також в інтересах бюрократії;
- 5) бюрократичної структури – тенденція до укрупнення бюро і міністерств, що постачають близькі за характером послуги. Метою є підвищення ефективності управління самим бюро та контролю за його діяльністю з боку президента.

Зазначені гіпотези є знанням, яке дає можливість синтезувати форми, структури, методи та засоби управління державними фінансами як інструменти розбудови, функціонування та розвитку механізму управління ефективністю державних фінансів в сучасних умовах.

Британський учений Д. Джадж наголошує, що “інституціоналізація має одну беззаперечну перевагу: вона відходить від дихотомічного опису (існує інститут чи ні) та приходиться до постійної змінної – яким чином інститут може бути більш-менш інституціоналізованим”¹. У нашому випадку це уявне бачення перебудови “старої” якості бюджетних інститутів у “нову” під впливом відповідного інституційно-правового підґрунтя, системної й комплексної модернізації та диверсифікації всіх галузей виробництва країни, поліпшення фінансового стану, побудови ефективної фінансової інфраструктури європейського зразка.

Під час еволюції бюджетних інститутів, в умовах інституціональної невизначеності можливе прийняття колективних рішень стосовно нових правил взаємодії та розроблення власних інститутів. Вони “народжуються” та засновуються з метою структуризації нових напрямів колективних взаємодій у бюджетній сфері; створення можливостей для пошуку нових правил і норм цих взаємодій; продукування ефективних компромісних рішень, котрі приводять до виграшу всіх учасників бюджетного процесу.

Отже, можемо сміливо стверджувати, що економіка України, зрививши вибір на користь європейського вектора розвитку, стала перехідною, оскільки долучається до умов формування контурів глобальної фінансової системи. Тобто їй властиві специфічні перехідні інституцій-

¹ Judge D. Legislative Institutionalization: A Bent Analytical Arrow / D. Judge // Government and Opposition. – 2003. – Vol. 38. – No. 4. – P. 497.

ні стани. Такої думки дотримуються й українські науковці-глобалісти: О. Білорус, О. Гаврилюк, Д. Лук'яненко¹ та ін.

1.3.2. Удосконалення інституційної координації в системі управління державними фінансами

Вплив інституційних реформ на державну економічну політику в процесі структурної трансформації національної економіки в період модернізаційних змін проявляється не тільки в лібералізації економічної політики, а й у обліку наслідків впливу внутрішніх і зовнішніх чинників фінансового розвитку на інституційні перетворення бюджетної системи України. Важливим елементом державної фінансової політики є створення інституційної структури бюджетної системи, що забезпечує прозорість фінансових потоків у сфері державних доходів і витрат, функціонування вільного фінансового ринку, який передбачає реалізацію державної політики, спрямованої на поліпшення інвестиційного клімату, підвищення ефективності бізнесу, конкурентоспроможності та стимулювання економічного зростання. Створення систем, котрі відповідають таким вимогам, проходить як на тлі еволюції вже наявних інститутів цієї системи, так і за рахунок інновацій. Останні можна розглядати як феномен, пов'язаний із матеріально-предметною й духовною діяльністю людей, у процесі котрої вони створюють, розробляють і освоюють нові способи виробництва різних благ.

У 2013 р. у Києві відбувся міжнародний бізнес-форум “Ukraine&Partners”, у ході якого іноземні інвестори визнали інвестиційну привабливість нашої країни. Разом із тим вони назвали низку проблем, що ускладнюють вкладення коштів у вітчизняну економіку. Це труднощі з реєстрацією бізнесу, заплутана бухгалтерія та постійні зміни у національному податковому законодавстві, котрі унеможливають довгострокове фінансове планування.

Слід зазначити, що розвиток інституційних перетворень державної політики у сфері бюджетних відносин полягає у врахуванні наслідків для економічного розвитку загалом. Основними показниками досяг-

¹ Білорус О. Г. Економічна глобалістика. Світ-система глобалізму : монографія / О. Г. Білорус . – К. : Ун-т “Україна”, 2016. – 536 с.; Гаврилюк О. В. Гео економічні й фінансові інструменти та наслідки глобальної конфронтації / О. В. Гаврилюк // Фінанси України. – 2014. – № 11. – С. 48-74; Лук'яненко Д. Г. Глобальна економічна інтеграція : монографія / Д. Лук'яненко. – К. : ТОВ “Національний підручник”, 2008. – 220 с.

нення цілей проміжних та інноваційних інститутів повинні бути реальність їх адаптації і здатність взаємодії із традиційними інститутами.

У сучасній спеціальній науковій літературі не сформовано остаточного переліку базових інституцій управління державними фінансами. До найвагоміших із них, які визначають загальні вимоги до такого управління, на наш погляд, належать:

1. Цілеспрямованість (з огляду на те, що сутність управління полягає в реалізації цілей інституту державних фінансів відповідно до закону єдності цілей, а також те, що категорія “ефективність” вживається тільки щодо цілеспрямованої дії або процесу, цей принцип є основним).
2. Послідовність (визначає необхідність ранжування завдань і проблем за їх важливістю для досягнення кінцевої мети).
3. Професіоналізм (передбачає наявність спеціальної підготовки управлінців і урядовців, котрі беруть на себе відповідальність за дієвість управління державними фінансами).
4. Відповідність та узгодженість інтересів.
5. Своєчасність прийняття управлінських рішень.
6. Реалістичність при оцінюванні ситуації, можливих успіхів або невдач.
7. Комплексність.
8. Багатоваріантність (полягає в необхідності розроблення альтернативних шляхів діяльності з урахуванням чинника невизначеності та ризику виконання запланованих заходів).
9. Законність.
10. Контрольованість (передбачає постійний контроль реалізації управлінських заходів із метою їх безперервної адаптації до умов внутрішнього й зовнішнього середовищ, які змінюються в часі).
11. Ефективність (полягає в максимально можливому використанні потенціалу об'єкта й суб'єкта управління для розроблення обґрунтованої програми заходів, спрямованих на досягнення певної мети фінансової діяльності).

Наведені інституції управління державними фінансами можуть і повинні діяти в сукупності, доповнюючи та конкретизуючи одна одну.

Інституціональні трансформації потребують часу, адже інституційна структура бюджетної системи України архаїчна в багатьох елементах, що також є серйозною перешкодою на шляху досягнення світової конкурентоспроможності, передусім фінансових інститутів.

Попередні реформи не дали очікуваного ефекту – створення належної структури бюджетних інститутів, оскільки при їх проведенні не враховувалася складність інституційних багаторівневих систем. Отже, при розробленні фінансових інститутів необхідно дотримуватися принципу комплементарності інститутів, що передбачає їх сумісність, взаємодоповнюваність. Правила поведінки (гри) не можуть існувати без правил контролю і стимулів. У повному визначенні інститути являють собою сукупність перших, других і третіх.

При створенні інститутів важливо враховувати цінності або стандарти, котрі регулюють сфери поведінки системи фінансових відносин. Визначаючи напрями вдосконалення інституційного підґрунтя бюджетної системи, необхідно враховувати відмінності механізмів та інструментів трансформації її кожного окремо взятого рівня, ланки, елемента, пам'ятаючи, що найбільш інерційним є рівень усталених традицій і цінностей. У інституційній системі, особливо складній, із багаторівневою державною владою, не припустимий інституційний розрив. Однією з причин таких розривів є невідповідність ступеня складності нового фінансового інституту загальному стану інституційного середовища. Висока ефективність розвинутих ринкових економік великою мірою залежить від стабільності бюджетної системи, тому що цей фінансовий інститут знижує ризики, мінімізує трансакційні витрати та забезпечує ефективний розподіл ресурсів.

Із зазначеного випливає, що ефективна економічна й фінансова організація базується на складних інститутах, для яких важлива розбудова відповідного середовища. В недосконалому інституційному середовищі результативніше працюють простіші інститути. Для створення дієвіших складних інститутів необхідно мати навички користування ними та здійснювати постійний контроль їх адаптації. В цьому контексті можна говорити про реалізацію масштабних державних програм, спрямованих на вдосконалення бюджетної системи України.

На підставі узагальнення поглядів фахівців, котрі займаються вивченням бюджетного аналізу, доходимо висновку, що досягти збалансованого стану бюджету на практиці можливо за рахунок: виключно власних доходів території (оптимальна збалансованість); власних доходів і отриманих міжбюджетних трансфертів (фінансової допомоги) з бюджету вищого рівня (регульована збалансованість); зворотних фінансових ресурсів для покриття дефіциту (загальна збалансованість); формування та використання ресурсів резервного фонду території. З точки зору бюджетно-правового регулювання, кожен із названих мето-

дів передбачає застосування різних фінансово-правових механізмів за забезпечення збалансованості бюджету. Таким чином, у першому випадку йдеться про механізми інститутів і власних доходів, у другому – інституту міжбюджетної взаємодії, в третьому – інституту боргових запозичень, у четвертому – інституту бюджетного ризик-менеджменту. Методи досягнення збалансованості можна представити у вигляді матриці (табл. 1.3.1).

Таблиця 1.3.1

Матриця методів дослідження збалансованості бюджетів

		Стадія бюджетного процесу	
		Складання бюджету	Виконання бюджету
Бюджетно-правовий інститут регулювання	Інститут власних доходів	Лімітування планованих витрат бюджету. Зміна ставок місцевих і регіональних податків та зборів. Розвиток дохідного потенціалу території. Поліпшення якості системи бюджетного планування й прогнозування	Виявлення та мобілізація податкових і неподаткових доходів, скорочення заборгованості. Адаптація розміру видатків до обсягу доходів бюджету. Оптимізація податкових пільг. Підвищення ефективності бюджетних витрат
	Інститут міжбюджетної взаємодії	Розмежування видаткових повноважень між рівнями публічної влади, наділення їх відповідним обсягом дохідних джерел. Повне включення регіонів і муніципалітетів у реалізацію заходів державних та довгострокових цільових програм мезорівня (співфінансування витрат)	Повне й своєчасне фінансування з державного бюджету делегованих повноважень, переданих на регіональний і місцевий рівні управління
	Інститут боргової позики	Робота з центром щодо заміни кредитів комерційних банків бюджетними кредитами. Визначення джерел, обсягів і умов залучення запозичень	Відстрочення виплат за позиками. Зниження ставок за запозиченнями. Реалізація плану залучення боргових запозичень
	Інститут бюджетного ризик-менеджменту	Визначення організаційно-правових засад функціонування резервного фонду: джерел і обсягів формування резервів, цілей та випадків витрачання коштів, джерел розміщення коштів резервного фонду	Формування резервів у разі отримання надприбутків. Використання накопичених резервів згідно з поставленими цілями

Складено авторами.

З викладеного випливає, що категорія “збалансованість бюджету” є комплексною та значно ширшою, ніж визначення, наведене в Бюджетному кодексі України. На нашу думку, для забезпечення довгострокової стійкості бюджетної системи баланс має досягатися за рахунок не тільки рівності доходів і витрат, а й відповідальної боргової політики, ефектної моделі міжбюджетної взаємодії та вдосконалення інструментів бюджетного ризик-менеджменту.

Сучасний етап переходу до нової якості зростання економіки – модернізації та інноваційного зростання із фактичним початком активної державної політики у сфері структурних економічних реформ (диверсифікації економіки) – висуває нові, прогресивні підходи до організації бюджетного процесу, а отже, й до управління фінансовою системою України. Саме в нинішніх, подекуди нових для національної економіки, умовах особлива роль відводиться широко використовуваному в розвинутих країнах бюджетуванню, орієнтованому на результат. На наше переконання, реформування інститутів системи управління державними фінансами України на тлі євроінтеграції повинне здійснюватися шляхом реалізації нового методу, що передбачає принципову перебудову бюджетних відносин та внесення відповідних змін до чинного законодавства.

Крім того, оновлена автоматизована система управління державними фінансами має забезпечити доступність, зрозумілість і прозорість інформації про діяльність публічно-правових утворень загалом, а також про діяльність окремих державних установ для зацікавлених юридичних і фізичних осіб.

Реформуючи інститути системи управління державними фінансами, варто дотримуватися принципу обов’язкової реєстрації всіх документів у рамках бюджетного процесу. Це означатиме, що інформаційне середовище автоматизованої системи управління державними фінансами повинне забезпечити можливість реєстрації в системі всіх документів для вчинення будь-яких дій у межах бюджетного процесу для кожного учасника. Тобто всілякі дії в рамках управління державними фінансами можуть бути виконані лише на підставі документа, зареєстрованого в інтегрованому середовищі управління державними фінансами.

Не менш важливо дотримуватися принципу забезпечення єдності обліку. Мається на увазі необхідність складання в автоматизованій системі управління державними фінансами реєстрів бюджетного обліку, котрий проводитиметься тільки на основі зареєстрованих у системі документів за єдиними для всіх правилами в рамках функціональності автоматизованої системи управління державними фінансами.

Результатом реформування інститутів зазначеної системи в умовах євроінтеграції має стати практична реалізація принципу забезпечення централізації її підсистем та їх інтеграції. В цьому випадку має допускатися створення окремих централізованих підсистем, котрі розв'язують такі завдання, як планування, виконання бюджету, розрахунки з персоналом тощо, але паралельно потрібно забезпечити інтеграцію цих підсистем у межах інтегрованого середовища автоматизованої системи управління державними фінансами, в тому числі з урахуванням потреби однократного введення інформації.

Разом із тим реформування повинне орієнтуватися на дотримання принципів створення технічної й технологічної архітектури інтегрованого середовища управління державними фінансами, що відповідає передовим технологіям у сфері інформатизації, а також на результати впровадження відповідних автоматизованих систем у світовій практиці (табл. 1.3.2).

Дотримання вказаних принципів під час реформування інститутів системи управління державним фінансами в умовах євроінтеграції дасть можливість забезпечити достатньо високу стійкість і функціональну оптимальність її використання з метою підвищення ефективності всієї бюджетної системи. Для збільшення ролі міжбюджетних відносин у реалізації стратегічного завдання – виведення країни на траєкторію економічного зростання та подолання бідності – потрібно посилити відповідальність суб'єктів бюджетних правовідносин за чіткого виконання бюджетного законодавства. Крім того, забезпечити, поперше, динамічний розвиток економіки на основі єдиних механізмів господарювання; по-друге, врахування регіональних особливостей і розподіл повноважень між рівнями влади.

До основних завдань реформування інститутів системи управління державними фінансами доцільно віднести: зміцнення фінансової самостійності суб'єктів господарювання; створення стимулів для збільшення надходжень доходів до державного й місцевих бюджетів, поліпшення якості управління державними та муніципальними фінансами; підвищення прозорості регіональних і муніципальних фінансів; надання методологічної й консультаційної допомоги суб'єктам господарювання з метою поліпшення ефективності та якості управління державними й муніципальними фінансами, а також реалізації реформи місцевого самоврядування.

У ході перебудови міжбюджетних відносин варто розширити коло власних повноважень органів місцевої влади та делегованих їм повно-

Таблиця 1.3.2

Принципи створення технічної й технологічної архітектури інтегрованого середовища управління державними фінансами України

Принцип	Сутність принципу
Принцип централізації	Передбачає зберігання та оброблення інформації в єдиному центрі обробки даних, що забезпечує повний цикл – від отримання запиту до формування кінцевого результату
Принцип консолідації інфраструктури	Означає забезпечення належного ступеня централізації оброблення даних, компоненти технічної інфраструктури автоматизованої системи управління державними фінансами, що консолідується в єдиному центрі обробки даних
Принцип цілісності телекомунікаційного середовища	Полягає в тому, що для забезпечення інформаційної взаємодії між підсистемами автоматизованої системи управління державними фінансами, а також доступу до функцій таких підсистем користувачам Міністерства фінансів України й підвідомчих служб створюється єдине телекомунікаційне середовище передавання даних
Принцип використання єдиної інфраструктури цифрової довіри	Передбачає, що для забезпечення юридичної значимості документа в інтегрованому середовищі управління державними фінансами використовується єдина інфраструктура цифрової довіри
Принцип масштабності	Полягає в забезпеченні готовності технічної інфраструктури (включаючи системи інженерного забезпечення) до розвитку автоматизованої системи управління державними фінансами в частині розширення її функціональності, збільшення числа користувачів і обслуговуючих організацій, підвищення якості послуг
Принцип уніфікації інтерфейсів	Означає, що всі види взаємодії із системою та її компонентами реалізуються на основі уніфікованих стандартів, а при побудові інтерфейсу користувачів системи повинні застосовуватись єдині правила й стандарти з урахуванням сучасних вимог до зручності такого інтерфейсу
Принцип відкритості	Полягає в забезпеченні підтримання системою інтерфейсів для взаємодії з іншими (зовнішніми) системами, які базуються на відкритих промислових стандартах міжсистемної взаємодії. При цьому інтеграція із системою ззовні не передбачає нестандартних рішень або дорогих розробок
Принцип неперервності/ постійності	Означає, що архітектура системи забезпечує стійкість, достатню для уможливлення всім користувачам системи виконання своїх функцій відповідно до чинного законодавства

Складено авторами.

важень, передбачивши надання субвенцій із бюджету; закріпити законодавчо розмежування видаткових зобов'язань і дохідних джерел, спрямованих на поліпшення збалансованості регіональних бюджетів та підвищення прозорості й об'єктивності системи фінансової підтримки суб'єктів господарювання.

Урядом України поставлено за мету збільшення зацікавленості суб'єктів господарювання в забезпеченні фінансової самостійності, ефективне використання власності, підвищення ефективності та якості управління державними фінансами. Однак видатки бюджету на міжбюджетні трансферти постійно зростають, тож найближчим часом неможливо створити умови для зміцнення фінансової самостійності переважної частини місцевих бюджетів. Загалом формування міжбюджетних відносин в Україні не повною мірою націлене на забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку регіонів.

Відсутність методики оцінки ефективності міжбюджетного регулювання зумовлює отримання неповної, недостовірної інформації, ослаблення контролю використання коштів, що актуалізує питання створення механізму, який допоможе об'єктивно розподіляти фінансову допомогу. У зв'язку з цим пропонується проводити оцінку системи міжбюджетного регулювання та реформування бюджетного процесу за декількома напрямками (рис. 1.3.3). Паралельно, на нашу думку, доцільно реформувати бюджетне законодавство за такими напрямками: 1) збільшення дохідних джерел регіональних і місцевих бюджетів до оптимального рівня завдяки встановленню додаткових нормативів відрахувань у бюджети обласного рівня від місцевих податків та зборів; 2) внесення коректив у методики обчислення дотацій і субвенцій із метою стимулювання регіонів відмовитися від витратного методу освоєння безповоротних відрахувань та перейти до фінансування за результатом.

Основними принципами бюджетування, орієнтованого на результат, унаслідок реформування мають стати: гарантоване фінансове забезпечення чинних зобов'язань; конкурсний розподіл бюджетних коштів для фінансування взятих на себе зобов'язань; вимірність і сумісність результатів діяльності учасників бюджетного процесу; декомпозиція цілей та завдань; підвищення відповідальності й самостійності учасників бюджетного процесу та адміністраторів бюджетних коштів у рамках чітких середньострокових орієнтирів; взаємозв'язок бюджетних показників із суспільно важливими результатами.

Відомчі цільові програми, перелік державних послуг та відповідні державні стандарти мають затверджуватися нормативно-правовими ак-

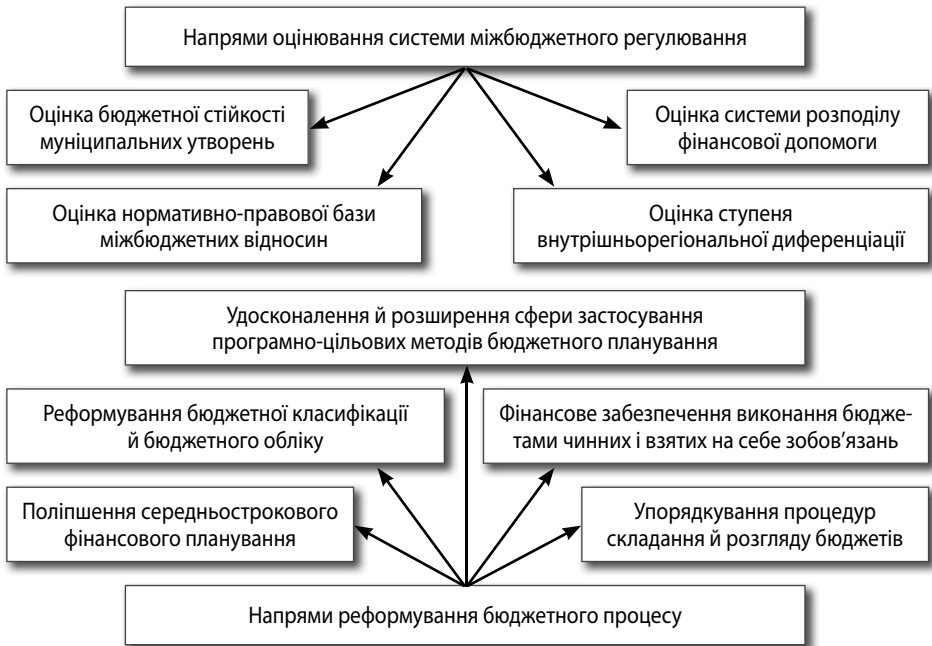


Рис. 1.3.3. Схема оцінки системи міжбюджетного регулювання та реформування бюджетного процесу

Складено авторами.

тами галузевих міністерств і відомств. Повинна бути досягнута повна інтеграція в бюджетний процес реєстру видаткових зобов'язань, які забезпечують чіткий розподіл чинних та взятих на себе зобов'язань. Очікувані результати формалізуються, по-перше, в змісті доповідей про результати й основні напрями діяльності суб'єктів бюджетного планування (в тому числі в межах відомчих цільових програм); по-друге, в рамках обґрунтувань бюджетних асигнувань у складі бюджетних заявок.

Окрім того, вважаємо за потрібне створити систему паспортів державних інститутів. Такий документ повинен містити ключову інформацію про діяльність інститутів, організацій, установ та їх поточний стан для використання при плануванні й виконанні кошторису установ, складанні звітності та оцінюванні ефективності діяльності. Подібна паспортизація дасть змогу виявити, які функції установ дублюються, й оптимізувати бюджетну мережу.

При здійсненні заходів програми реформування, розробленні нормативно-правових актів і автоматизації процесів Міністерство фінансів

Україні повинне мати на меті отримання реальної можливості вдосконалення програмно-цільового планування соціально-економічного розвитку регіонів і обласних управлінь, досягнення інтеграції в бюджетний процес системи управління. Впровадження бюджетування, орієнтованого на результат, варто розглядати як важливий інструмент підвищення ефективності державних витрат та поліпшення якості надання державних послуг, тобто поступального розвитку держави й регіонів.

Доцільно термінологічно точно визначити й систематизувати індикатори соціально-економічної ефективності державних програм. При цьому в ролі індикаторів неприпустимо вказувати обсяги бюджетних асигнувань та розміри фінансування за рахунок коштів позабюджетних джерел.

Задля скорочення й систематизації видаткової частини бюджетів програмна класифікація повинна будуватися на функціональній із закріпленням за програмами відповідальних виконавців у особі відомств і підвідомчих організацій. Це дасть змогу, зокрема, істотно зменшити кількість підстав для внесення змін до зведеного бюджетного розпису, в якому, на наш погляд, повинні бути відображені лише державні програми, та одночасно розширити повноваження головних розпорядників коштів бюджету щодо складання й ведення власних бюджетних розписів.

Індикатори для обґрунтування бюджетних асигнувань доцільно розраховувати на коротко-, середньо- та довгостроковий періоди. На наш погляд, наразі їх обґрунтування здійснюється недостатньо ефективно: щодо багатьох таких асигнувань показники безпосереднього та кінцевого результату їх використання або відсутні, або обрані неналежним чином.

Необхідно поширювати позитивний вітчизняний досвід утілення принципів формування програмного бюджету при збереженні й збільшенні ролі наявних інструментів бюджетного планування – реєстру видаткових зобов'язань та обґрунтування бюджетних асигнувань. Також доцільно надати керівникам програм управлінську свободу в питаннях перерозподілу цих асигнувань на одну програму між фінансовим роком і плановим періодом, між програмами одного відомства (підпрограмами однієї програми) з урахуванням пріоритетності напрямів. Однак такі рішення повинні бути продиктовані їхньою соціально-економічною ефективністю. За реалізацію кожної програми зобов'язаний звітувати й нести відповідальність її керівник. Оплату його праці (бонуси, премії) потрібно розраховувати виходячи з досягнення цільових показників (індикаторів).

Варто передати повноваження з проведення незалежної оцінки виконання програм, а також із консультування при визначенні їх індикаторів зовнішнім професійним дослідницьким центрам. Останні повинні висловлювати об'єктивну оцінку суспільства та бути незалежними від держави. Зазначене сприятиме формуванню суспільного контролю, підвищенню прозорості бюджетного процесу та зменшенню корупційної складової, а отже, й випадків надання фіктивних індикаторів і звітів.

У підсумку, інституційний механізм забезпечення реформування інститутів системи управління державними фінансами в умовах інтеграції може мати таку структуру:

- *Інститут оцінювання ступеня ризику та довіри в міжбюджетних відносинах.* Успіх бюджетної політики великою мірою визначається ступенем ризику й довіри, взятим до уваги економічними суб'єктами. У процесі переходу до ринкової економіки, з появою нових інститутів і зміцненням ролі держави, в Україні зростала довіра між ринковими агентами. Разом із тим від ступеня зовнішньої довіри до економіки та ризику залежать приплив іноземних інвестицій і, відповідно, інші макроекономічні показники (валютний курс, вартість кредитних ресурсів, ліквідність, бюджетна забезпеченість, державний та корпоративний борг, інфляція, купівельна спроможність національної валюти, можливості для модернізації, конкурентоспроможність вітчизняних підприємств і, зрештою, добробут населення).

Уряд повинен обрати гнучку фінансову політику, спрямовану на зниження ризиків знецінення внутрішніх чи зовнішніх інвестицій шляхом підвищення рівня довіри до фінансової системи, а також на забезпечення самодостатності розвитку реального сектору національної економіки. В протилежному випадку рівень довіри й ризику, досягнутий за рахунок короткострокової фінансової стратегії накопичення резервів, може впасти через відсутність об'єктивної бази розширеного відтворення багатства в особі індустріального сектору.

- *Інститут якості управління державними фінансами.* В цьому контексті необхідно забезпечити гнучке та якісне управління державними фінансами, основною метою котрого має стати поліпшення добробуту населення.
- *Норми управління державними фінансами.* Залежно від результатів моніторингу та оцінки управління державними фінансами розробляється стратегія вибудовування горизонтальної або верти-

кальної інтеграції, підтримки тих чи інших секторів економіки або груп інтересів, обираються адекватні фіскальна, валютна й грошово-кредитна політики.

Іншими словами, відповідальна бюджетна політика повинна розглядатись як невід'ємна складова ефективного та відповідального управління державними фінансами. Основними умовами досягнення успіху в розробленні й реалізації такої політики є:

- 1) впровадження чітко сформульованих пріоритетів бюджетної політики, потенційно досяжних і кількісно вимірюваних, виходячи з необхідності розв'язання проблем браку працездатного населення та дефіциту кваліфікованих кадрів із багатьох спеціальностей, що вимагає переорієнтації й соціальної сфери, й інструментів реалізації такої політики на результат (зниження ризику захворюваності для забезпечення кращої охорони здоров'я; поліпшення умов праці з метою зменшення страхових ризиків у системі соціального забезпечення тощо);
- 2) наявність нормативно-правової бази, котра гарантує та забезпечує механізм участі інститутів громадянського суспільства у встановленні пріоритетів бюджетної політики;
- 3) застосування інструментів реалізації бюджетної політики, що сприяє досягненню стратегічних цілей державної соціальної політики та ефективному використанню бюджетних коштів у відповідній сфері.

Поділяємо точку зору тих українських вчених-фінансистів, які вважають реформи способом здійснення інституційних змін, а реформаторів – садівниками, а не інженерами або імпортерами, які вишукують кращі світові практики¹. На думку В. Решетило, в концепції “вироснування” не враховується той факт, що в умовах нестійкого, нерівноважного й невизначеного соціально-економічного середовища інститути не “вироснують”, а виникають як своєрідний інваріант у їх видозмінюваних взаємодіях із зовнішнім і внутрішнім середовищем². Окрім того, концепція “вироснування” інституцій не зважає на здатність інституційного середовища сприймати зміни³.

¹ Коваленко Ю. М. Інституціоналізація фінансового сектору економіки: монографія / Ю. М. Коваленко; Нац. ун-т ДПС України, Інф. центр. – Ірпінь, 2013. – С. 228.

² Решетило В. П. Біфуркаційний характер інституційних змін соціально-економічних систем перехідного типу / В. П. Решетило // Економічна теорія. – 2007. – № 4. – С. 53, 54.

³ Там само. – С. 55.

Висновки

Процес реформування інститутів системи управління державними фінансами має спиратися на створення інститутів забезпечення фінансової безпеки, а система показників соціально-економічного розвитку України – враховувати склад, структуру й динаміку інституційних чинників сучасної, конкурентоспроможної, державно-ринкової економіки. Таким чином, ефективна економічна та фінансова організація повинна базуватися на складних інститутах, велике значення для котрих має розвиток інституційного середовища. В недосконалому інституційному середовищі більш результативно функціонують простіші утворення. Для формування ефективніших складних інститутів необхідно мати навички користування ними та постійно контролювати процес їх адаптації. В такому контексті можна вести мову про реалізацію масштабних державних програм у сфері розвитку бюджетної системи України.

Розділ 2

ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ І МОДЕРНІЗАЦІЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

2.1. МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗМЕЖУВАННЯ ТА ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ НА ВИКОНАННЯ ДЕЛЕГОВАНИХ І ВЛАСНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1.1. Підходи до визначення та обґрунтування форм міжбюджетних відносин в актуальних дослідженнях теорії суспільних фінансів

Реалізація реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади передбачає створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень¹. У меті Концепції відзначено необхідність надання високоякісних та доступних публічних послуг для громадян, що обумовлює пріоритетність проблем організації системи міжбюджетних трансфертів. Саме тому вдосконаленню інструментів міжбюджетних відносин повинен передувати детальний аналіз теоретичних та методичних підходів їх використання, що дасть змогу не лише уточнити категоріальний апарат, а й методично обґрунтувати переваги, недоліки та ризики реалізованих змін.

Основними інструментами міжбюджетних відносин є трансферти, котрі в широкому розумінні поділяються на дві категорії: загального (безумовні) і конкретного (умовні, цільові) призначення. Трансферти загального призначення надаються як загальна фінансова підтримка, без чітких критеріїв використання. Надання таких трансфертів зазвичай передбачається державними програмами фінансової підтримки місцевого самоврядування, але іноді ці інструменти можуть використовуватися центральним урядом або з обмеженням у термінах надання, або з установами суб'єктів, що їх отримують. Безумовні трансферти призначені для збереження місцевої фінансової автономії та забезпечення справедливості розподілу фінансових ресурсів між рівнями державного управління. Саме тому ст. 9 Європейської хартії місцевого са-

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

моврядування закріплено пріоритетність застосування саме цього виду трансфертів для фінансової підтримки місцевого самоврядування: “У міру можливості, дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проєктів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції”.

Блокowymi називають трансферти, котрі використовуються центральним урядом для забезпечення широкої підтримки місцевого самоврядування в конкретній галузі, наприклад освітній, без встановлення критеріїв чи обмежень для одержувачів щодо розподілу коштів між підфункціями. Дослідження зарубіжних вчених вказують на відсутність однозначного трактування цього виду трансфертів¹, оскільки за характеристиками цей інструмент перебуває між умовними і безумовними трансфертами, забезпечуючи підтримку бюджету без визначення цілей, мети використання, але водночас стосуючись визначеної галузі видатків місцевих бюджетів.

Трансферти загального призначення просто збільшують ресурси одержувача (територіальної громади), тобто справляють тільки ефект доходу. І безумовні, і блокові трансферти мають однакову тенденцію до розширення обсягів видатків місцевих бюджетів. На противагу цьому всі емпіричні дослідження демонструють, що гривня, отримана органом місцевого самоврядування у вигляді трансферту загального призначення, зазвичай справляє більший вплив на зростання видатків відповідного місцевого бюджету, ніж зростання доходів резидентів на той самий обсяг².

Формульні підходи до розподілу трансфертів загального призначення дуже поширені. Прикладом їх розподілу на формульній основі є федеральні трансферти та трансферти зі штатів муніципалітетам у Бразилії, багаторічний досвід використання в цій країні дотації вирівнювання та цільових субвенцій. Водночас, згідно з певними даними, такі трансферти знижують стимули муніципалітетів до ефективного використання влас-

¹ *Shah A. A Practioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers / A. Shah, R. Boadway. – Washington : The World Bank, 2006. – 52 p.; Spahn P. B. Conditioning Intergovernmental Transfers and Modes of Interagency Cooperation for Greater Effectiveness of Multilevel Government in OECD Countries / P. B. Spahn // OECD workshop on Effective Public Investment at Sub-National Level in Times of Fiscal Constraints: Meeting the Co-ordination and Capacity Challenges. 21 June 2012 OECD Conference Centre. – OECD, 2012. – 58 p.*

² *Gramlich E. Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature / E. Gramlich // The Political Economy of Fiscal Federalism / ed. by W. Oates. – Lexington, MA : Heath, 1977. – P. 219–239; Rosen H. S. Public Finance / H. S. Rosen. – 7th ed. – Boston : McGraw : Irwin Hill, 2005. – 609 p.*

ної податкової бази¹. Умовні трансферти покликані забезпечити стимули для територіальних громад до здійснення конкретних програм чи заходів у визначеній сфері. Ці трансферти можуть надаватися на постійній або регулярній основі чи в особливих випадках. Надання умовних трансфертів зазвичай супроводжується визначенням типу витрат (капітальні, експлуатаційні тощо), які можуть бути профінансовані (критеріальна обумовленість). Критерієм надання умовних трансфертів може також бути досягнення певних результатів у сфері надання послуг (результативна обумовленість). Критеріальна обумовленість часто є нав'язливою і непродуктивною, тоді як результативна забезпечує встановлення цілі для одержувача зі збереженням місцевої автономії. Умовні трансферти можуть передбачати критерії співфінансування щодо їх одержувачів, котрі часом визначаються без обмеження загального обсягу трансферту.

Вимоги співфінансування сприяють ретельнішому формуванню обсягів видатків місцевих бюджетів, фінансованих за рахунок трансфертів. Обмеження обсягів цільових трансфертів дає змогу підвищити контроль із боку надавача над загальним їх обсягом. Водночас ці інструменти цільового призначення (з умовою співфінансування) створюють навантаження на територіальні громади з обмеженими фінансовими можливостями. У зв'язку з цим частку співфінансування необхідно встановлювати обернено пропорційно до показника дохідної спроможності на одного жителя, для того щоб менш забезпечені громади брали участь у таких програмах державної підтримки.

Цільові трансферти без критерію співфінансування найкраще підходять для фінансової підтримки галузі з високим пріоритетом із боку центрального уряду, але з нижчим пріоритетом для місцевих органів влади. Це можливо, якщо програма трансфертів забезпечує високий ступінь перерозподілу до заданого рівня забезпеченості, після чого ефект раптово закінчується. З метою отримання заданого рівня можливої підтримки одержувачі трансфертів зацікавлені в широкому використанні безумовних трансфертів без співфінансування, котрі забезпечують їм максимальну гнучкість для досягнення власних цілей. Оскільки такі трансферти збільшують ресурсну базу, не впливаючи на структуру витрат місцевих бюджетів, вони сприяють максимізації добробуту одержувачів. З іншої точки зору центральний уряд, котрий надає трансферти, визначає за пріоритет досягнення цілей, на які виділяються кошти, навіть на шкоду інтересам їх одержувачів (органів місцевого самоврядування). Це осо-

¹ *Shah A. The New Fiscal Federalism in Brazil / A. Shah. – Washington, D. C. : World Bank, 1991.*

бливо важливо, коли цілі центрального уряду реалізуються галузевими установами та відомствами, а не центральним органом виконавчої влади з ширшою компетенцією. Відповідно, зазначені суб'єкти встановлюють жорсткі рамки для місцевих органів влади щодо сфери використання коштів. У цій ситуації умовні (вибірково) або блокові трансферти (без співфінансування) можуть гарантувати, що кошти витрачаються у виключній галузі без негативного впливу на місцеві пріоритети серед альтернативних галузей або неефективного розподілу коштів в цільовій галузі.

Використання цільових трансфертів із критерієм співфінансування (галузеві програми з умовою співфінансування) передбачає, що кошти спрямовуються на конкретні цілі, а також те, що одержувач бере участь у фінансуванні програм у визначених межах. Ці трансферти мають два ефекти: доходу і заміщення. Надання трансферту забезпечує приріст доходів місцевого бюджету, який спрямовується на здійснення відповідної суспільної послуги (ефект доходу). Оскільки трансферт знижує її відносну вартість, на території реципієнта обсяг/якість такої послуги збільшується, що створює передумови до зростання обсягів її споживання з-поміж інших послуг-замінників, повних або часткових (ефект заміщення). Обидва ефекти стимулюють підвищення витрат місцевого бюджету на надання конкретної суспільної послуги. Хоча трансферт передбачений лише для неї (на практиці це набір споріднених послуг), надання інших суспільних послуг також збільшиться, незважаючи на те, що вони стають порівняно дорожчими (в результаті ефекту заміщення). Якщо ефект доходу значний, то надання трансферту сприятиме зростанню споживання інших послуг. Проте окремі дослідження вказують на те, що кошти трансфертів цього виду використовуються у визначеній сфері не повною мірою – друга частина трансферту спрямовується на фінансування інших суспільних послуг¹. Це так званий ефект заміщення трансфертів. Якісні прояви цього ефекту залежать як від рівня витрат на суспільну послугу, так і від відносного пріоритету таких витрат.

Трансферти з умовою співфінансування без обмеження обсягу фінансової допомоги можуть ефективно використовуватися для коригування недоліків системи надання суспільних послуг, пов'язаних із негативними зовнішніми ефектами (екстерналіями). Вони виникають, коли послуги, що створюються та надаються одними територіальними гро-

¹ *Shah A. An Empirical Analysis of Public Transit Subsidies in Canada / A. Shah // Quantity and Quality in Economic Research. – 1988. – Vol. 2. – P. 15–25; Shah A. Provincial Transportation Grants to Alberta Cities: Structure, Evaluation, and a Proposal for an Alternate Design / A. Shah ; R. Ch. Brown (ed.) // Quantity and Quality in Economic Research. – 1985. – Vol. 1. – P. 59–108.*

мадами, споживаються також жителями інших територіальних громад, котрі не беруть участі в їх створенні та наданні. Якщо ці громади не можуть домовитися про фінансову компенсацію, виправити ситуацію можна шляхом надання цільового трансферту з бюджету вищого рівня бюджетної системи, з визначенням ступеня прояву зовнішніх ефектів. Трансферти на умовах співфінансування можуть ліквідувати негативні наслідки зовнішніх ефектів, проте їх надання не враховує фіскальних можливостей і надавача трансферту, й одержувача. Місцеві органи влади з достатнім рівнем фіскальної спроможності здатні задовольнити відповідні вимоги співфінансування й отримати великий обсяг фінансової допомоги. Громади з обмеженими фінансовими можливостями можуть не відповідати зазначеним вимогам, а отже, не матимуть змоги отримати більший обсяг допомоги, навіть якщо їхні видаткові потреби аналогічні або перевищують потреби більш забезпечених громад¹. У таких випадках необхідні інші форми фінансової допомоги, що забезпечуватимуть вирівнювання фіскальних можливостей реципієнтів.

Надавач трансферту, як правило, віддає перевагу трансфертам з умовою співфінансування з обмеженням обсягу трансфертного фонду, оскільки вони дають можливість зберегти контроль над видатковою частиною бюджету.

Розглянуті підходи до класифікації міжбюджетних трансфертів дещо спрощено враховують ознаку умови стосовно їхніх форм. Для цілей цього дослідження важливо усвідомлювати різницю між фінансовими потоками, які являють собою загальну підтримку бюджету без жодних намірів втручатися в політику одержувача, й тими, де уряд-донор намагається розширити вплив на одержувача за допомогою фінансових стимулів або встановлення цільового призначення для трансфертів (запровадження цільових трансфертів). Тільки останнє важливе в цьому контексті. З огляду на викладене постає потреба в уточненні критерію умови щодо міжбюджетних трансфертів та визначенні ступеня його впливу на рішення їх одержувачів.

По-перше, система фінансового забезпечення місцевого самоврядування, як правило, реалізується за рахунок закріплених/розподілених доходів, тобто використання податкових розщеплень між рівнями бюджетної системи. Розподіл останніх часто здійснюється на підставі формул, що відображають фінансові можливості або різні критерії суспільних потреб. Там, де такі критерії об'єктивні, немає можливості маніпулюва-

¹ *Shah A. The New Fiscal Federalism in Brazil / A. Shah. – Washington, D. C. : World Bank, 1991.*

ти ними (наприклад, населення, розмір територіальної одиниці, частка пенсіонерів, стандартизованих податків і т. ін.), вплив трансфертів на політику реципієнта відсутній (за винятком чистого ефекту доходу). Хоча в ряді випадків, зокрема в колишніх соціалістичних країнах (скажімо, Угорщині), трансферт надається на основі нормативів, приміром, кількості лікарняних ліжок. Можна стверджувати, що такі трансферти є обумовленими, оскільки ґрунтуються на нормативах, у цьому випадку створення ліжко-місць (а не обсягів медичних послуг). Проте для цілей цього дослідження “нормативні трансферти” вважаються безумовними загальними трансфертами, лише з неаргументованими критеріями розподілу.

По-друге, безумовні в принципі, загальні трансферти (і навіть розподіл податкових надходжень) надаються для забезпечення достатньої фінансової спроможності бюджету-реципієнта та в окремих випадках можуть мати ознаки умови, притаманні для цільових трансфертів. Там, де коригування здійснюється на суто фіскальних підставах (наприклад, для зміни вертикального фіскального балансу), це безпосередньо не впливає на пріоритети політики органів місцевого самоврядування, знову-таки за винятком ефекту доходу. Але коли елементи безумовних трансфертів (таких як формула розподілу трансфертів) стають предметом критеріїв ефективності (зокрема макрополітичні цілі) або фінансові потоки від розподілених податків спрямовуються на певні статті витрат (наприклад, обслуговування боргу) чи у спеціальні фонди, спостерігаються явні наміри центрального уряду впливати на політику реципієнтів такої допомоги. Формальні правила, такі як формула розподілу трансфертів або податкового розщеплення, зазвичай встановлюють м'якші обмеження. Утім, беручи до уваги формальне “право власності” на трансферти та податкові розщеплення з боку центрального уряду, такі правила можуть бути дотримані тільки тимчасово, поки критерії умови не виконуються. Тому вплив є обмеженим та має переважно тільки сигнальний ефект.

По-третє, є ще одна відмінність між цільовими трансфертами (conditional grants) і трансфертами цільового призначення (specific-purpose grants). На перший погляд трансферт цільового призначення виділяється з конкретною метою, нібито обумовлено. Проте питання в тому, якою мірою ця “умова” є обов'язковою. Якщо одержувач витратить власні ресурси для цієї конкретної мети в будь-якому випадку, то критерій умови такого трансферту насправді не має істотної ваги. Тому надання трансфертів цільового призначення настільки ж ефективне, як і надання загального трансферту, оскільки він порушує принцип “безумовності власних ресурсів”. Якщо ресурсів трансферту цільового призначення

більше, ніж той обсяг, котрий одержувач використовуватиме відповідно до місцевих пріоритетів, можна розглянути обсяг перевитрат бюджетних коштів. Таким чином, надання трансфертів цільового призначення перебуває на межі між безумовним загальним та цільовим трансфертом.

По-четверте, використання трансфертів цільового призначення передбачає наявність інформації для встановлення чітких критеріїв, які є обов'язковими. Існують різні способи вирішення цієї проблеми. Найпоширенішим підходом є попереднє визначення критеріїв, але вони не можуть передати поточний стан речей. Типовим способом розв'язання цієї проблеми є критерій співфінансування – безпосереднього або опосередкованого. У контексті поставленої проблеми буде розглянуто трансферти цільового призначення з метою встановлення умов. Але це питання слід розглядати в ширшому контексті “спеціальних трансфертів” (specific grants), “трансфертів на виконання делегованих повноважень” (mandated grants) і “капітальних трансфертів” (capital grants), надання котрих не просто орієнтоване на досягнення мети, але передбачає якісні та кількісні умови, спрямовані на реалізацію певних цілей.

З урахуванням наведених міркувань, пропонується класифікація міжбюджетних трансфертів (рис. 2.1.1, табл. 2.1.1).

Під загальними трансфертами слід розуміти всі міжбюджетні трансферти, основною метою яких є забезпечення загальної бюджетної підтримки субцентрального рівня державного управління. Це фінансування, як правило, безумовне й еквівалентне власним фінансовим можливостям одержувачів трансфертів (загальнодержавні податки й податкові розщеплення). Головним завданням загальних трансфертів є збереження вертикального фіскального балансу між рівнями державного управління та поділ фінансових ризиків щодо дохідної частини зведеного бюджету. В такому контексті ці трансферти є ідеальним інструментом для встановлення макроекономічних обмежень стосовно місцевих бюджетів. Загальні трансферти, а іноді податкові розщеплення, що розподіляються на підставі формул, а не згідно з диференційованим підходом, теж використовуються для фінансового вирівнювання місцевих бюджетів (трансферти вирівнювання). Названі трансферти зазвичай надаються без умов.

До спеціальних трансфертів належать усі міжбюджетні трансферти, спрямовані на послаблення впливу зовнішніх ефектів (як у горизонтальній, так і у вертикальній площині) та стимулювання ефективності. Спеціальні міжбюджетні трансферти також можуть бути використані з метою економії на масштабах шляхом створення стимулів до формування “оптимальної” просторової одиниці для надання суспільних послуг, що, як очікується, знизить рівень фіскальної конкуренції між територіальними громадами.

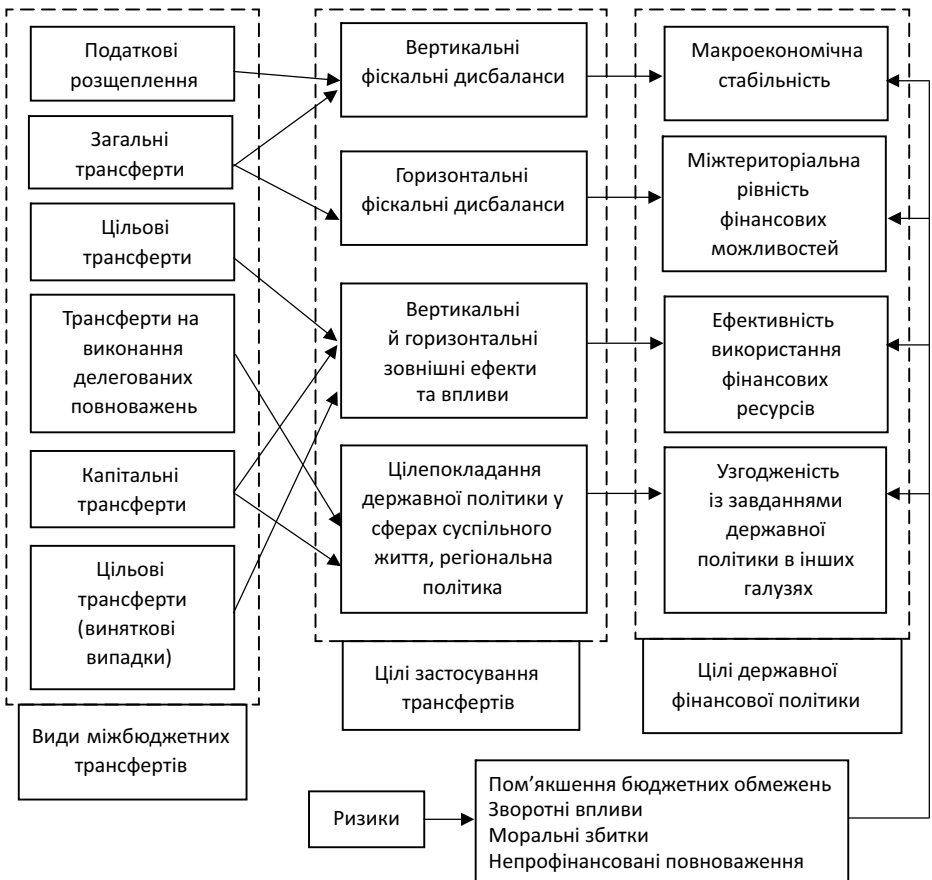


Рис. 2.1.1. Класифікація міжбюджетних трансфертів за цілями їх застосування

Складено за: Spahn P. B. Conditioning Intergovernmental Transfers and Modes of Inter-agency Cooperation for Greater Effectiveness of Multilevel Government in OECD Countries / P. B. Spahn // OECD workshop on Effective Public Investment at Sub-National Level in Times of Fiscal Constraints: Meeting the Co-ordination and Capacity Challenges. 21 June 2012 OECD Conference Centre. – OECD, 2012. – 58 p.

Перед оцінюванням теоретичних підходів до використання цільових міжбюджетних трансфертів доцільно приділити увагу окремим аспектам розвитку системи міжбюджетних трансфертів у економічно розвинутих країнах. Застосування трансфертів на виконання делегованих повноважень (mandated grants) не є загальнопоширеним, оскільки мож-

Таблиця 2.1.1

Типологія міжбюджетних трансфертів за ознакою умови їх надання

№	Типи міжбюджетних трансфертів	Умови надання
<i>Податкові розщеплення, загальні безумовні трансферти</i>		
1a	Загальнодержавні податки та збори, що зараховуються до місцевих бюджетів	Безумовні власні доходи Власні доходи прив'язані до конкретних цілей або конкретних бюджетних і позабюджетних фондів
1b	Податкові розщеплення, що розподіляються відповідно до принципу походження	Безумовні власні доходи Трансферти, критерії надання яких встановлюються відповідно до конкретних цілей або фінансових можливостей одержувача (наприклад, обслуговування боргу)
1c	Податкові розщеплення, які здійснюються відповідно до формули	
1d	Безумовні трансферти на підставі формули розподілу чітко визначеного трансфертного фонду (пулу доходів)	Безумовні трансферти вирівнювання (об'єктивні й екзогенні критерії) Квазіумовні "нормативні трансферти" (normative grants) (суб'єктивні та/або ендегенні критерії) Трансферти з критеріями ефективності (performance-related grants)
1e	Загальні трансферти, де обсяг трансфертного фонду (рівень фінансування) оснований на щорічних асигнуваннях, але з прозорою формулою розподілу	"Дискреційні трансферти": непрозорі механізми розподілу; критерії аналогічні
1f	Загальні трансферти, що не мають чітких правил розподілу; довільний розподіл обумовлений політичними міркуваннями	"Дискреційні трансферти": непрозорі механізми розподілу; умови не прописані
<i>Цільові трансферти, трансферти спеціального призначення</i>		
2a	Разові трансферти або трансферти закритого типу, розраховані на базі формули, в обсязі, який визначає використання коштів в рамках більш широкої програми ("блокові трансферти")	Безумовне фінансування в межах зазначеної програми На підставі критерію "стандартизованих зусиль" ("maintenance of effort" criteria) або норм З урахуванням закріплених законодавством або визначених на договірних

Закінчення табл. 2.1.1

№	Типи міжбюджетних трансфертів	Умови надання
		<p>умовах критеріїв для досягнення конкретних (специфічних) результатів</p> <p>З урахуванням закріплених законодавством або визначених на договірних умовах критеріїв для досягнення результатів для бюджету в цілому або макроекономічних критеріїв (наприклад, заборгованості)</p>
2b	Разові трансферти або трансферти закритого типу, розраховані на базі формули, з обов'язковим використанням коштів виключно в рамках певної програми або проекту ("категоріальні гранти")	<p>Безумовне фінансування в рамках зазначеної програми</p> <p>За допомогою критерію стандартизованих зусиль ("maintenance of effort" criteria)</p> <p>З юридично визначеними критеріями або критеріями ефективності на договірній основі</p>
2c	Трансферти відкритого типу (без обмеження обсягу фінансування), що надаються на чітких законодавчих умовах ("обов'язкові" (блокові або спеціальні) трансферти) ("mandatory" [block or categorical] grants)	Спеціальне фінансування на підставі правових критеріїв прийнятності (eligibility criteria), але з достатньою свободою дій одержувача трансферту, особливо щодо критеріїв прийнятності
<i>Трансферти на виконання делегованих повноважень (Mandated grants)</i>		
3a	Трансферти для відшкодування витрат, що надаються урядом органам місцевого самоврядування для реалізації делегованих повноважень (фінансування "мандатів" закритого типу) (close-ended funding of "mandates")	Напрями фінансування жорстко обмежуються реалізацією делегованих повноважень (мандатів) при повній прозорості щодо калькуляції витрат програми або проекту
3b	Трансферти відкритого типу, що надаються на чітких законодавчих умовах для реалізації загальнодержавних програм через місцеві бюджети ("обов'язкові" трансферти) ("mandatory" grants)	Державні та місцеві органи влади змушені або надавати суспільні послуги безпосередньо одержувачам, або виступати як простий "наскрізний агент"

Джерело: Spahn P. B. Conditioning Intergovernmental Transfers and Modes of Interagency Cooperation for Greater Effectiveness of Multilevel Government in OECD Countries / P. B. Spahn // OECD workshop on Effective Public Investment at Sub-National Level in Times of Fiscal Constraints: Meeting the Co-ordination and Capacity Challenges. 21 June 2012 OECD Conference Centre. – OECD, 2012. – 58 p.

ливність реалізувати відносини в системі суспільного управління за схемою “принципал – агент” залежить від політичного устрою та особливостей розподілу повноважень між рівнями державного управління.

Термін “категоріальний трансферт” (categorical grant) використовується в Сполучених Штатах для позначення великої кількості проектів і заходів із реалізації федеральної програми внутрішньої допомоги (Federal Domestic Assistance – FDA). Використання цих трансфертів, що становлять майже 90 % сукупного обсягу цієї програми, розширювалося протягом тривалого періоду, в тому числі часто як спеціальних програмних рішень Конгресу. У 2011 р. діяло 2200 федеральних програм, з яких 1912 реалізовувалися у вигляді трансфертів, що надавалися 14 федеральними відомствами і близько 50 федеральними агентствами, комісіями, фондами тощо. У 2011 р. трансферти дорівнювали 4,1 % ВВП, 27,5 % видатків федерального та місцевих бюджетів. Хоча категоріальні трансферти, як правило, використовувалися в особливих випадках, Бюро управління і бюджету президента (President’s Office of Management and Budget – OMB) та Адміністрацією загальних служб федерального уряду (General Services Administration – GSA) було здійснено спробу класифікації різних інструментів на підставі прийнятих ознак. Зокрема, у FDA вирізняють 15 видів допомоги, 7 з яких фінансового типу, а 8 – нефінансового. Класифікація допомоги фінансового типу наведена в табл. 2.1.2.

У США було здійснено різні спроби трансформації категоріальних трансфертів у блокові, зокрема не тільки для розширення можливостей використання одержувачами трансфертів, а й для запобігання надмірній фрагментації складових програм допомоги. Критика застосування категоріальних трансфертів у Сполучених Штатах пов’язана з надмірним адміністративним тягарем, обмежувальними характеристиками щодо конкретних регіональних умов, дублюванням елементів програм трансфертів, наявністю ризиків непогодження між різними федеральними відомствами під час виконання суміжних програм в одній території одиниці.

Блокові трансферти в США вперше впроваджені в 1966 р. (програма “Партнерство у сфері охорони здоров’я” – “Partnership for Public Health”) і були розширені адміністраціями Р. Ніксона і Р. Рейгана. Зокрема, Законом про узгоджений загальнодоступний бюджет (Omnibus Budget Reconciliation Act – OBRA) 1981 р. консолідовано 77 програм цільових трансфертів у дев’ять програм блокових трансфертів. Адміністрацією Б. Клінтона запропоновано ряд реформ, які мали згрупувати програми цільових трансфертів у блокові, але більшість із них не були реалізовані. Важливим при-

Таблиця 2.1.2

**Класифікація трансфертів FDA в Сполучених Штатах
(допомога фінансового типу)**

Види трансфертів	Призначення
Формульні трансферти (Formula Grants)	Розподіл фінансових джерел між бюджетами штатів (у тому числі між структурними підрозділами адміністрації штату) відповідно до законодавчо встановлених формул розподілу. Фінансування спрямоване на поточну діяльність реципієнта та не обмежується конкретними проектами
Проектні трансферти (Project Grants)	Фінансова підтримка реалізації конкретних проектів із визначеними строками реалізації. Трансферти можуть містити стипендії, гранти на дослідження, навчальні посібники; гранти технічної допомоги тощо
Прямі платежі для спеціального використання (Direct Payments for Specified Use)	FDA надається безпосередньо фізичним особам, приватним підприємствам, а також іншим приватним установам, організаціям для заохочування або субсидування конкретного виду діяльності. Надання допомоги обумовлене критеріями реалізації завдань її одержувачем
Прямі платежі без спеціальних умов використання (Direct Payments with Unrestricted Use)	FDA надається безпосередньо одержувачам допомоги соціального призначення відповідно до вимог федерального законодавства без обмеження щодо напрямів використання коштів (соціальні, пенсійні виплати, виплати за компенсаційними програмами)
Прямі запозичення (Direct Loans)	Фінансова допомога, що надається через кредитування на певний період. За такими кредитами можуть не нараховуватись проценти
Платежі за гарантованими/застрахованими програмами запозичень (Guaranteed/Insured Loans Program)	Федеральний уряд гарантує погашення кредитів шляхом укладання договорів та ідентифікації ризиків неплатоспроможності
Платежі за договорами страхування (Insurance)	Фінансова допомога з федерального бюджету, яка надається для забезпечення відшкодування збитків

Джерело: Catalog of Federal Domestic Assistance 2011: OMB and GSA, Washington D.C. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.cfda.gov/>.

кладом проведення реформи є заміна цільового трансферту програми “Допомоги сім’ям із дітьми-утриманцями” (Aid to Families with Dependent Children – AFDC) на блоковий трансферт програми “Тимчасова допомога нужденним сім’ям” (Temporary Assistance to Needy Families – TANF).

Методика розподілу блокових трансфертів, як правило, містить формулу, що передбачає наявність ширшої категорії одержувачів порівняно з категоріальними трансфертами. Наприклад, штати можуть використовувати потужний інструментарій ресурсів TANF для досягнення передбачених законодавством чотирьох цілей цієї програми. Незважаючи на заходи щодо запровадження блокових трансфертів замість цільових, програми FDA залишаються достатньо фрагментованими.

Спеціальні трансферти є інструментом компенсації зовнішньої вигоди – чи то по вертикалі між рівнями влади, чи по горизонталі між органами влади на тому самому рівні уряду. Це основне логічне обґрунтування співфінансування децентралізованих суспільних послуг та інвестицій. Наприклад, у Німеччині спільне завдання “Поліпшення регіональної економічної структури” реалізовано за рахунок механізму, спрямованого на компенсацію вертикальних вторинних ефектів щодо державних і регіональних пріоритетів у сфері економічного розвитку.

Іншим прикладом вертикальних спеціальних трансфертів є трансферт охорони здоров'я СНТ (Canadian Health Transfer) у Канаді. Він надається національним урядом на підтримку систем охорони здоров'я в провінціях та на територіях. Його мета – “підтримка національних критеріїв” надання державою медичної допомоги за умови дотримання загальних керівних принципів, викладених у федеральному законі Канади про охорону здоров'я: універсальність, доступність, комплексність, портативність і державне управління.

Швейцарська система міжкантонального фінансування вищої освіти може бути прикладом горизонтальних вторинних ефектів, які компенсуються за допомогою спеціальних трансфертів. Вони ґрунтуються на Конституції (Bundesverfassung, BV) і діють через міжкантональні угоди. Центральний уряд може брати участь у співфінансуванні зазначених послуг як зацікавлена сторона, але водночас нейтральний посередник.

Прикладами горизонтальних спеціальних трансфертів також є трансферти особливим територіям або розпорядникам коштів, котрі виконують спеціальні функції (наприклад, для управління річковим басейном, громадським транспортом, проведення іригації, утилізації твердих відходів, водопостачання тощо). Такий механізм поширений у багатьох країнах ОЕСР, насамперед у США і Великобританії. Ці суб'єкти мають можливості щодо підвищення власних податків та зборів, але зазвичай підтримуються за рахунок допомоги з бюджетів різних рівнів. Аналогічно німецькі райони (Kreise) фінансуються за рахунок трансфертів із бюджетів муніципалітетів, розташованих у їхній юрисдикції. Цей спосіб фінансування множини функцій підкреслює важливість

економії масштабу в наданні суспільних послуг на відповідному регіональному рівні або через спеціалізовані організації.

Водночас німецька система горизонтального фінансового вирівнювання (Finanzausgleich) між землями (Länder) або аналогічна система між муніципалітетами в Данії не орієнтована на зовнішні ефекти регіонального масштабу. Їхній підхід спрямований на міжрегіональне вирівнювання шляхом перерозподілу загальних трансфертів. Однак це не означає, що ефект доходу в результаті функціонування системи не має жодного значення для регіонального розвитку.

Коли між донором і одержувачем трансферту використовуються принципи системи взаємовідносин “принципал – агент”, наприклад, для передачі загальнодержавних функцій на місцевий рівень державного управління з метою досягнення узгодженості в розробленні державної політики або в процесі її реалізації органами місцевого самоврядування, доцільно використовувати термін “трансферти на виконання делегованих повноважень” (mandated grants). Вони можуть також скеровуватися на виконання нормативів або стандартів, установлених на нижчих рівнях державного управління. Наприклад, уряд Великобританії компенсує муніципалітетам повну вартість місцевого податку для осіб із низькими доходами (council tax benefits).

Звичайно, на практиці розмежувати спеціальні й трансферти на виконання делегованих повноважень досить важко. Крім того, таке розмежування порушує чутливі конституційні питання. Наприклад, згадуваний трансферт охорони здоров'я СНТ може бути класифікований як цільовий трансферт для надання медичних послуг громадянам у Канаді (в цьому аспекті сумнівів щодо бюджетної автономії провінцій не виникає) або як трансферт на виконання делегованих повноважень, котрий надається канадським урядом (принципалом) провінціям і територіям у контексті реалізації національної політики в галузі охорони здоров'я. Останнє може бути політично необґрунтованим, і є приклади, коли органи місцевого самоврядування відмовлялись від фінансової допомоги у формі зазначених трансфертів виключно для того, аби зробити акцент на власній фінансовій автономії. Однак термін “непрофінансовані мандати”, часто використовуваний для обґрунтування (не завжди об'єктивного) недостатнього фінансування з місцевих бюджетів, опосередковано підтверджує “функціональну” ознаку отримання трансферту, оскільки він має сенс тільки тоді, коли засади відносин “принципал – агент” дотримуються між центральним урядом та органами місцевого самоврядування.

У контексті дослідження критерію умови у використанні різних форм міжбюджетних трансфертів “капітальні трансферти” слід розгля-

дати як спеціальні або на виконання делегованих повноважень, однак із урахуванням їхньої особливої мети – фінансування капітальних вкладень органів місцевого самоврядування (financing public capital formation). Звернути увагу на цей вид трансфертів доцільно не лише тому, що він пов'язаний з державними інвестиціями та регіональним розвитком, а й оскільки вони мають особливі характеристики, зважаючи на їх обсяг та специфічні цілі надання. Капітальні трансферти, як правило, застосовуються до конкретних проектів протягом визначеного періоду, що обмежує використання формульних підходів у процесі розподілу.

Використання всіх видів міжбюджетних трансфертів супроводжується певними ризиками. Наприклад, критерії виділення недостатніх обсягів фінансування або помилкового встановлення умов можуть пом'якшити бюджетні обмеження, котрі деформують економічні стимули чи роблять трансфертні програми неефективними через непрофінансовані (або частково профінансовані) мандати.

Наведені підходи до класифікації міжбюджетних трансфертів дали змогу визначити функціональні та організаційні обмеження при використанні кожної з проаналізованих форм трансфертів. Зокрема впровадження в Україні нових форм міжбюджетних трансфертів (освітньої, медичної субвенції) мало на меті реалізувати прозору процедуру надання фінансових ресурсів для виконання делегованих органам місцевого самоврядування повноважень. Такі завдання були передбачені Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні й Планом її реалізації¹. Більшість положень Плану реалізації в частині цільових субвенцій не були виконані, зокрема стосовно розроблення державних стандартів (нормативів) якості адміністративних, соціальних та інших послуг, що мали бути використані в методиках формування обсягів субвенцій та їх розподілу. Зазначені положення було повернено до оновленого Плану реалізації Концепції², що підсилює

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-p>; Про затвердження Плану заходів з 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-p>.

² Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 № 688-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249350402>.

їхню актуальність та вказує на незавершеність реформи міжбюджетних трансфертів. Частка таких цільових субвенцій місцевим бюджетам в Україні в загальному обсязі трансфертів за період 2015–2016 рр. за плановими показниками була досить суттєвою (59,2 і 48,9 % відповідно¹) і зіставною з часткою дотації вирівнювання місцевим бюджетам в загальному обсязі трансфертів у 2014 р. (49,4%²). Оскільки алгоритми розподілу освітньої та медичної субвенції повністю запозичені з методики розподілу дотації вирівнювання³, можна констатувати, що підходи до використання міжбюджетних трансфертів, незважаючи на задекларовані в Бюджетному кодексі (в редакції від 28.12.2014) нововведення, залишилися без змін.

З огляду на наведену типологію міжбюджетних трансфертів чинний у бюджетній системі України інструментарій цільових трансфертів (освітньої та медичної) варто віднести до спеціальних трансфертів, а саме блокових (табл. 2.1.1, № 2а). Аргументами на користь такого підходу є обмеження загального обсягу трансферту за кожним інструментом, широкий діапазон бюджетних програм місцевих бюджетів, фінансованих за рахунок цих трансфертів, а також наявність в алгоритмі розподілу субвенцій такого елементу, як фінансовий норматив бюджетної забезпеченості. Так, за рахунок освітньої, медичної субвенції фінансується значна кількість закладів⁴, для яких передбачено окремі коди функціональної класи-

¹ Про Державний бюджет України на 2015 рік : закон України від 28.12.2014 № 80-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80-19>; Про Державний бюджет України на 2016 рік : закон України від 25.12.2015 № 928-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.

² Про Державний бюджет України на 2014 рік : закон України від 16.01.2014 № 719-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/719-18>.

³ Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами : постанова Кабінету Міністрів України від 26.06.2015 № 435 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/435-2015-п>; Про затвердження формули розподілу обсягу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 618 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/618-2015-п>; Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів : постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1149-2010-п>.

⁴ Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-п>; Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам : постанова Кабінету Міністрів України від 23.01.2015 № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/11-2015-п>.

фікації видатків та кредитування бюджету, а отже, й окремі бюджетні програми місцевих бюджетів¹. Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості за вимогами Бюджетного кодексу України (БКУ) повинен використовуватися для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів (ст. 2 БКУ), а також є ключовим елементом їх розрахунку (ст. 94 БКУ).

Водночас сам факт віднесення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості до норм дискусійний, оскільки такі нормативи не мають чіткої прив'язки до суспільних послуг, а відповідно, не можуть використовуватись як аргумент на користь дотримання соціальних стандартів та нормативів. Зазначені нормативи є лише результатом технічного обрахунку планового обсягу фінансових ресурсів, що виділяється державою для реалізації делегованих органам місцевого самоврядування повноважень на одного потенційного споживача. Тому віднесення цільових субвенцій до блокових трансфертів наразі є умовним, а аргументованим може стати лише після імплементації державних соціальних стандартів та нормативів у методики формування обсягів субвенцій та їх розподілу.

2.1.2. Напрями вдосконалення процедур формування та розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів

Новий рівень розвитку суспільних відносин зумовив істотне зниження ефективності централізованих підходів до надання публічних послуг. Як наслідок, у значній кількості країн було реалізовано підходи до децентралізації повноважень та відповідальності за надання цих послуг органам проміжного й базового рівнів державного управління. Оскільки вихідною умовою більшості реформ суспільних фінансів було підвищення якості відповідних послуг, важливою є оцінка переваг та недоліків підходів до їх надання, умов та критеріїв децентралізації на засадах відносин підзвітності між різними суб'єктами в цілісній системі надання публічних послуг. Перехід від моделі централізованого адміні-

¹ Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11>; Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі “Освіта” : наказ Міністерства фінансів України, Міністерства освіти і науки України від 01.06.2010 № 298/519 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0413-10>; Про затвердження Типового переліку бюджетних програм та результативних показників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі “Охорона здоров'я” : наказ Міністерства фінансів України, Міністерства охорони здоров'я України від 26.05.2010 № 283/437 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0403-10>.

стративного управління соціально-культурною сферою, впровадження підходів щодо децентралізації місцевого самоврядування створюють нові відносини підзвітності між центральним урядом та органами місцевого самоврядування, а також між ними та безпосередніми споживачами публічних послуг – громадянами. Лише дослідження аспектів зміни цих відносин дасть можливість визначити, як децентралізація впливає на підвищення якості публічних послуг. Зокрема, різні її інструменти (фіскальні, адміністративні, регулюючі, ринкові) можуть створити адекватні стимули для постачальників публічних послуг. Нарешті, процес імплементації положень децентралізації є настільки ж важливим, як і реформування елементів бюджетного процесу через забезпечення їх взаємозв'язку з результатами надання послуг.

Обмеження можливостей ефективного планування загального обсягу цільових трансфертів місцевим бюджетам (освітньої і медичної субвенцій) та їх розподілу між місцевими бюджетами пов'язані насамперед із неналежним застосуванням методичного підходу до обрахунку вартості публічної послуги. Методика формування та розподілу освітньої та медичної субвенцій ґрунтується на функції потенційного споживача відповідних послуг: для освітньої послуги це категорія учня, а для медичної – громадянина. Реалізовані у формулах розподілу субвенцій алгоритми мають значну історію застосування на практиці. Елементи формульних розрахунків при розподілі обсягу міжбюджетних трансфертів, а саме дотації вирівнювання, вперше було запроваджено в 2001 р. Складові розрахунку місцевих видатків на загальну середню освіту та охорону здоров'я з відповідної формули могли би бути взятими за основу при розробленні алгоритмів розподілу освітньої та медичної субвенцій (а також субвенції на підготовку робітничих кадрів у 2015 р.), проте їх було запозичено без змін, разом із усіма перевагами та недоліками. Оскільки методики розрахунку нормативів бюджетної забезпеченості в алгоритмах розподілу названих субвенцій не передбачено (вказано лише, що обчислюються на підставі державних соціальних стандартів, але не зазначено, яких саме), зрозуміло, що акцент в алгоритмі розподілу зроблено на системі коригувальних коефіцієнтів фінансових нормативів бюджетної забезпеченості¹.

Як наслідок, принципово нових підходів до визначення обсягу видаткових потреб місцевих бюджетів не передбачено. Оскільки значення коефіцієнтів приведення, охоплення та коригувальних не змінилися, пропорції розподілу фінансового ресурсу між місцевими бюджетами при

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

запровадженні цільових субвенцій залишаються без змін. Це свідчить про відсутність формалізованих методик розрахунку вартості публічних послуг, які дають змогу виявити внутрішні резерви для оптимізації та підвищення ефективності витрачання коштів названих субвенцій.

Тому принциповою вимогою до методики розподілу обсягів субвенцій галузеві освіти та охорони здоров'я є обґрунтованість процедури обчислення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості.

Державні соціальні стандарти дадуть змогу уніфікувати повноваження та зобов'язання органів місцевого самоврядування з надання публічних послуг, забезпечать відокремлення безкоштовних, платних, а також змішаних послуг (щодо яких представлено безкоштовну та оплачувану одержувачем складові). Це допоможе вдосконалити механізми щорічного та середньострокового бюджетного планування. Результати запровадження стандартів забезпечать об'єктивну оцінку ефективності розподілу видаткових повноважень між рівнями державного управління, впорядкування складу видатків місцевих бюджетів, що враховуються та не враховуються під час визначення обсягів міжбюджетних трансфертів.

При встановленні стандартів доцільно зважати на сформований рівень надання відповідних послуг, результати вивчення громадської думки. Насамперед слід розробити нову редакцію Закону України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" від 05.10.2000 № 2017-III, що уможливить прийняття галузевими міністерствами та відомствами стандартів та нормативів надання публічних послуг, застосування їх для обчислення розмірів необхідних видатків при формуванні бюджетів¹. Це забезпечить перехід від порядку щорічного встановлення Міністерством освіти і науки України, Міністерством охорони здоров'я України та Міністерством фінансів України фінансових нормативів бюджетної забезпеченості повноважень місцевого самоврядування (в межах наявних ресурсів) до системи державних мінімальних соціальних стандартів, сприятиме прозорості методик розподілу освітньої та медичної субвенцій.

Використання стандартів послуг у бюджетному плануванні передбачає складний процес узгодження видаткових потреб, обчислених на підставі стандартів, із наявними фінансовими ресурсами. Потрібно виявити, які послуги реально фінансуються з бюджету протягом поточного періоду, проаналізувати попит на них, оцінити відповідність їх переліку пріоритетам соціально-економічного розвитку адміністративно-

¹ Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : закон України від 05.10.2000 № 2017-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>.

територіальної одиниці, оцінити можливості надання публічних послуг органами місцевого самоврядування.

Розроблення стандартів створить умови для імплементації в бюджетний процес вже визначеного в правовому полі поняття “публічна послуга”. Зокрема, Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади передбачено, що сферу публічних послуг становлять послуги, котрі надаються органами державної влади й місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні¹. Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють такі послуги:

- державні, котрі надаються органами державної влади (переважно виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету;
- муніципальні, які надаються органами місцевого самоврядування, а також виконавчої влади й підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету².

Варто зауважити, що повноцінна імплементація в законодавче поле названих понять можлива шляхом створення переліку послуг у кожній соціальній сфері, визначення виконавців, їх повноважень та відповідальності. Такий підхід дав би змогу провести інвентаризацію повноважень органів державної влади й місцевого самоврядування в процесі децентралізації, а також установити та обґрунтувати межі між безкоштовними і платними послугами (в тому числі визначити складові послуг, котрі фінансує держава та оплачує споживач самостійно). Формування нормативно-правової бази допомогло б юридично оформити діяльність органів місцевого самоврядування з надання відповідних публічних послуг.

Оскільки бюджетним законодавством не визначено поняття “публічна послуга”, з метою уніфікації та визначення єдиного методологічного підходу необхідно передбачити:

- єдині критерії надання публічних послуг із поділом на державні та муніципальні;

¹ Про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p>.

² Там само.

- підходи до розподілу відповідальності за надання визначеного переліку послуг між державою та органами місцевого самоврядування;
- принципи складання та ведення реєстру публічних послуг;
- принципи фінансування державних та муніципальних послуг.

Реалізація перелічених заходів повинна передбачати нормативне закріплення поняття “публічна послуга” в кожній галузі соціально-культурної сфери з визначенням відповідальності за організацію її надання за відповідним центральним органом. Крім того, слід розглянути як необхідні й достатні умови для надання публічної послуги такі параметри:

- нормативно закріплена обов’язковість надання визначених послуг за органами місцевого самоврядування;
- фінансування надання муніципальної послуги за рахунок коштів місцевого бюджету та/або інших джерел;
- можливість вимірювання обсягів надання послуги в натуральному і вартісному вираженні;
- вимірність результату надання послуги;
- можливість контролю за результатами надання послуги;
- можливість розміщення обсягів надання публічної послуги на конкурсних засадах.

Також нормативне закріплення публічних послуг стане важливим кроком до остаточного переходу до програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні. Надана конкретна публічна послуга буде водночас і основою бюджетного планування, і результатом, на який орієнтована діяльність галузевих підрозділів виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування і підвідомчих їм бюджетних установ.

За умови прийняття стандартів надання послуг, упорядкування правових аспектів використання поняття “публічна послуга” у бюджетному процесі для органів місцевого самоврядування передусім важливо забезпечити умови формування переліку послуг, надання яких гарантується органом місцевого самоврядування у відповідній адміністративно-територіальній одиниці за рахунок коштів:

- державного бюджету (для державних послуг);
- місцевого бюджету (для муніципальних послуг);
- одержувачів послуг – на платній основі (для всіх публічних послуг).

Форма затвердженого переліку може становити комплекс таких обов’язкових параметрів:

- найменування послуги;
- правовий акт, який передбачає обов’язковість її надання;
- потенційні споживачі;
- кількісний показник надання.

Сформований перелік становитиме основу для використання методів розрахунку нормативів вартості надання і державних, і муніципальних послуг при формуванні планових показників видатків місцевих бюджетів. У межах чинної щорічної практики складання видаткової частини місцевих бюджетів учасники бюджетного процесу, насамперед місцеві фінансові органи, будуть обмежені у використанні формалізованих методів планування. Визначення планових показників може спроститися до застосування індексів-дефляторів щодо елементів нормативу вартості послуги. Тобто на етапі планування можливості виявлення внутрішніх резервів для оптимізації та підвищення ефективності витрачання коштів місцевого бюджету будуть обмежені. У зв'язку із зазначеним виникне необхідність детального аналізу потреби в наданні публічних послуг та її порівняння з фактично наданим обсягом таких послуг.

Впровадження системи обліку потреби в наданні публічних послуг пов'язане з певними труднощами практичного, юридичного, технічного та методологічного характеру. До основних недоліків обліку потреби в наданні на відповідній території публічних послуг слід віднести відсутність:

- єдиного комплексного методологічного підходу до надання публічних послуг, що призведе до суттєвих практичних ускладнень у формуванні цілісного переліку послуг, котрі надаються органами місцевого самоврядування;
- затверджених процедур і регламентів регулярного моніторингу потреби в наданні публічних послуг, що утруднює отримання об'єктивних результатів оцінювання галузевими структурними підрозділами виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування, відповідальними за організацію надання відповідних послуг;
- статистичної бази оцінки попиту на публічні послуги. У сучасних умовах підходи до визначення потреби в їх наданні можуть базуватися здебільшого на даних звітів про мережі, штати й контингенти, що формуються бюджетними установами. Зазначене вказує на практичну неможливість обліку реального попиту населення при формуванні оцінки потреби в наданні відповідних публічних послуг.

Під час порівняльного оцінювання потреби в наданні та фактично наданих публічних послуг за попередні звітні періоди (наприклад, три роки) та поточний бюджетний період доцільно врахувати, що якість такого оцінювання забезпечить детальний аналіз окремо за видами послуг у всіх галузях бюджетної сфери. Порівняльне оцінювання має передбачати:

- аналіз нормативних правових актів, що визначають повноваження органу місцевого самоврядування на надання публічних послуг;

- комплексне опрацювання джерел інформації для оцінювання потреби, у тому числі думки безпосередніх споживачів публічних послуг;
- оцінювання відповідності потреби й фактичних обсягів надання публічних послуг у вартісному і натуральному вираженні.

За результатами порівняльного оцінювання створюватимуться передумови для формування реєстру публічних послуг. Вибір конкретних критеріїв щодо внесення послуги до реєстру зумовлений необхідністю однозначної ідентифікації послуг. Ці критерії мають бути необхідними і достатніми. Реєстр публічних послуг розглядатиметься як універсальний спосіб юридичного оформлення публічних послуг для їх надання. Важливо визначити процедурні складові процесу його формування, терміни їх реалізації, розмежування відповідальності галузевих, функціональних підрозділів місцевих органів влади, виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування, нормативне закріплення форми реєстру. Нормативне врегулювання механізму формування, ведення та коригування реєстру публічних послуг сприятиме найбільш повному, своєчасному й змістовому його наповненню.

Змістове наповнення реєстру публічних послуг для кожного органу місцевого самоврядування дасть змогу юридично закріпити конкретні послуги та їхні основні характеристики й параметри. Метою формування реєстру є оптимізація переліку публічних послуг на засадах їх інвентаризації, забезпечення споживачів достовірною інформацією про всі послуги, що надаються, їхні обсяг і якість.

Моніторинг потреби в наданні публічних послуг у натуральному і вартісному вираженні також передбачатиме механізм її прогнозування на середньострокову перспективу, що є актуальним в умовах впровадження середньотермінових підходів бюджетного планування. Крім того, документ дасть змогу впорядкувати, систематизувати й регламентувати процедуру оцінювання потреби.

З метою забезпечення своєчасної та повної оплати наданих публічних послуг за рахунок коштів місцевого бюджету потрібно розробити порядок вартісного оцінювання потреби в наданні на певній території публічних послуг окремо за їхніми видами. Таке оцінювання здійснюватиметься на кожен фінансовий рік трирічного бюджетного циклу для забезпечення сталості структури планових видатків місцевого бюджету й стабільності місцевих фінансів.

Оцінювання передбачатиме різний ступінь деталізації процедур оцінювання потреби в натуральному і вартісному вираженні, різні формалізовані методики його проведення. У контексті впровадження системи моніторингу порядок вартісного оцінювання потреби в публічних по-

слугах доцільно розробляти окремо за кожним їх видом з урахуванням особливостей формування нормативів фінансових витрат на їх надання.

Для посилення ролі показників кількості і якості місцевих послуг у бюджетному плануванні слід провести повну інвентаризацію публічних послуг, за результатами якої уточнити їх оптимальний перелік¹. Наступним заходом буде створення системи обліку потреби в обсягах, інфраструктурі надання та якості місцевих послуг, яка передбачатиме:

- формування та затвердження реєстру місцевих послуг, що надаються в кожній адміністративно-територіальній одиниці, як комплексного нормативного правового акта відповідної ради, що детально регламентує предмет і зміст послуг, їх ув'язку з повноваженнями органів місцевого самоврядування;
- дослідження категорій споживачів для кожної публічної послуги, врахування особливостей при формуванні видаткової частини бюджету;
- закріплення галузевих, функціональних підрозділів місцевих органів влади, виконавчих комітетів місцевих рад, відповідальних за організацію надання публічних послуг;
- розроблення порядку формування, ведення та коригування реєстру публічних послуг;
- складання та затвердження детальних галузевих методик і загального міжгалузевого регламенту моніторингу потреби в наданні публічних послуг як у натуральному, так і у вартісному вираженні;
- закріплення обов'язковості планування місцевого бюджету в розрізі визначених публічних послуг із відображенням останніх у програмній структурі видатків бюджету (як результат урахування потреби в наданні послуг у вартісному вираженні); окремим додатком до рішення про місцевий бюджет має затверджуватися план надання послуг у натуральному вираженні на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди (як результат урахування потреби у наданні місцевих послуг у натуральному вираженні);
- формування реєстру платних послуг. У зв'язку з цим потребує регламентації процедура встановлення цін і тарифів за платними послугами, які надаються бюджетними установами.

На окрему увагу в контексті впровадження реєстру публічних послуг заслуговує реорганізація мережі бюджетних установ, котра є вагомим фактором, який впливає на рівень забезпеченості місцевих бюджетів.

¹ Маркович Г. Б. Удосконалення планування видатків місцевих бюджетів / Г. Б. Маркович // Формування ринкової економіки в Україні. – 2014. – Вип. 31, ч. 2. – С. 21 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://econom.lnu.edu.ua>.

Формування мережі без урахування тенденції до зміни кількості населення і потреб громад та її невідповідність прогресивному досвіду фінансування соціально-культурної сфери призводить до зниження ефективності використання бюджетних коштів.

Система бюджетних установ в Україні була сформована в інших соціально-економічних умовах і досі функціонує без урахування сучасних підходів до розвитку державного й муніципального управління, принципів оптимальності та достатності для надання публічних послуг, що обмежує використання прогресивних методів планування.

У зв'язку з недоліками сформованої моделі організації надання публічних послуг її реформування доцільно здійснювати в напрямі розподілу функцій постачальників і отримувачів послуг, розширення кола потенційних постачальників і механізмів їх взаємодії з органами місцевого самоврядування, у тому числі способів фінансування публічних послуг. Такий підхід передбачатиме використання альтернативних схем організації надання послуг, включаючи вдосконалення механізму планування та фінансування публічних послуг, що надаються бюджетними установами, а також передачу на договірній основі права надання цих послуг приватним організаціям (некомерційним і комерційним).

Удосконалення механізму планування публічних послуг, що надаються бюджетними установами, передбачає впровадження нових форм організації планування, зокрема¹:

- нормативно-цільового планування;
- кошторисного планування з встановленням індивідуальних завдань;
- субсидування споживача.

Під нормативно-цільовим плануванням слід розуміти відшкодування витрат на надання конкретних послуг певним категоріям споживачів за єдиними нормативами, що встановлюються в адміністративному порядку. Залежно від галузевої специфіки планові нормативи фінансування пропонується поділяти на прості (тобто єдині для всіх споживачів) і складні (диференційовані залежно від особливостей споживача, виду або умов надання послуг та інших факторів). Простим нормативом рекомендуємо вважати норматив видатків на навчання одного учня в середній школі, складним – видатків на лікування одного хворого, який диференціюється залежно від діагнозу, наявності ускладнень тощо².

¹ Маркович Г. Б. Удосконалення планування видатків місцевих бюджетів / Г. Б. Маркович // Формування ринкової економіки в Україні. – 2014. – Вип. 31, ч. 2. – С. 21 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://econom.lnu.edu.ua>.

² Там само. – С. 22.

Необхідною вимогою до ефективної організації нормативно-цільового планування вважаємо єдність джерела фінансування або прозорість принципів розподілу коштів за супутніми каналами фінансування.

Для забезпечення конкуренції між постачальниками послуг варто обрати один із двох способів організації планування бюджетних установ:

- застосування нормативно-цільового планування як єдиного способу планування;
- поєднання нормативно-цільового і традиційного кошторисного планування за недопущення планування одних статей витрат за різними каналами і наявності прозорих правил розподілу кошторисних асигнувань. Нормативно-цільове планування має покрити більшу частину поточних витрат.

Реалізація цього підходу вимагатиме чіткого визначення кола факторів, які об'єктивно зумовляватимуть диференціацію видатків на надання публічних послуг, і механізмів їх урахування під час розрахунку нормативів або потреби в кошторисних призначеннях. До них мають належати чинники, що характеризують:

- специфіку самих послуг;
- умови діяльності установ.

Крім того, нормативи можна буде диференціювати залежно від характеристик контингенту споживачів, кількісно вимірюваних показників якості послуг та інших факторів. При цьому всі фактори, враховувані при встановленні нормативів або розподілі кошторисних призначень, доцільно зафіксувати в нормативних документах, а методика їх обліку має давати бюджетній установі можливість самостійно прогнозувати обсяг бюджетних асигнувань на плановий рік, а також середньострокову перспективу.

При нормативно-цільовому плануванні необхідність забезпечення контролю за напрямками витрачання коштів, отриманих установою як оплата наданих нею послуг, не є критичною. Тому в перспективі контроль використання бюджетних ресурсів, на нашу думку, варто замінити контролем за обсягами та якістю наданих послуг. Нині є дві об'єктивних перешкоди на шляху скасування такого контролю:

- норми БКУ(ст. 112), що передбачають затвердження кошторисів бюджетних установ за видатками та казначейський контроль за їх виконанням¹;
- відсутність налагоджених процедур контролю за обсягом та якістю наданих послуг.

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

У середньо- й довгостроковій перспективі послаблення контролю за напрямками витрачання коштів бюджетних установ, переведених на нормативно-цільове планування, доцільно синхронізувати з посиленням контролю за обсягом та якістю наданих послуг. Ця вимога пов'язана з тим, що за нормативно-цільового планування неефективне витрачання коштів можливе і при жорсткому дотриманні передбачених кошторисом статей видатків, якщо ці витрати не зумовили надання публічних послуг адекватного обсягу і якості. Тобто організація системного контролю за обсягом та якістю публічних послуг є значно складнішою та потребує більшого обсягу фінансування порівняно з казначейським контролем бюджетних витрат.

Коли визначення уніфікованих нормативів фінансування для всіх установ певного виду неможливе або недоцільне, кошторисне планування може супроводжуватися встановленням індивідуальних завдань на надання публічних послуг. При цьому коригування кошторисних асигнувань залежно від ступеня виконання завдання буде не тільки необов'язковим, а й небажаним. Разом із тим виконання індивідуальних завдань має бути предметом моніторингу, за підсумками якого можуть застосовуватися заходи заохочення або стягнення.

Під договірним плануванням, або соціальним замовленням, необхідно розуміти планування надання публічних послуг за договором між органом місцевого самоврядування та постачальником послуг за наявності свободи сторін укладати такий договір. При цьому у вказаному договорі, на відміну, наприклад, від договору про закупівлю бюджетною установою комунальних послуг, замовник і споживач послуг розділені, тобто замовник не є споживачем.

Система соціального замовлення передбачатиме таку модель взаємовідносин між тими, хто надає бюджетні послуги населенню (постачальники), і тими, хто їх оплачує (замовники) і споживає (споживачі):

- замовники і постачальники не пов'язані відносинами адміністративного підпорядкування і взаємодіють один з одним на підставі договорів, предметом яких є структура, обсяги й вартість бюджетних послуг, що надаються споживачам;
- замовники не несуть відповідальності за господарську діяльність і фінансовий стан постачальників. Постачальники послуг повинні фінансувати витрати за рахунок доходів від виконання укладених контрактів, вони несуть фінансову відповідальність за результати діяльності;
- замовники вільні у виборі постачальників щодо їх організаційно-правової форми та факту наявності органу місцевого самоврядування у складі засновників. Такі органи не зобов'язані укладати контракти з організаціями, котрі ними засновані, і можуть обирати як постачаль-

ників недержавні організації або організації, засновані іншими рівнями публічної влади, якщо їхні послуги дешевші чи якісніші. Тобто постачальники вільні у виборі замовників, а державні й недержавні організації мають однакові права в системі договірної планування;

- споживачі мають право вибирати постачальника серед осіб, з якими органом місцевого самоврядування попередньо укладений договір на надання публічних послуг на безкоштовній або частково оплачуваній для споживачів основі. Надання послуг може супроводжуватися укладанням договору і безпосередньо між постачальником та споживачем, проте його умови не повинні відхилятися від умов базового договору між замовником і постачальником послуг.

Через зазначені особливості договірне планування може застосовуватися переважно в галузях, де орган місцевого самоврядування не обмежений жорсткими зобов'язаннями з надання послуг певного обсягу всім охочим на безкоштовній основі. Цей метод загалом може використовуватися щодо послуг культури, спорту, соціального обслуговування, а також медичних та освітніх, оскільки визначення кількості їх потенційних споживачів ускладнене внаслідок права останніх на отримання таких послуг незалежно від місця проживання.

Перехід бюджетних установ до надання публічних послуг на договірній основі доцільно здійснювати поетапно й за наявності передумов для конкуренції між різними установами та/або організаціями приватного сектору, котрі надають аналогічні послуги, що має сприяти мінімізації ціни закуповуваних послуг. Для цього в процесі бюджетного планування можна організувати конкурси на право укладення відповідних договорів між діючими на певній території бюджетними установами й приватними організаціями. Якщо розміщення соціального замовлення на конкурентних засадах виявилось неможливим (наприклад, коли ніхто з учасників конкурсу не запропонував прийнятної для бюджету ціни, або постачальники, які запропонували прийнятну ціну, не здатні повністю задовольнити потреби населення у відповідних послугах), доцільно використовувати нормативно-цільове фінансування.

Поетапність впровадження договірної планування зумовлена також тим, що залучення приватних організацій до надання публічних послуг підвищує вимоги до організації контролю за їх обсягом і якістю.

Створити передумови для посилення конкуренції між постачальниками, а отже, підвищення якості послуг, при нормативно-цільовому та договірному плануванні можна, забезпечивши споживачеві право вибору постачальника послуг. Це передбачатиме відмову від закріплення за постачальниками певного контингенту споживачів (наприклад, тих, що

проживають на певній території). За загальним правилом завдання бюджетній установі не може містити обмежень на максимальну кількість обслуговуваних споживачів, але обов'язковим має бути обмеження обсягу послуг на одного споживача. Проте в такому завданні доцільно зазначати мінімальні вимоги до числа споживачів та/або обсягів надання послуг (мінімальні нормативи навантаження для бюджетних установ). Договір (завдання) на надання публічних послуг повинен визначати, відповідно, ціну або норматив планування на одиницю послуг і обмеження обсягу послуг на одного споживача.

Аби уникнути неконтрольованого зростання витрат бюджету, важливо встановити, що орган місцевого самоврядування гарантує споживачеві повністю безкоштовне надання послуг або надання послуг із фіксованою доплатою лише у разі, якщо їх постачальником є бюджетна установа чи організація, з якою орган місцевого самоврядування уклав договір на надання відповідних послуг. У разі вибору споживачем іншого постачальника зобов'язання органу місцевого самоврядування обмежуватиметься виплатою громадянину субсидії на придбання цих послуг, виходячи з встановлених цін і граничних обсягів їх надання.

Планування бюджетних видатків на надання послуг при цьому має здійснюватися, зважаючи на загальний обсяг послуг цього виду в розрахунку на весь контингент їх споживачів по певному органу місцевого самоврядування та/або нормативів фінансових видатків (ціни) одиниці послуг.

Розподіл бюджетних видатків на надання послуг між конкретними постачальниками при договірному способі планування доцільно здійснювати, виходячи з встановленої договором ціни послуг та фактичного їх обсягу.

При нормативно-цільовому плануванні конкуренцію між постачальниками послуг може забезпечити наявність механізму коригування розмірів бюджетних асигнувань залежно від відхилення планових обсягів надання послуг від фактичних.

Окремою формою планування публічних послуг, на нашу думку, виступатиме субсидування споживача, що полягатиме в наданні громадянам бюджетних коштів для часткової компенсації їхніх витрат на придбання певних послуг. Цільове використання бюджетних коштів забезпечуватиметься шляхом їх перерахування вказаному споживачем постачальникові послуг.

Орган місцевого самоврядування не визначатиме умов договору на надання послуг та не братиме на себе жодних зобов'язань за ним. Його зобов'язання обмежуватимуться сплатою громадянину фіксованої суми, якщо цілі укладеного ним з постачальником послуг договору відповідають меті надання субсидії.

Цей спосіб планування доцільно застосовувати щодо послуг, які орган місцевого самоврядування:

- у принципі вважатиме можливим надавати на умовах часткового фінансування за рахунок громадян і за неможливості контролю за якістю послуг;
- вважатиме за можливе надавати на умовах часткового фінансування за рахунок громадян і за неможливості контролю за якістю послуг тільки у випадках, коли громадянин обиратиме як постачальника організацію чи установу, котра не є бюджетною, з якою у органу місцевого самоврядування укладено договір на надання відповідних послуг.

Використання орієнтованих на результат форм фінансування надання публічних послуг доцільне й у рамках наявного набору організаційно-правових форм. Разом із тим можливості вибору оптимальних моделей планування та надання публічних послуг за теперішньої структури бюджетної мережі будуть обмежені. Статус бюджетної установи не відповідає цілком принципам нормативно-цільового планування, оскільки передбачає обмеження господарської самостійності (регламентацію напрямів видатків), а також неповну відповідальність установи за її зобов'язаннями. Тому широке впровадження нових форм фінансування публічних послуг має ґрунтуватися на реструктуризації мережі бюджетних установ і диверсифікації організаційно-правових форм організацій, що надають публічні послуги.

Висновки

1. Використання ознаки умови надання міжбюджетних трансфертів як критерію їх класифікації розширює можливості детального аналізу причин появи та поширення відповідних форм міжбюджетних трансфертів, а при дослідженні практики функціонування бюджетних систем у різних країнах підсилює експертні висновки щодо досягнення цілей застосування інструментів міжбюджетних відносин, дає змогу оцінити їхню ефективність.

2. Виокремлення критеріїв надання умовних трансфертів – критеріальної та результативної обумовленості, співфінансування – дає можливість сформулювати широкий набір інструментів міжбюджетних відносин, системно узгодити їх недоліки та переваги під час реформування системи публічних фінансів, реалізації галузевих реформ.

3. Запровадження в Україні цільових форм міжбюджетних трансфертів – галузевих субвенцій місцевим бюджетам – встановлює особливі вимоги до їх реалізації. Насамперед це чіткість умов формування обсягу цих вертикальних цільових трансфертів, а також прозорість процедур їх розподілу, що передбачає зрозумілу й обґрунтовану систему норм та нормативів реалізації кожного виду суспільних послуг їх одержувачами.

2.2. УДОСКОНАЛЕННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ НА КОРИСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД І ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.2.1. Концептуальні підходи до формування доходів місцевих бюджетів

Реалізація в Україні реформи місцевого самоврядування, в основу якої покладено децентралізацію влади та поступове розширення повноважень територіальних громад, передбачає перерозподіл завдань, ресурсів і повноважень на національному, регіональному й місцевому рівнях, збільшення фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення відповідної матеріальної бази. Визначальним чинником ефективності майбутніх змін має бути забезпеченість фінансовими ресурсами делегованих повноважень місцевого самоврядування, належне ресурсне підґрунтя його власних повноважень та формування ефективного управління фінансами на місцевому рівні.

Проблемам розподілу фінансів і функцій державного сектору економіки між різними рівнями державної влади, в тому числі питанням задоволення державними благами й послугами населення територіально-адміністративної одиниці через механізми місцевого оподаткування та за допомогою власних податкових важелів на рівні територіальних громад, присвячено чимало наукових праць, що базуються на теорії фіскального федералізму¹, а надалі й на теорії суспільного вибору² й бюджетної децентралізації³. У згаданих теоріях зроблено акцент на вза-

¹ *Musgrave R. A. Theories of fiscal federalism / R. A. Musgrave // Public Finance. – 1969. – No. 24 (4). – P. 521–532; Buchanan J. Federalism and fiscal equality / J. Buchanan // American Economic Review. – 1950. – Vol. 40. – No. 4. – P. 10; Oats W. An Essay on Fiscal Federalism / W. Oats // Journal of Economic Literature. – 1999. – Vol. 37. – P. 1120–1149; Bird R. M. Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of the Literature / R. M. Bird // Policy Research Working Paper 5450. – 2010. – 56 p.*

² *Wicksell K. Finanztheoretische Untersuchungen, nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens / K. Wicksell. – Jena, 1964. – 283 p.; Vickery W. Agenda for Progressive Taxation (Reprints of economic classics) / W. Vickery. – 1978. – 496 p.; Lindahl E. In Commemoration / E. Lindahl, O. Bertil // EkonomiskTidskrift. – 1960. – Mar. – P. 1–4.*

³ *Tiebout C. An Economic Theory of Fiscal Decentralization / C. Tiebout // NBER, Public Finances, Needs, Sources and Utilization. – Princeton : Princeton University Press, 1961. – P. 80.*

емодії різних рівнів бюджетно-податкової системи, наявності достатніх підстав для делегування фіскальних повноважень органам управління низової ланки, а також власних джерел податкових надходжень, проблемі вертикальної та горизонтальної конкуренції між органами влади в контексті обмеження дій регіонів¹ і стримування збільшення доходів центрального уряду², міжтериторіальній мобільності населення в пошуках задоволення суспільними благами³.

Децентралізація та забезпечення певної фінансової автономії стимулюють адміністративно-територіальні одиниці до пошуку шляхів розвитку, що підвищує ефективність бюджетної системи загалом. Так, за великої кількості територіальних одиниць та інтенсивної міграції населення й економічних суб'єктів бюджетна децентралізація сприяє поліпшенню добробуту в межах адміністративно-територіальної одиниці та якості суспільних послуг тощо, адже створює передумови для точнішого виявлення переваг індивідів щодо локальних суспільних благ і дає змогу якнайповніше реалізувати ці переваги. Такий механізм може забезпечити досягнення оптимального стану, оскільки кожен індивід, "голосуючи ногами", тобто змінюючи місце проживання, мав би можливість обрати оптимальний для себе набір локальних суспільних благ та їх "ціни" (місцевих податків)⁴. Паралельно могла б розв'язуватися проблема лояльності до сплати податків, що сприяло б удосконаленню податкової системи загалом та підвищенню рівня фінансового забезпечення місцевих органів влади.

Основними стримуючими факторами реалізації принципу "голосування ногами" є: витрати у зв'язку зі зміною місця проживання (грошові затрати на переїзд, можливі втрати заробітку, а також погіршення

¹ Wildasin D. E. Fiscal competition for imperfectly-mobile labor and capital: a comparative dynamic analysis / D. E. Wildasin // CESifo Working Paper. – 2009. – No. 2808. – 38 p.

² Buchanan J. Federalism and fiscal equality / J. Buchanan // American Economic Review. – 1950. – Vol. 40. – No. 4. – P. 10.

³ Brennan G. The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution / G. Brennan, J. Buchanan. – Cambridge : Cambridge University Press, 1980. – P. 184; Pinto C. (Harmful) Tax Competition within the European Union / C. Pinto // Lof Congres Leiden. – 2002. – 21 June [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lof.nl/artikel/harm_tax.html; Kleiner N. Is Systems Competition a Viable Alternative to EU Tax Harmonization? / N. Kleiner // Master Thesis. – 2006. – Aug. – 54 p. – (European Master in Law and Economics).

⁴ Oats W. An Essay on Fiscal Federalism / W. Oats // Journal of Economic Literature. – 1999. – Vol. 37. – P. 1120–1149.

добробуту внаслідок зміни оточення, кола спілкування, кліматичних умов тощо)¹; ризики прояву ефекту від масштабу (значний приплив жителів здатний істотно змінити рівень витрат, котрі лягають на інших членів громади)²; виникнення переливів як результату локалізації вигід від суспільного блага (поліпшення, наприклад, охорони громадського порядку чи охорони здоров'я в окремій територіальній одиниці може вплинути на оцінку регіону в цілому); обмеженість та асиметрія інформації, що необхідна для прийняття оптимальних рішень³ індивідами й економічними агентами; наявність історичних, релігійних, інфраструктурних, природно-кліматичних, соціокультурних переваг індивіда, котрі можуть відрізнятися від тих, що характерні для інших регіонів⁴.

Чим більшим є вплив кожного із зазначених факторів, тим менше позитивних змін може бути досягнуто в рамках бюджетної децентралізації. Прояви податкової автономії залежать від мобільності індивідів і економічних агентів. Реальний вплив цих факторів визначає межі горизонтальної податкової конкуренції. Рівень та якість суспільних послуг територіальної одиниці порівнюватимуться індивідами з платою у вигляді податків. За однакових умов порівняно вищі податки індивіди й економічні агенти будуть готові платити в разі, якщо витрати (фінансові, соціокультурні та ін.) у територіальній одиниці перебування менші за витрати на міграцію до іншої територіальної одиниці. Система стримування й противаг між конкуренцією суспільних послуг на регіональному рівні та горизонтальною податковою конкуренцією формує бюджетно-податкове середовище для індивідів і економічних агентів,

¹ *Buchanan J. Cost and Choice: An Inquiry in Economic Theory / J. Buchanan. – Indianapolis : Liberty Fund, Inc., 1999; Tiebout C. An Economic Theory of Fiscal Decentralization / C. Tiebout // NBER, Public Finances, Needs, Sources and Utilization. – Princeton : Princeton University Press, 1961. – P. 79–96; Oats W. An Essay on Fiscal Federalism / W. Oats // Journal of Economic Literature. – 1999. – Vol. 37. – P. 1120–1149.*

² *Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки : пер. з нім. / Ш. Бланкарт. – К. : Либідь, 2004. – 654 с.*

³ *Akerlof G. L'asymetrie au coeur de la nouvelle microeconomie / G. Akerlof, M. Spence, J. Stiglitz // Problemès econ. – 2001. – № 2734. – P. 19–24; Vickery W. Agenda for Progressive Taxation : Reprints of economic classics / W. Vickery. – New York, 1978. – 496 p.*

⁴ *Tiebout C. An Economic Theory of Fiscal Decentralization / C. Tiebout // NBER, Public Finances, Needs, Sources and Utilization. – Princeton : Princeton University Press, 1961. – P. 79–96; Pigou A. C. A Study in Public Finance / A. C. Pigou. – L. : Macmillan & Co., Ltd., 1928. – 348 p.*

впливаючи на ступінь децентралізації й розподіл функцій щодо забезпечення бюджетних доходів між рівнями влади.

Низький рівень задоволення суспільними благами стимулює внутрішню трудову міграцію та, як наслідок, посилення міжрегіональних диспропорцій. Регіональна активність і ефективність органів місцевого самоврядування, здатність розвивати економіку регіону й реагувати на виклики, що спричиняють зміни локального та глобального середовища, визначають спроможність нівелювати міжрегіональні диспропорції й конкурувати за ресурси на горизонтальному рівні.

Підвищення фінансової спроможності місцевих органів самоврядування на тлі нової економічної реальності з притаманною їй мобільністю факторів виробництва, глобалізацією та можливістю віддаленого управління фінансовими ресурсами в різних країнах відбувається відповідно до традицій самоврядування, а також форми державного устрою та ефекту “залежності від минулого”¹ (path dependence). Обов’язковою умовою створення ефективного сектору суспільних послуг на локальному рівні виступає наявність місцевих органів влади, котрі є до певної міри автономними та мають достатньо фінансових ресурсів для надання необхідного мінімуму суспільних послуг і побудови відповідної інфраструктури. В разі неефективних управлінських дій місцевих органів влади соціальні й фіскальні ефекти будуть нетривалими. Так, залежність від минулого в нашій країні породжує стереотип пасивної поведінки органів місцевого самоврядування. Водночас подолання цього стереотипу й активна участь у реалізації сприятливих умов для ведення бізнесу сприятимуть формуванню податкової бази в регіонах і просуванню реформ.

2.2.2. Трансформація моделі місцевого оподаткування в Україні

У 2015 р. у нашій державі проведено перший етап фінансової децентралізації: прийнято зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України щодо передання органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і закріплення стабільних джерел доходів для їх реалізації.

Основні зміни до Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) були внесені впродовж 2014–2015 рр., а до Податкового кодексу України (далі –

¹ David P. Why are institutions the “carriers of history? Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions / P. David // Structural Change and Economic Dynamics. – 1994. – Vol. 5. – Issue 2. – P. 205–220.

ПКУ) – в останні дні 2015 р. При цьому зміни до ПКУ мають компромісний характер, оскільки спричинили ряд дискусій як у суспільстві, так і в професійному середовищі. Маються на увазі, зокрема, такі закони України, як “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році” від 24.12.2015 № 909-VIII (далі – закон № 909); “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” від 24.12.2015 № 914-VIII і “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо цільового спрямування екологічного податку” від 24.12.2015 № 918-VIII¹. Закон України “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо зменшення податкового тиску на платників податків” від 17.07.2015 № 655-VIII спрямований на вдосконалення адміністрування податків та податкового контролю, в тому числі проведення податкових перевірок².

Наприкінці 2014 р. до БКУ було внесено зміни, що передбачали розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів шляхом:

- передання з держбюджету плати за надання адміністративних послуг (*окрім 50 % адміністративного збору за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців*), державного мита;
- збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35 до 80 %;
- закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел – податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами³: бюджети міст обласного значення, районів, сіл та об’єднаних територіальних громад – 60 % (замість 75 % у міст обласного значення, та 25 %

¹ Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році : закон України від 24.12.2015 № 909-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/909-19>; Про внесення змін до Бюджетного кодексу України : закон України від 24.12.2015 № 914-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/914-19/para2#n2>; Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо цільового спрямування екологічного податку : закон України від 24.12.2015 № 918-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/918-19/para2#n2>.

² Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо зменшення податкового тиску на платників податків : закон України від 17.07.2015 № 655-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/655-19>.

³ Бюджетний кодекс України : закон України від 08.07.2010 № 2456-VI (станом на 01.01.2015). – Ст. 64, 66 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150101>.

у районів, сіл і об'єднаних територіальних громад¹); обласні бюджети – 15 % (замість 25 % у вигляді міжбюджетного трансферту); бюджет м. Києва – 40 %;

- закріплення за обласними бюджетами 10 % надходжень від податку на прибуток підприємств;
- запровадження з 2015 р. збору з роздрібного продажу підакцизних товарів (*пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти*) за ставкою в діапазоні від 2 до 5 % вартості реалізованого товару замість збору за виноградарство, садівництво та хмелярство, який надходитиме до місцевих бюджетів;
- розширення з 2015 р. бази оподаткування податком на нерухомість².

Водночас змінами до ПКУ посилено фіскальну незалежність органів місцевого самоврядування щодо місцевих податків і зборів, зокрема за рахунок надання права самостійного визначення ставок податків та встановлення пільг щодо їх сплати. При цьому питання ефективного формування власних надходжень місцевих бюджетів залишається одним із основних у контексті розвитку регіонів.

Доходи місцевих бюджетів із урахуванням міжбюджетних трансфертів у 2015 р. становили 294,4 млрд грн, тобто на 40 % більше від показника 2014 р., а без урахування таких трансфертів – 120,5 млрд грн (приріст – 19,1 %). До речі, частка міжбюджетних трансфертів у загальній сумі доходів місцевих бюджетів підвищується тривалий час, протягом 2007–2015 рр. У середньому за досліджуваний період вони забезпечують 51,5 % всіх надходжень місцевих бюджетів, засвідчивши високу залежність від центральних органів влади та зниження фінансової самостійності місцевих органів влади, що не корелює з метою й основними засадами реформи, спрямованої на децентралізацію.

Результати виконання місцевих бюджетів у 2016 р. підтверджують позитивні тенденції, котрі окреслились у 2015 р. Доходи місцевих бюджетів збільшуються за всіма видами податків, а приріст за січень – вересень 2016 р. дорівнює 49 %³. За підсумками трьох кварталів 2016 р. від податку на доходи фізичних осіб надійшло 56,4 млрд грн, плати за зем-

¹ Бюджетний кодекс України : закон України від 08.07.2010 № 2456-VI (станом на жовтень 2014 р.). – Ст. 65, 66 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20141026>.

² Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України щодо податкової реформи : закон України від 28.12.2014 № 71-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.

³ Децентралізація сприяла зростанню доходів місцевих бюджетів : виступ Президента України на засіданні Ради регіонального розвитку 11 жовтня 2016 ро-

лю – 17,4 млрд, податку на нерухоме майно – 1 млрд, акцизного податку – 8,6 млрд грн, що становить 90,1 % річного планового показника¹. Власні доходи місцевих бюджетів об'єднаних громад підвищилися більш ніж утричі – на 1,5 млрд грн, сягнувши 2,2 млрд грн².

За даними Державної казначейської служби України, у 2011 р. частка податкових доходів у власних доходах місцевих бюджетів становила 40,3 %, у 2012 р. – 38, у 2013 р. – 41,3 %³. У 2014 та 2015 рр. вона скоротилася до 37,7 і 33,4 % відповідно, щоправда, на тлі збільшення трансфертів. Зазначене вказує на те, що в умовах економічної кризи зміни в податковому й бюджетному законодавстві не вирішують завдання забезпечення фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, навіть за порівняно стабільних джерел податкових надходжень.

Як видно з табл. 2.2.1, структура всіх податкових надходжень місцевих бюджетів у процесі реалізації реформ помітно змінилася порівняно з 2013 р.: власні податкові надходження примножились, а найбільша частка у структурі надходжень від місцевих податків і зборів припадає на податок на майно (за рахунок передання на місцевий рівень податку на землю й на комерційну нерухомість) і єдиний податок. Водночас основним джерелом коштів місцевих бюджетів залишається загальнодержавний податок на доходи фізичних осіб.

Хоча загалом спостерігаються позитивні зрушення, витрати місцевих бюджетів удвічі перевищують їхні доходи (в середньому за 2007–2015 рр. вони сягали 42,2 % видатків зведеного бюджету, тимчасом як доходи – лише 23,5 %) ⁴. Темпи приросту доходів місцевих бюджетів є нижчими, ніж витрат.

ку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/decentralizaciya-spriyala-zrostannyu-dohodiv-miscevih-byudzh-38415>.

¹ Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

² Децентралізація. Виконання доходів місцевих бюджетів за 9 місяців 2016 року / М-во регіон. політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/11/Broshura-9-misyatsiv-ostat-var.pdf>.

³ Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

⁴ Розраховано за даними Державної казначейської служби України (<http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>) та Державної служби статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua/>).

Таблиця 2.2.1
Структура податкових доходів місцевих бюджетів в Україні у 2013–2016 рр.

Податкові надходження	2013		2014		2015		2016 (план)	
	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%
Усього	91 191,07	100,00	87 333,67	100,00	98 218,36	100,00	98 632,72	100,00
Податок на доходи фізичних осіб	64 586,04	70,82	62 557,18	71,63	54 921,18	55,92	57 680,64	58,48
Податок на прибуток підприємств	675,43	0,74	259,54	0,30	4 276,84	4,35	3 076,02	3,12
Податки на власність	576,70	0,63	398,92	0,46	1,80	0	0	0
Рентна плата за використання природних ресурсів	15 002,92	16,45	14 560,56	16,67	2 154,37	2,19	2 053,40	2,08
Внутрішні податки на товари й послуги (акцизи)	1 358,70	1,49	158,73	0,18	7 684,63	7,82	7 622,75	7,73
Місцеві податки та збори (разом)	7 314,10	8,03	8 055,64	9,22	27 041,35	27,54	25 920,45	26,28
У тому числі:								
податок на майно, відмінне від земельної ділянки	22,54	0,02	44,88	0,05	16 011,14	16,30	15 895,17	16,12
збір за місця для паркування транспортних засобів	64,50	0,07	61,21	0,07	60,22	0,06	94,25	0,10
туристичний збір	41,69	0,05	24,77	0,03	37,13	0,04	32,68	0,03
збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності	546,95	0,60	511,05	0,59	-42,32	-0,04	0,05	0
єдиний податок	6 640,52	7,28	7 413,25	8,49	10 975,09	11,17	9 898,35	10,04
Інші податки та збори	1 677,19	1,84	1 343,11	1,54	2 138,19	2,18	2 279,46	2,31

Складено за даними Державної казначейської служби України (<http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>).

Податкові надходження місцевих бюджетів в Україні станом на 2015 р. мали спадну тенденцію та становили 5 % ВВП, хоч у 2007–2013 рр. перевищували 6 %. Аналогічна тенденція спостерігається й щодо частки податкових доходів місцевих бюджетів України в загальному обсязі таких доходів держави: вона скоротилася до 14,2 % порівняно із 16,3 % у середньому за період 2010–2014 рр.¹

Аналіз структури власних податкових надходжень у динаміці дає підстави для висновку, що місцеві податки та збори зросли за рахунок включення до їх складу плати за землю, а також завдяки розвиненості підприємницького сектору економіки, який забезпечує акумуляцію *єдиного податку* (однієї з основних складових місцевих податків). Частка цього податку в податкових доходах місцевих бюджетів поступово збільшувалася з 2 до 11 %, навіть після часткового обмеження кола платників – юридичних осіб та зменшення числа платників – фізичних осіб із 1272 тис. у 2012 р. до 1058,7 тис. у 2016 р.² Такого результату було досягнуто за рахунок підвищення ставок єдиного податку для всіх груп платників, незначного збільшення кількості юридичних осіб – платників цього податку зі 150,4 тис. у 2012 р. до 154,7 тис. у 2016 р., а також запровадження єдиного податку для сільгоспвиробників. У структурі надходжень цього податку (всього 9,9 млрд грн) превалюють платежі від фізичних осіб-підприємців (6,2 млрд грн). Той факт, що основними користувачами спрощеної системи оподаткування є представники мікробізнесу, переважно фізичні особи, не можна ігнорувати при реформуванні оподаткування зазначеного сектору.

Зміни в порядку розподілу *податку на прибуток підприємств* вплинули на доходи місцевих бюджетів неістотно. Якщо розглядати роль цього податку у формуванні доходів бюджетів окремих міст, можна помітити, що вона теж незначна. Наприклад, у Херсоні, Тернополі, Вінниці, Івано-Франківську, Львові його частка наближається до нуля, в Кіровограді вона дорівнює 1 %, у Києві – 11 %. Описана ситуація виникла не так через дисбаланс у економічному розвитку регіонів, як унаслідок високого ступеня консолідації бізнесу в столиці й великих обласних центрах. Тому доцільно переглянути принцип розподілу податку на прибуток між місцевими бюджетами з акцентом на розташуванні об'єктів

¹ Розраховано за даними Державної казначейської служби України (<http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>).

² Звіт про відстеження результативності наказу Міністерства фінансів України “Про затвердження форм податкових декларацій платника єдиного податку” / М-во фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/uploads/.../Звіт%20повтор%20відстеж%20наказ%20578.doc>.

виробництва, що потребують локальної інфраструктури. Інакше місцеві органи влади будуть менше зацікавлені у створенні сприятливих умов та інфраструктури для підприємств, котрі є частиною вертикально інтегрованих компаній із консолідованою звітністю. Прикладом часткового розв'язання цієї проблеми є закріплення податкових надходжень від податку на прибуток за місцевими бюджетами пропорційно чисельності штату, задіяного у відповідних юрисдикціях, у Польщі¹.

Податок на нерухомість, транспортний податок і плата за землю наразі об'єднані загальною назвою “податок на майно” (замість назви “податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки”, що вживалась у звітності в 2015 р., але була не зовсім точною). На сьогодні частка майнових податків становить близько 16 % податкових доходів місцевих бюджетів, хоча до 2015 р. була близькою до нуля. Її зростання в податкових доходах місцевих бюджетів безпосередньо пов'язане зі збільшенням надходжень від плати за землю, яка забезпечує левову частку (92 %) надходжень від майнових податків².

Починаючи з 2015 р. базу оподаткування податку на *нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки*, значно розширено. Проте, в короткостроковій перспективі, за цих умов, розраховувати на зростання доходів від вказаного податку не варто. Адже за три роки його існування та істотного розширення його податкової бази, попри примноження надходжень від фізичних осіб із 0,09 млрд грн у 2012 р. до 70,34 млрд грн у 2016 р., він не став надійним і вагомим джерелом наповнення місцевих бюджетів. Частка податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, з фізичних осіб у 2013 р. становила лише 0,3 %, водночас ситуація зі сплатою цього податку юридичними особами була набагато кращою. Розподіл його надходжень засвідчив, що юридичні особи забезпечують переважну частину платежів.

Зміни, що відбулися в справлянні *транспортного, екологічного податків і місцевих зборів*, сприяють трансформації ідеології їх сплати, проте фіскальний та регулюючий потенціал цих податків не вичерпано.

Слід зазначити, що в Україні левову частку доходів місцевих органів влади, як правило, становлять розподілені надходження від загально-

¹ Свяневич П. Основы фискальной децентрализации: справочное руководство для стран с переходной экономикой / П. Свяневич ; Инициатива реформирования местного самоуправления и сферы государственных услуг, Ин-т открытого общества. – Будапешт, 2003. – С. 15.

² Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

державних податків і зборів, головним чином від податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб. Частка останнього разом із платою за землю та єдиним податком у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів перевищує 90 %. Хоча така практика не є виключною для міжнародного простору, вона істотно обмежує податкову автономію місцевих органів влади.

У ході попереднього етапу реформ у бюджетно-податковій сфері не вдалося усунути системні недоліки у формуванні податкових надходжень місцевих бюджетів, такі як: низька мотивація Державної фіскальної служби України до наповнення місцевих бюджетів, а також органів місцевого самоврядування до розвитку економічного потенціалу регіонів, що є підґрунтям для збільшення податкових надходжень місцевих бюджетів, через стереотип пасивної поведінки; недостатня податкова автономія органів місцевого самоврядування; брак інструментів для ефективного адміністрування податків і зборів, котрі становлять основу дохідної бази місцевих бюджетів, зокрема майнових податків; відсутність системи об'єктивної оцінки економічно-фіскального потенціалу територій та, як наслідок, узгоджених прогнозів податкових доходів місцевих бюджетів.

У результаті низки кардинальних змін, здійснених у грудні 2014 та 2015 рр., помітно збільшилися бюджети міст обласного значення та об'єднаних громад, розширився перелік джерел обласних бюджетів. Проте громадам низового рівня як бракувало, так і бракує власних податкових надходжень.

На наш погляд, основними ризиками, що перешкоджають реалізації реформ із децентралізації та зміцненню фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, є: економічно необґрунтоване встановлення занижених ставок місцевих податків і зборів та надання пільг щодо їх сплати, що компенсується збільшенням трансфертів; відсутність інформаційно-технічної бази для реалізації фіскального потенціалу окремих податків і зборів, що негативно позначається на всій системі місцевих та державних фінансів; застосування підходів до обліку й реєстрації фізичних осіб та розщеплення сплачуваних ними податків, які не відповідають сучасним економічним умовам і тенденціям трудової міграції в країні; відсутність належної взаємодії та можливостей взаємного контролю органів місцевого самоврядування й адміністраторів податків і зборів (підрозділи Державної фіскальної служби України), а також надійної податкової бази в невеликих територіально-адміністративних одиницях: об'єкти оподаткування, котрі є надійними дже-

релами наповнення бюджетів міст обласного й районного значення, не є такими для малих міст, містечок і селищ; обмеженість можливостей та незацікавленість органів місцевого самоврядування у створенні умов для збільшення податкової бази; недостатня податкова автономія щодо встановлення місцевих податків і зборів, які враховували б економічну й географічну специфіку регіону; незбалансованість доходів і видатків місцевих бюджетів у зв'язку з браком джерел покриття переданих на місцевий рівень повноважень, що зумовлено, зокрема, відсутністю соціальних стандартів та нормативів у описовому й вартісному вигляді з повноважень, закріплених і делегованих державою місцевому самоврядуванню; незавершеність процесу об'єднання територіальних громад.

Утім, зміна парадигми фінансового забезпечення місцевих органів влади має ґрунтуватися не так на інструментах посилення фінансової автономії, як на подоланні стереотипу їхньої пасивної поведінки та наданні відповідної компетенції щодо розширення податкової бази на основі створених у адміністративно-територіальній одиниці робочих місць.

2.2.3. Удосконалення місцевого оподаткування відповідно до тенденцій децентралізації

Збільшення потенціалу майнового оподаткування в Україні

Динаміка та структура надходжень від майнових податків показує, що основна увага має бути приділена потенціалу цих податків у сегменті фізичних осіб, а також удосконаленню методологічної бази їх нарахування й справляння.

Як уже зазначалося, помітних змін у обсягах надходжень від оподаткування майна, відмінного від земельної ділянки, з фізичних осіб не спостерігається. Це пов'язано з тим, що адміністрування податку здійснюється по-різному для фізичних і юридичних осіб. Для перших він нараховується фіскальним органом, а другі обчислюють його та звітують самостійно. Підходи до адміністрування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, для фізичних осіб залишаються недієвими навіть після істотного розширення бази оподаткування.

Труднощі, котрі виникають у фіскального органу з нарахуванням платникам – фізичним особам цього податку, пов'язані з низкою причин, зокрема відсутністю бази платників податку на нерухоме майно – фізичних осіб; браком інформації в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, який містить лише дані щодо новозбудованих об'єк-

тів або таких, щодо котрих протягом останніх п'яти років здійснювалися правочини; невідповідністю місця реєстрації й місця фактичного проживання платника та ін., що створює певну асиметрію інформації про об'єкти оподаткування майновими податками. Подолати таку асиметрію можна шляхом: 1) покладення обов'язку декларування поточного майнового стану з метою оподаткування зазначеним податком на платників податків; 2) прийняття й виконання Державної програми про перенесення інформації про нерухоме майно громадян, відмінне від земельної ділянки, до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно з місць, де вони наразі зберігаються в нецентралізованому вигляді (бюро технічної інвентаризації, місцеві органи влади тощо).

Для реалізації *першого підходу* в адмініструванні податку на нерухоме майно необхідно запровадити декларування фізичними особами нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки. Це дасть змогу встановити зв'язок між платником і фіскальним органом, а також створити умови для формування бази щодо нерухомого майна фізичних осіб, котре підлягає оподаткуванню. Період декларування та сплати податку на нерухомість має відповідати такому періоду щодо податку на доходи фізичних осіб. Зазначену звітність можна інтегрувати як окремий блок (додаток) до форми податкової декларації про майновий стан і доходи. В цьому разі обов'язок декларування у платника виникає лише в окремих випадках (відчуження й придбання об'єкта житлової нерухомості, в тому числі їх частин; невідповідності місця реєстрації фактичному місцю проживання власника; перевищення загальною площею об'єктів оподаткування встановленої для таких об'єктів пільги; неможливості застосування пільги зі сплати; наявності кількох об'єктів нерухомості).

Отримання платниками повідомлень-рішень можна буде розглядати як механізм остаточного узгодження податкових зобов'язань із податку на нерухоме майно та повідомлення платника щодо реквізитів і рахунків, на котрі потрібно перерахувати суми податку за кожним об'єктом, згідно з його фактичним місцем розташування.

Для реалізації *другого підходу* слід розробити й запровадити окрему державну програму, в рамках виконання якої оцифрувати та перенести до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно всю наявну інформацію щодо об'єктів оподаткування; провести звірку власників об'єктів нерухомості з упровадженням ідентифікаторів (якщо вони їх ще не мають), визначених Законом України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" від 01.07.2004 № 1952-IV.

Варто зауважити, що сьогодні державна реєстрація прав здійснюється на підставі документів, передбачених ст. 27 зазначеного закону¹ та відповідним Порядком². Згідно зі ст. 17 Порядку надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно³, за суб'єктом права ідентифікаторами відомостей виступають ідентифікаційні дані фізичної особи (прізвище, ім'я та по батькові; реєстраційний номер облікової картки платника податків; серія й номер паспорта тощо) та юридичної особи (найменування юридичної особи, ідентифікаційний код згідно з ЄДРПОУ). Таким чином, із урахуванням наданих пропозицій наповнення Державного реєстру речових прав на нерухоме майно може бути реалізоване набагато ефективніше й швидше, ніж тепер, причому без додаткового навантаження на платника податку. А база формуватиметься, крім іншого, на такому надійному ідентифікаторі майна, як реєстраційний номер облікової картки платника податків, котрий є його власником.

Зазначене допоможе вирішити низку питань, а саме: сформувати за рахунок державного реєстру достовірну базу об'єктів нерухомого майна, відмінних від земельної ділянки, що підлягають оподаткуванню; спростити процедури узгодження сум податкового зобов'язання та зменшити кількість спорів між платниками й адміністраторами; уточнити дані щодо платників у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно; забезпечити повноту та стабільність надходження податку до місцевих бюджетів.

З огляду на переваги й ризики реалізації кожного підходу (рис. 2.2.1), другий із них є найбільш перспективним та економічно й організаційно виваженим, адже сприятиме істотному підвищенню якості інформаційного забезпечення фіскальних органів щодо об'єктів оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, а також, у межах програми, не лише розв'язанню проблеми зміцнення фінансової спроможності місцевих органів влади, а й забезпеченню повноти та до-

¹ Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: закон України від 01.07.2004 № 1952-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>.

² Порядок державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 № 1127 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 553) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1127-2015-п>.

³ Порядок надання інформації з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 № 1127 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1127-2015-п>.

	Перший підхід	Другий підхід
	Передбачає покладення обов'язку декларування поточного майнового стану з метою оподаткування зазначеним податком на платників податків	Передбачає прийняття до виконання державної програми про перенесення відомостей про нерухоме майно громадян, відмінне від земельної ділянки, до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно з місць, де вони зараз зберігаються в нецентралізованому вигляді
Переваги	<ul style="list-style-type: none"> Відсутність потреби організувати взаємодію між суб'єктами, які зберігають інформацію щодо об'єктів оподаткування, та фіскальними органами 	<ul style="list-style-type: none"> Достовірність даних у реєстрі. Можливість користування сформованим і звіреним реєстром не лише в податкових цілях. Реалізація на основі інформаційно-технічної бази державного реєстру без формування окремих галузевих реєстрів, що не узгоджені між собою. Можливість залучення донорського фінансування для виконання програми
Ризики	<ul style="list-style-type: none"> Непропорційне адміністративне навантаження на фіскальні органи. Негативне ставлення громадян до процедури декларування. Недостовірність даних через неможливість оперативної перевірки наданої платниками інформації. Відомості, отримані фіскальними органами, не будуть відображені в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, натомість постане потреба в окремій інформаційно-технічній інфраструктурі для збереження й оброблення такого масиву даних 	<ul style="list-style-type: none"> Необхідність забезпечення фінансування програми

Рис. 2.2.1. Ризики та переваги запропонованих підходів

Складено авторами.

стовірності названого реєстру, котрим можуть користуватись усі міністерства й відомства.

У більшості розвинутих країн податок на майно сплачується пропорційно ринковій вартості майна. Проте в державах Центральної та Східної Європи, в тому числі в Україні, він залежить від типу майна, його кількості, але не від ринкової вартості. Переважна частина консультантів, які працюють у Східній Європі від імені міжнародних організацій і урядів західних держав, рекомендують провести реформу, спрямовану на введення податку на майно, котрий розраховується на основі вар-

тості останнього. Однак якщо дотримуватися рекомендацій буквально, така реформа може виявитися неоднозначною, адміністративно й організаційно складною, а отже, затратною. Її реалізація потребує доволі тривалого часу, оскільки необхідний підготовчий етап організаційного, методичного та інформаційного характеру.

Світовий досвід, у тому числі країн постсоціалістичного табору та СНД свідчить, що справедливість оподаткування може бути забезпечена також завдяки застосуванню альтернативних методів модифікації податку на майно, які враховують платоспроможність платників податків. Такі методи, попри недоліки, є простішими в реалізації й значно дешевшими. Наприклад, у Чехії та Словаччині максимальна ставка податку на майно диференціюється залежно від розміру міста, де він стягується. Так, у Словаччині максимальна ставка податку в столиці – Братиславі – в 4,5 раза вища, ніж у територіальній одиниці з населенням менш ніж 1000 жителів¹. У Чехії ставки податку залежать від типу й призначення земельної ділянки та можуть коригуватися місцевими органами влади поправочним коефіцієнтом відповідно до заселеності муніципалітету. Крім того, місцеві органи влади можуть додатково диференціювати ставку податку залежно від зони міста, в котрій розташоване майно (центр, околиці, середмістя тощо).

Використання коефіцієнтів при визначенні ставки податку на майно, відмінне від земельної ділянки, є досить простою й ефективною альтернативою сплаті податку за вартісною базою, до того ж порівняна легкість адміністрування та організації справляння здатна до певної міри забезпечити справедливість оподаткування і замінити чинний порядок справляння податку як фізичними, так і юридичними особами.

Формування єдиного комплексного інформаційно-аналітичного простору як умови реалізації реформ щодо децентралізації бюджетно-податкової сфери

Відчутний вплив на зміцнення фінансової незалежності місцевих органів влади має й реформування Державної фіскальної служби України (ДФСУ). Завдяки вдосконаленню адміністрування податків, ліквідації тіньових схем і податкових ям, забезпеченню прозорості діяльності органів ДФСУ на всіх рівнях, запровадженню електронних сервісів для платників податків та врегулюванню порядку застосування реєстрато-

¹ *Kling J. Separate Existence Above Alló Local Self-Governments and Servicessí Delivery in Slovakia. In Consolidation of Fragmentation? Size of Local Governments in Central and Eastern Europe / J. Kling, V. Niznansky, J. Pilat ; ed. by P. Swianiewicz. – Budapest : Open Society Institute, 2002.*

рів розрахункових операцій, а також налагодженню співпраці з місцевими органами влади в частині контролю надходжень можна розширити податкову базу на місцевому рівні за рахунок несумлінних платників податків. Проте для реалізації комплексної реформи необхідно також змінити підхід до інформаційно-технічного забезпечення діяльності ДФСУ.

Важливим є й той факт, що Міністерство фінансів України стає єдиним центром прийняття управлінських рішень. Це матиме позитивний вплив як на адміністрування податків і зборів загалом, так і на опортунізм платників, адже ДФСУ втрачає право законодавчої й нормативної ініціативи та діє виключно за правилами й процедурами, розробленими Мінфіном, а також нівелює процедурний безлад і свавілля на місцевому рівні. Податкові інспекції відтепер виконуватимуть лише сервісні функції, котрі платники згодом зможуть оцінювати.

Варто наголосити, що взаємодія фіскального відомства з місцевими органами влади відбувається в межах чинних повноважень і обмежень державних інститутів та визначена процедурами адміністративного, кримінального й податкового законодавства. З метою розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо справляння податків і зборів на території пропонуємо розробляти механізми взаємодії щодо координації та обміну інформацією між органами місцевого самоврядування й контролюючою установою на основі прогностичних показників надходжень. Одним із таких механізмів може бути складання й впровадження методики прогнозування податкових надходжень, у тому числі в розрізі територій. Прогнозування макроекономічних показників і розроблення на їх підставі реалістичних планів податкових надходжень до державного й місцевих бюджетів є визначальною складовою бюджетного процесу та основою виконання бюджетів за доходами й видатками без неправомірного тиску на платників під час мобілізації податків до бюджетів. Наповнення місцевих бюджетів податковими надходженнями від місцевих податків і зборів є обов'язковою відповідальністю як фіскального відомства, так і місцевих органів самоврядування.

На сьогодні макроекономічне прогнозування та формування на його основі податкових надходжень мають дещо спотворений вигляд, що призводить до завищених показників економічного розвитку, а отже, й податкових надходжень. Необ'єктивність показників під час формування бюджетів та, як наслідок, тиск на економічних суб'єктів через недовиконання плану податкових надходжень в Україні спричинені головним чином недоліками податкового прогнозування й планування, загостренням кризових тенденцій у розвитку вітчизняної економіки.

Згодом такі фактори створюють мультиплікативний негативний ефект зниження ділової активності, посилення тінізації економіки та недовіри до інститутів влади загалом і податкових інститутів зокрема. Орієнтація податкових органів на виконання завищених планів мобілізації податкових платежів, яку, незважаючи на розпочаті реформи, так і не вдалося подолати, стає однією з основних причин збільшення тиску органів фіскальної служби на платників податків. Вона деформує намагання розвивати сервісні функції у фіскальному органі та призводить до наростання опортуністичних настроїв із боку платників. Тож система планування податкових надходжень повинна бути істотно вдосконалена, а доведення планових показників надходжень до регіональних відділень фіскальних і митних органів із донарахування взагалі не має права на існування: воно стає причиною незацікавленості адміністраторів у наданні допомоги платникам при сплаті податків та стимулюванні добровільної й добросовісної їх сплати, адже необхідно виконувати план надходжень за рахунок донарахувань і штрафних санкцій.

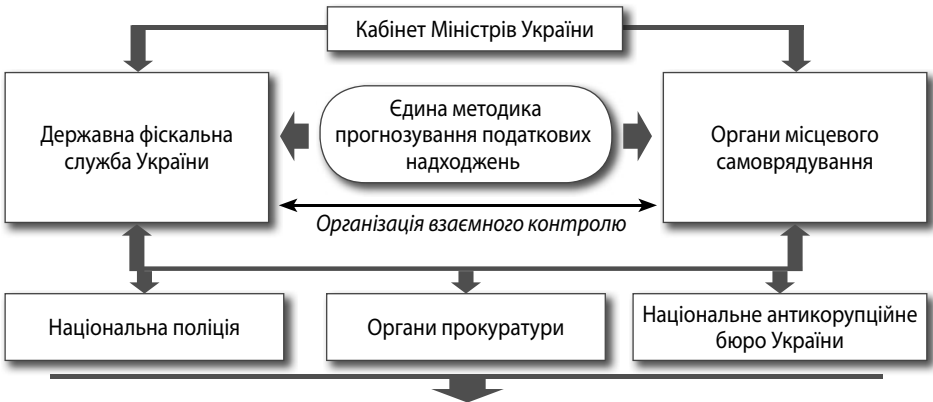
Потреба в оптимізації системи макроекономічного прогнозування й планування податкових надходжень бюджету, в тому числі місцевих бюджетів, набуває ще більшої актуальності в контексті процесів децентралізації та необхідності докладання спільних зусиль для наповнення місцевих бюджетів і взаємного контролю місцевих органів влади й регіональних відділень ДФСУ.

За узгодженого підходу до очікувань податкових надходжень на певній території до місцевих бюджетів із урахуванням економічного потенціалу, виникають економічно обґрунтовані контрольні показники, що можуть бути для органів місцевої влади індикаторами роботи ДФСУ. В разі відповідності податкових надходжень прогнозу основою подальшого зміцнення фінансової забезпеченості таких бюджетів має бути діяльність органу місцевого самоуправління, спрямована на економічний розвиток території. Якщо фактичні податкові надходження менші за прогнозні показники, потрібно вжити заходів із підвищення ефективності адміністрування фіскальною службою місцевих податків і зборів або провести розслідування щодо необґрунтованого надання пільг з місцевих податків і зборів у межах повноважень профільних інституцій. Окрім того, подібні випадки мають бути підставою для збільшення трансфертів до бюджету такої території з державного бюджету.

Описана схема взаємодії, побудована на взаємному контролі за допомогою системи виконання прогнозних показників, стимулюватиме органи місцевого самоврядування докладати зусиль для економічного

розвитку територій, викорінення стереотипу пасивної поведінки зазначених органів, а Уряд (через Мінфін) – поліпшувати управління роботою підрозділів ДФСУ (рис. 2.2.2). Взаємний контроль має здійснюватися через такі профільні інституції, як Генеральна прокуратура, Національне антикорупційне бюро та національну поліцію.

Для збільшення ролі майнових податків необхідно змінити підходи до інформаційно-технічного забезпечення їх контролю й нарахування, а також істотно спростити процедури та строки одержання інформації від інших органів влади. Однією з головних причин низької ефективності використання ДФСУ даних, що вже є у розпорядженні інших органів влади, є неузгодженість у обліку фізичних осіб як власників об'єктів оподаткування. З цією метою вважаємо за доцільне розширити формат взаємодії органів влади через створення єдиного інформаційного простору на основі інтеграції й вільного доступу до спеціальних баз окремих органів (рис. 2.2.3), де має використовуватись єдиний код ідентифікації інформації щодо громадянина як платника податків, власника об'єктів нерухомості, отримувача державних послуг і соціальних гарантій.



Випадки звернення до правоохоронних органів зі скаргами	
З боку ДФСУ	З боку органів місцевого самоврядування
<ul style="list-style-type: none"> • Невиконання органами місцевого самоврядування своїх обов'язків щодо визначення економічно обґрунтованих ставок місцевих податків і зборів. • Надання економічно не обґрунтованих пільг 	<ul style="list-style-type: none"> • Виявлення фактів проведення незареєстрованої підприємницької діяльності або ухилення від сплати податків окремими суб'єктами та відсутність реагування на такі факти з боку ДФСУ

Рис. 2.2.2. Схема комплексної взаємодії Уряду, фіскальних органів та органів місцевого самоврядування при адмініструванні місцевих податків

Складено авторами.

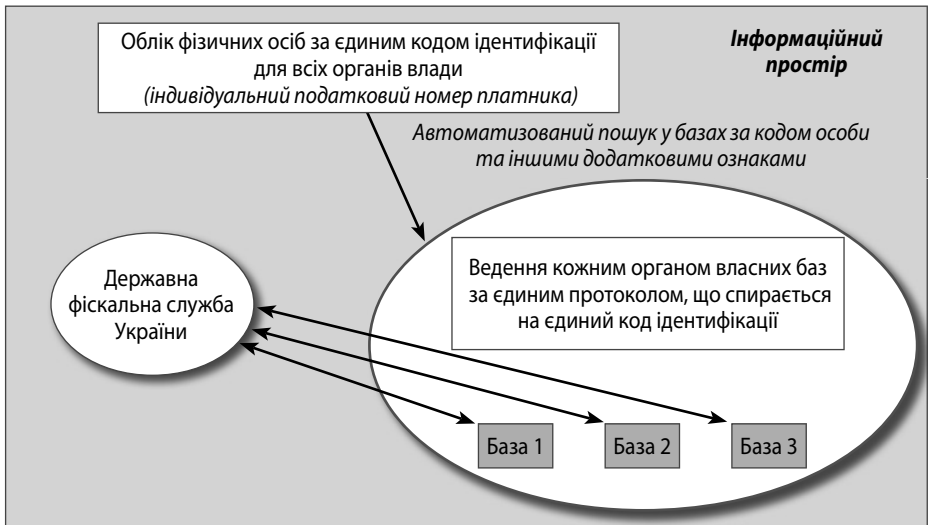


Рис. 2.2.3. Схема побудови оптимального інформаційного простору органів державної влади й місцевого самоврядування

Складено авторами.

У результаті органи ДФСУ зможуть оперативно одержувати від інших органів влади надійні дані щодо об'єктів оподаткування, які перебувають у власності фізичної особи, що сприятиме підвищенню ефективності сплати місцевих майнових податків і зборів із фізичних осіб. Такий інформаційний простір стосовно фізичних осіб дасть змогу оперативно отримувати відомості зі спеціальних баз (таких як база реєстрації транспортних засобів МВС, Державний реєстр речових прав на майно, база реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб, Державний земельний кадастр та ін.), що не тільки сприятиме якісному контролю податкових зобов'язань, а й дасть можливість у межах країни сформувати достовірне інформаційне середовище для всіх органів влади, в тому числі МВС, Мінсоцполітики, Міносвіти та Мінздор'я. В такому форматі зазначене середовище надалі може стати підґрунтям для верифікації одержувачів державної допомоги тощо.

До речі, аналогічний принцип інформаційного супроводу вже діє щодо юридичних осіб, облік яких здійснюється за єдиним кодом ідентифікації, котрим є їхній код ЄДРПО.

До основних ризиків формування єдиного інформаційного простору щодо фізичних осіб за єдиним кодом ідентифікації можна віднести:

опір його створенню на відомчому рівні; невідповідність програмних продуктів, які є середовищем функціонування баз даних, один одному (ризик може бути усунено в разі приведення цих баз до єдиних протоколів із залученням донорського фінансування). Формування єдиного інформаційно-аналітичного простору для обміну відомостями про платників податків, об'єкти оподаткування й ті, що пов'язані з ним, сприятиме забезпеченню якісної міжвідомчої координації контролю.

З метою реалізації наведених пропозицій потрібно розробити відповідні технічні протоколи, котрі матимуть загальнообов'язкову й специфічну частини: в першій визначатиметься обов'язковість наявності певних полів інформації, що містять код особи, а в другій описуватимуться особливості зберігання даних за конкретним напрямком бази.

Удосконалення оподаткування окремими податками та зборами, що мають істотний вплив на реалізацію реформ із децентралізації

Одним із найбільш важливих питань у частині формування податкових доходів місцевих органів влади є зарахування сум податку на доходи фізичних осіб, обчислених податковими агентами. Особливо гостро це питання постає сьогодні для невеликих територіально-адміністративних одиниць, що розташовані навколо великих міст. Адже, проживаючи та споживаючи послуги в невеликому населеному пункті, громадянин працює у великому місті, до бюджету якого й перераховується утриманий з нього податок на доходи фізичних осіб (ПДФО). Аналогічна проблема виникає в разі невідповідності місця юридичної реєстрації та фактичного місцезнаходження підприємства (підрозділів), якщо воно не має статусу відокремленого підрозділу.

В контексті децентралізації зазначене питання, особливо з огляду на структуру податкових надходжень і домінуючу роль у ній ПДФО, стоїть надзвичайно гостро. Порядок сплати (перерахування) цього податку до бюджету передбачено ст. 168 Податкового кодексу України, відповідно до якої ПДФО, утриманий з доходів резидентів, підлягає зарахуванню до бюджету згідно з нормами Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI зі змінами та доповненнями. Відповідно до ст. 64 БКУ ПДФО, котрий сплачується податковим агентом – юридичною особою (її філією, відділенням, іншим відокремленим підрозділом) чи представництвом нерезидента – юридичної особи, зараховується до відповідного місцевого бюджету за її місцезнаходженням (розташуванням) у обсягах ПДФО, нарахованого на доходи, що сплачуються фізичній особі. Суми утриманого ПДФО переводяться на відповідні рахунки, відкриті в ор-

ганах, які здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів. Облік платників податків із метою податкового контролю проводиться в порядку, встановленому наказом Міністерства фінансів України “Про затвердження Порядку обліку платників податків і зборів” від 09.12.2011 № 1588 зі змінами й доповненнями.

Окреслену проблему намагалися розв’язати в рамках ДФСУ для великих платників податків. Так, згідно з Листом МГУ ДФС – Центрального офісу з ОВП від 07.12.2015 № 26598/10/28-10-06-11, ПДФО підлягає сплаті до відповідного місцевого бюджету за місцезнаходженням (розташуванням) власних або орендованих приміщень (будівель) у різних регіонах України, в яких працюють наймані працівники такого суб’єкта господарювання, незважаючи на відсутність у такого суб’єкта господарювання відокремлених структурних підрозділів¹. Частково ця проблема мала бути розв’язана щодо перерахування ПДФО до бюджету адміністративно-територіальної одиниці за місцем розташування виробничих та інших об’єктів суб’єкта господарювання, де працюють наймані працівники, що не збігається з місцем реєстрації такого суб’єкта. Однак висновки названого листа не містять нормативного обґрунтування.

Таким чином, питання впливу внутрішньої міграції робочої сили на доходи місцевих бюджетів, як і питання консолідованої звітності великих компаній та невідповідності їх реєстрації місцю розташування робочих місць найманих працівників, не вирішено. Оскільки Порядком заповнення та подання податковими агентами Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податку, і сум утриманого з них податку, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 13.01.2015 № 4, у формі 1-ДФ передбачено такий ідентифікатор, як податковий номер платника (або серія й номер паспорта), пропонуємо переглянути принцип зарахування ПДФО найманих працівників, запровадивши додатково територіальну ознаку. Причому це повинно бути зроблено не для суб’єкта господарювання, як зараз, а для платника податку.

З цією метою, в рамках загальних реформ, що проводяться в соціальній, правоохоронній, регуляторній і економічній сферах, необхідно змінити принцип реєстрації місця проживання та перебування фізичних осіб. На сьогодні вона здійснюється за пропискою, проте її порядок

¹ Лист МГУ ДФС – Центрального офісу з ОВП від 07.12.2015 № 26598/10/28-10-06-11 / Офіс великих платників податків, Держ. фіска. служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://officevp.sfs.gov.ua/baner/podatkovikonsultatsii/konsultatsii-dlya-yuridichnih-osib/65340.html>.

досі пов'язаний із Житловим кодексом УРСР, що не змінювався з радянських часів. У сучасних умовах він має ґрунтуватися на заявницькому принципі, без додаткових умов щодо реєстрації договорів оренди тощо, а також без наслідків такої реєстрації для власника приміщення проживання (стосується як гуртожитків, так і найманого приватного чи муніципального житла). Так, особа, котра зареєстрована та працює й отримує на певній території послуги побутово-соціального характеру, матиме офіційний статус й отримуватиме належні послуги.

У межах казначейського обслуговування, за ідентифікаційним кодом платника, повинна застосовуватися територіальна ознака його реєстрації, тоді належні відповідному бюджету кошти будуть перераховуватися за місцем реєстрації найманого працівника. В рамках єдиного інформаційного простору органи Державної казначейської служби України зможуть перераховувати сплачений ПДФО саме в ту адміністративно-територіальну одиницю, де проживає та споживає послуги платник податку, навіть якщо він працює не за місцем реєстрації.

Отже, для зміцнення фінансової спроможності місцевих органів самоврядування необхідно створити надійний єдиний інформаційний простір обліку фізичних осіб для органів влади, що дасть змогу забезпечити ефективний контроль сплати майнових податків, організувати моніторинг фізичних змін об'єктів оподаткування та їх власників; забезпечити взаємодію різних органів влади на інформаційно-технічній основі; здійснити в перспективі верифікацію фізичних осіб, які отримують різні види державної допомоги; провести реформи у сфері надання соціальних послуг (освіта, охорона здоров'я, соціальна допомога тощо); забезпечити взаємодію органів місцевого самоврядування з фіскальним відомством у частині контролю сплати місцевих податків і зборів через систему обопільного контролю.

Одним із найважливіших завдань на сьогодні є трансформація *спрошеної системи оподаткування* та приведення її у відповідність із загальноєвропейськими підходами, що є особливо складним, враховуючи вагомую частку єдиного податку в структурі надходжень місцевих бюджетів.

Варто наголосити, що в країнах ЄС фіскальна роль малого й середнього бізнесу (далі – МСБ) зазвичай не проголошується метою державної політики¹. Фіскальна ефективність сектору розглядається ними як супутній елемент, що є природним результатом зростання економічної

¹ Small business act of Europe / Commission of the European Communities [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0394&from=EN>.

активності загалом, збільшення виробленої доданої вартості та забезпечення платоспроможним попитом внутрішніх пропозицій товарів і послуг. Велика увага в розвинутих економічних системах приділяється державній допомозі малому бізнесу, котра може мати безліч форм – від податкових стимулів і канікул до створення й фінансування бізнес-парків та долин, що обумовлено соціальною значущістю МСБ, адже, якщо держава підтримує малий бізнес, це автоматично позитивно впливає на бюджет країни та добробут її населення.

Аналіз податкових важелів, які використовуються в країнах ЄС, дає підстави стверджувати, що вони переважно спрямовані на стимулювання інвестиційно-інноваційної діяльності, розвиток матеріальної складової суб'єктів господарювання на засадах технологічних переваг. Найчастіше застосовується знижка у формі надання пільгових ставок для окремих регіонів чи секторів економіки (діє в 19 країнах із ЄС-27), а також прискорена амортизація та пільги на дослідження й розбудову. Вони впроваджуються в рамках державної політики допомоги МСБ і спрямовані на зниження непродуктивних витрат підприємств на адміністрування та сплату податків, нівелювання інфляційних процесів при відшкодуванні вартості активів через амортизацію.

Альтернативні системи оподаткування мікро- й малого бізнесу не є загальнозживаними в країнах ЄС. Преференції таким підприємствам надаються в межах загальної системи оподаткування – спрощення фінансової звітності, порядку її підтвердження тощо. Захист конкуренції є основою функціонування єдиного ринку ЄС, що зумовлює забезпечення справедливих умов для ведення бізнесу на національному та міжнародному рівнях.

Упровадження європейських норм оподаткування МСБ у контексті наднаціональних правил надання державної допомоги в Україні потребує часу й змін у різних законодавчих актах. Відповідні програми юридичних реформ мають всеохоплюючий характер, і в їх складі гармонізація оподаткування МСБ повинна розглядатись як перехідний етап із визначенням послідовних змін у чинному законодавстві, особливо в ПКУ. Йдеться про підготовку до імплементації Закону України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання" від 01.07.2014 № 1555-VII, котрий набирає чинності з 2 серпня 2017 р., із урахуванням змін у чинних нормативно-правових актах, що потребує усвідомлення органами державного управління його положень і розроблення коректив до норм, які визначають сутність податкових пільг. Адже фіскальні преференції є невід'ємною частиною бюджетної допомоги.

Спеціальний режим оподаткування на основі єдиного податку, який діє в Україні, не характерний для європейського простору, хоча, наприклад, у Румунії – країні, що розвивається, застосовується вмінений податок для мікропідприємств. Особливу категорію платників за спеціальним режимом в Україні, як і за вміненим податком у Румунії, становлять фізичні особи – підприємці. Це пов'язано з тим, що вони є найуразливішою групою, котра найбільш оперативної й гостро реагує на будь-які негативні зміни в економічному середовищі. Так, частка зареєстрованих підприємств (9 %) у їх загальній сукупності лише на 21,1 % більша від тих, котрі припинили свою діяльність (7,1 %) ¹. Останні теж мають найобмеженіші ресурси серед усіх суб'єктів інших форм господарювання, а тягар їхніх трансакційних витрат на дотримання законодавства є найвищим порівняно з їхнім оборотом.

В українському законодавстві дві з чотирьох груп спеціального режиму оподаткування сформовані в цілях оподаткування фізичних осіб: 1) фізичні особи – підприємці без права найманої праці та з обмеженням річного доходу й видів діяльності; 2) фізичні особи – підприємці з правом використання найманої праці до 10 осіб, оборотом до 1,5 млн грн і обмеженням видів діяльності.

Реформування оподаткування фізичних осіб в Україні повинне передбачати збереження найпростіших облікових операцій для фізичних осіб – підприємців та поступове впровадження європейських принципів обліку й звітності в цілях оподаткування. Проте на етапі розроблення нових форм їх державної підтримки та підходів до оподаткування й обліку господарських операцій, на нашу думку, доцільно тимчасово зберегти спрощену систему оподаткування на основі єдиного податку для категорії фізичних осіб – підприємців, котрі є платниками першої та другої груп, що не суперечить рекомендації Єврокомісії.

Для фізичних осіб – підприємців (перша й друга групи єдиного податку) в межах спеціального режиму оподаткування пропонується залишити облік господарських операцій (доходів) на основі найпростіших форм і річної звітності з розширенням можливостей електронного звітування та адміністрування; тимчасово (до набрання чинності Законом України “Про державну допомогу суб'єктам господарювання”) здійснювати оподаткування на основі єдиного податку, що діє станом на 1 січня 2016 р.; зберегти можливість переходу на оподаткування за загальними правилами (ПДФО), де розширити межі врахування витрат

¹ Розраховано за даними Державної служби статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua/>).

на ведення діяльності, аналогічних вирахуванням, котрі широко використовуються в європейських країнах у оподаткуванні доходів фізичних осіб, які займаються підприємницькою діяльністю.

Для юридичних осіб (третя група єдиного податку) за тимчасового збереження єдиного податку пропонується зберегти оподаткування на основі обсягу виручки в межах спеціального режиму оподаткування до набрання чинності Законом України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання”; впровадити інструменти податкового регулювання амортизаційного характеру в разі ведення спрощеного бухгалтерського обліку з метою визначення бази оподаткування, а також оцінку сукупної вартості активів підприємства як критерію встановлення розміру підприємства та з метою оподаткування й отримання державної допомоги в майбутньому; збільшити граничне значення річного доходу від будь-якої діяльності (за вирахування непрямих податків), визначеного за правилами бухгалтерського обліку за останній річний звітний (податковий) період у вартісному виразі – в цілях обчислення й обліку податкових різниць.

Також із метою посилення мотивації підприємців сегмента малого бізнесу до подальшого зростання, на наше переконання, необхідно внести зміни до чинного законодавства в частині регулювання оподаткування суб’єктів малого бізнесу, які використовують загальну систему. По-перше, в межах загальної системи вважаємо за доцільне збільшити граничний обсяг доходу, що дає можливість не застосовувати коригування фінансового результату до оподаткування (до 40 млн грн) на податковій різниці, встановлене ст. 134 ПКУ граничне значення річного доходу від будь-якої діяльності. Тоді не буде потреби посилювати адміністративне навантаження (через ускладнення обліку податкових різниць) на малі й мікропідприємства – юридичні особи з оборотом 20–40 млн грн при купівлі ними обладнання, технологій, упровадженні інновацій.

По-друге, пропонуємо запровадити спрощений порядок списання вартості новопридбаних виробничих основних засобів четвертої групи на витрати виробництва. ПКУ (ст. 138, п. 3) встановлено мінімально допустимі строки амортизації основних засобів та інших необоротних активів четвертої групи (машини й обладнання) – п’ять років. Проте згідно з пп. 3 п. 3 вказаної статті для групи електронно-обчислювальних машин, інших машин для автоматичного оброблення інформації, що входять до цієї групи, мінімально допустимий строк корисного використання становить до двох років. Поширення останньої норми на новопридбані виробничі основні засоби, котрі належать до четвертої групи, дасть підпри-

ємствам, які здійснили інвестиції в такі активи, можливість протягом двох років зменшувати об'єкт оподаткування на вартість цих активів та стимулюватиме інноваційне інвестування в проекти малого бізнесу.

Вітчизняний малий бізнес потребує ефективних інструментів зменшення податкового тягаря для інвестиційно активних суб'єктів. Внесення змін до ПКУ потребує коригування всіх пов'язаних із цими змінами підзаконних актів.

Висновки

У сучасних умовах парадигма фінансового забезпечення місцевих органів влади в Україні має ґрунтуватися не лише на інструментах підвищення фінансової автономії та вдосконаленні адміністрування податків, а насамперед на подоланні стереотипу їхньої пасивної поведінки та формуванні компетенцій щодо розширення та продукування нової податкової бази завдяки створенню в адміністративно-територіальній одиниці робочих місць. У нашій країні, попри суттєві позитивні зрушення, збереглася тенденція зниження частки власних податкових надходжень місцевих органів самоврядування у ВВП, а основою цих надходжень залишаються розподілений загальнодержавний податок на доходи фізичних осіб і місцеві – податок на землю та єдиний податок.

Потрібно змінити підходи до адміністрування та сплати місцевих і загальнодержавних податків і зборів, що є джерелами формування доходів місцевих бюджетів. У короткостроковій перспективі зміни мають стосуватися адміністрування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та податку на землю, котрий сплачують фізичні особи; бюджетного розподілу окремих податків; переходу до прийнятих у ЄС підходів в оподаткуванні малого та мікробізнесу; в середньостроковій перспективі – надання місцевим органам влади більшої фіскальної автономії шляхом можливості самостійно запроваджувати місцевий податок; підвищення ролі екологічних податків у розв'язанні проблем соціально-екологічного спрямування.

Системні зміни, спрямовані на формування стабільної дохідної частини місцевих бюджетів, повинні ґрунтуватися на вдосконаленні методичного та інформаційно-аналітичного забезпечення процесу оподаткування на місцевому рівні. Пропозиції авторів мають на меті отримання фіскального результату в середньостроковій перспективі.

2.3. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ АНАЛІЗУ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА МОНІТОРИНГУ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я

2.3.1. Зарубіжний досвід підвищення ефективності видатків на охорону здоров'я

Основна проблема охорони здоров'я – постійне збільшення розриву між зростанням витрат на охорону здоров'я та можливостями держави фінансувати цю галузь на достатньо високому рівні. Тому постає потреба в підвищенні ефективності видатків на охорону здоров'я. Про таке підвищення ефективності можна говорити, якщо за незмінного рівня витрат відбувається збільшення охоплення медичними послугами¹.

З огляду на це в усьому світі триває пошук шляхів ефективнішого й справедливішого фінансування охорони здоров'я. Ідеться, зокрема, про залучення нових джерел фінансування (обов'язкове медичне страхування (ОМС), добровільне медичне страхування (ДМС), співплатежі населення та ін.), стримування темпів зростання витрат на охорону здоров'я, впровадження ресурсозберігаючих технологій, раціональне використання коштів, визначення державних гарантій у рамках конституційних прав громадян на безоплатну медичну допомогу.

Проблеми медичної галузі перебувають у полі постійної уваги з боку держави, а їх розв'язання має бути одним із пріоритетів соціальної політики. Уряди країн, як правило, намагаються проводити ефективну політику фінансування системи охорони здоров'я. Однак макроекономічні, демографічні й фінансові чинники обмежують їхні можливості щодо збільшення видатків на такі потреби. Саме це спонукає до розгляду напрямів реформування механізмів фінансування медичної галузі.

Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) рекомендує кожній країні розробити конкретні підходи до формування відповідної державної політики з урахуванням національних умов і особливостей. Згідно з рекомендаціями ВООЗ базовий підхід повинен включати три основних елементи: завдання політики фінансування, концептуальну основу, фінансові умови².

¹ Финансирование систем здравоохранения: путь к всеобщему охвату населения медико-санитарной помощью : доклад о состоянии здравоохранения в мире / ВОЗ. – 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/whr/2010/whr10_ru.pdf?ua=1.

² Kutzin J. Политика финансирования здравоохранения: руководство для лиц, принимающих решения / J. Kutzin. – Копенгаген, 2008. – 32 с. [Електронний ре-

Загальні витрати на охорону здоров'я в країнах ОЕСР за 1995–2014 рр. зросли в середньому з 7,2 до 9,1 % ВВП. Найбільшою частка витрат на ці потреби була у США – 17,1 % ВВП у 2014 р. порівняно з 13,1 % ВВП у 1995 р.; на другому місці – Швеція (відповідно 11,9 % ВВП проти 8 % ВВП). Ще 10 країн витрачають на охорону здоров'я понад 10 % ВВП. Найменшою є частка таких витрат у Туреччині – 5,4 % ВВП. В Україні загальні витрати на медичну галузь у 2014 р. становили 7,1 % ВВП (табл. 2.3.1).

У країнах ОЕСР державні витрати на охорону здоров'я становлять левову частку в загальних витратах на охорону здоров'я за винятком США, де частка таких витрат була найнижчою у 2014 р. – 48,3 %. Найбільша частка державних витрат на охорону здоров'я у загальних витратах на ці потреби у 2014 р. була в Нідерландах – 87 %, Норвегії – 85,5 та Данії – 84,8 %. Понад 80 % частка державних витрат становить ще в семи країнах. За період 1995–2014 рр. Україна зменшила частку державних витрат на охорону здоров'я в загальних витратах із 72,6 до 50,8 % (табл. 2.3.2).

У середньому по країнах ОЕСР за 1995–2014 рр. загальні витрати на охорону здоров'я на одну особу зросли із 1613 до 4090 дол. США¹. Як бачимо, найбільші загальні витрати на одну особу у 2014 р. зафіксовано у Швейцарії, а найнижчі – в Польщі, Мексиці й Туреччині.

Слід зауважити, що за окреслений період державні витрати на охорону здоров'я на одну особу по країнах ОЕСР загалом зросли. У 2014 р. найбільшими вони були в Норвегії та Люксембурзі, а найменшими – в Туреччині й Мексиці². У середньому по країнах ОЕСР вони підвищилися з 1178,9 до 3043,8 дол. США.

Динаміку загальних витрат на охорону здоров'я на одну особу в окремих країнах ОЕСР і Україні показано на рис. 2.3.1.

Фінансування медичної галузі в країнах СНД ілюструє табл. 2.3.3. У деяких із них такі витрати помітно зменшилися, наприклад у Вірменії з 6,4 до 4,5 % ВВП, у інших – зросли, приміром у Таджикистані з 3,1 до 6,9 % ВВП. Державні витрати на охорону здоров'я в середньому по країнах СНД скоротилися з 52,7 до 47,3 % загальних витрат на ці потреби.

сурс]. – Режим доступу: <https://heconomic.files.wordpress.com/2013/09/joseph-kutzin-d0bfd0bed0bbd0b8d182d0b8d0bad0b0-d184d0b8d0bdd0b0d0bdd181d0b8d180d0bed0b2d0b0d0bdd0b8d18f-d0b7d0b4d180d0b0d0b2d0bed0bed185.pdf>.

¹ Global Health Expenditure Database. NHA indicators / World Health Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://apps.who.int/nha/database/ViewData/Indicators/en>.

² Ibid.

Таблиця 2.3.1

Динаміка загальних витрат на охорону здоров'я в країнах ОЕСР, % ВВП

Країна	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
США	13,1	13,1	15,2	15,3	15,6	16,0	17,0	17,0	17,1	17,0	16,9	17,1
Швеція	8,0	8,2	9,1	8,9	8,9	9,2	9,9	9,5	11,7	11,8	12,0	11,9
Швейцарія	9,3	9,9	10,9	10,4	10,2	10,3	11,0	11,1	11,2	11,6	11,7	11,7
Франція	10,1	9,8	10,6	10,5	10,4	10,6	11,3	11,2	11,3	11,4	11,6	11,5
Німеччина	9,4	10,1	10,5	10,3	10,2	10,4	11,4	11,3	10,9	11,0	11,2	11,3
Австрія	9,5	10,1	10,5	10,4	10,4	10,6	11,2	11,2	10,9	11,2	11,1	11,2
Нова Зеландія	6,9	7,5	8,2	8,6	8,4	10,7	11,2	11,2	11,2	11,5	11,2	11,0
Нідерланди	7,4	7,4	9,6	9,4	9,4	9,6	10,3	10,5	10,5	11,0	11,0	10,9
Данія	8,1	8,7	9,8	9,9	10,0	10,2	11,5	11,1	10,9	11,0	11,2	10,8
Бельгія	7,6	8,1	9,2	9,2	9,3	9,6	10,4	10,2	10,4	10,5	10,6	10,6
Канада	8,9	8,7	9,6	9,8	9,8	10,0	11,2	11,2	10,8	10,8	10,7	10,4
Японія	6,6	7,5	8,2	8,2	8,2	8,6	9,5	9,6	10,1	10,2	10,2	10,2
Норвегія	7,7	8,3	8,9	8,4	8,6	8,4	9,5	9,3	9,1	9,2	9,4	9,7
Фінляндія	7,8	7,2	8,4	8,4	8,1	8,4	9,2	9,0	9,0	9,3	9,5	9,7
Португалія	7,4	9,1	10,0	9,7	9,6	9,9	10,4	10,4	10,1	9,7	9,6	9,5
Австралія	7,3	8,1	8,5	8,5	8,5	8,8	9,0	9,0	9,2	9,4	9,4	9,4
Італія	7,1	7,9	8,7	8,8	8,5	8,9	9,4	9,4	9,3	9,3	9,2	9,2
Словенія	7,5	8,3	8,5	8,4	8,0	8,5	9,4	9,1	9,1	9,4	9,3	9,2
Іспанія	7,4	7,2	8,1	8,2	8,4	8,8	9,5	9,6	9,5	9,4	9,1	9,0
Ісландія	8,2	9,3	9,2	9,0	8,8	8,8	9,1	8,9	8,7	8,7	8,8	8,9
Греція	8,3	7,6	9,4	9,3	9,4	9,8	9,8	9,2	9,8	9,2	9,3	8,1
Словаччина	6,1	5,5	7,0	7,3	7,8	8,0	9,2	8,5	8,0	8,1	8,0	8,1
Чилі	5,2	6,4	6,7	6,2	6,3	6,9	7,4	7,0	7,0	7,2	7,5	7,8
Ірландія	6,4	6,0	7,3	7,2	7,6	8,6	9,5	8,8	8,1	8,3	8,0	7,8
Ізраїль	7,3	7,1	7,4	7,4	7,4	7,3	7,5	7,4	7,4	7,7	7,9	7,8
Чехія	6,7	6,3	6,9	6,7	6,5	6,8	7,8	7,4	7,5	7,5	7,5	7,4
Республіка Корея	3,7	4,2	5,3	5,8	6,0	6,2	6,7	6,8	6,8	7,0	7,2	7,4
Україна	7,0	5,6	6,4	6,4	6,4	6,6	7,8	7,8	7,0	7,5	7,7	7,1
Люксембург	5,6	7,5	7,9	7,7	6,8	7,3	8,1	7,7	7,3	7,2	7,1	6,9
Естонія	6,3	5,3	5,0	5,0	5,2	6,1	6,9	6,2	5,8	6,4	6,5	6,4
Польща	5,4	5,5	6,2	6,2	6,3	6,9	7,1	6,9	6,7	6,6	6,4	6,4
Мексика	5,1	5,0	6,0	5,8	5,9	6,1	6,6	6,4	6,0	6,2	6,3	6,3
Латвія	5,8	6,0	6,4	6,8	7,0	6,6	6,8	6,6	6,1	5,9	5,7	5,9
Туреччина	2,5	4,9	5,4	5,8	6,0	6,1	6,1	5,6	5,3	5,2	5,4	5,4

Джерело: Global Health Expenditure Database. NHA indicators / World Health Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://apps.who.int/nha/database/ViewData/Indicators/en>.

Таблиця 2.3.2

**Динаміка державних витрат на охорону здоров'я в країнах ОЕСР, %
загальних витрат на ці потреби**

Країна	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Нідерланди	71,0	63,1	69,5	85,2	85,3	85,8	86,5	86,7	86,3	86,5	87,1	87,0
Норвегія	84,2	82,5	83,5	83,8	84,1	84,4	84,6	84,7	84,5	84,9	85,2	85,5
Данія	82,5	83,9	84,5	84,6	84,4	84,7	85,0	85,1	85,3	85,8	85,3	84,8
Чехія	90,9	90,3	87,3	86,7	85,2	82,5	83,7	83,8	84,2	84,0	84,3	84,5
Швеція	86,6	84,9	81,2	81,1	81,4	81,5	81,5	81,5	84,7	84,4	84,0	84,0
Люксембург	92,4	85,1	84,9	85,1	85,6	88,5	86,6	85,9	85,3	83,5	83,7	83,9
Японія	82,3	80,8	81,4	80,5	81,4	81,3	81,5	82,1	82,6	82,7	83,2	83,6
Великобританія	83,9	79,6	80,9	81,6	80,7	81,6	83,2	83,5	83,2	82,9	83,3	83,1
Нова Зеландія	77,2	78,0	79,7	80,1	82,4	83,3	83,2	83,1	83,1	82,8	82,6	82,3
Ісландія	83,9	81,3	81,4	82,0	82,5	82,6	82,0	80,4	80,6	80,5	80,7	81,0
Естонія	89,8	77,2	76,7	73,3	75,6	77,8	75,3	78,9	79,3	80,4	79,3	78,8
Франція	79,7	79,4	78,0	77,6	77,7	77,3	77,5	77,5	77,0	77,2	77,1	78,2
Австрія	74,8	74,9	74,4	74,8	74,8	75,4	75,6	75,2	75,1	75,4	75,2	77,9
Бельгія	76,8	74,6	76,9	75,9	75,2	77,1	77,4	77,7	76,8	77,7	77,8	77,9
Німеччина	81,4	79,2	76,1	76,0	76,0	76,0	76,4	76,2	76,0	76,1	76,8	77,0
Італія	70,8	72,1	76,3	76,5	76,5	76,9	77,0	77,0	75,1	75,3	75,6	75,6
Фінляндія	71,7	71,3	73,8	74,9	74,5	74,9	74,9	74,5	74,9	75,7	75,5	75,3
Словаччина	88,5	89,4	74,4	68,3	66,8	67,8	65,7	68,1	70,9	69,7	72,3	72,5
Словенія	77,7	74,0	73,1	72,7	72,3	74,3	73,8	74,2	73,5	72,6	71,8	71,7
Польща	72,9	70,0	69,3	69,9	70,4	71,8	71,6	71,2	70,3	69,2	70,8	71,0
Іспанія	72,2	71,6	72,4	72,9	73,0	74,0	75,7	75,1	73,9	71,7	71,5	70,9
Туреччина	70,3	62,9	67,8	68,3	67,8	73,0	81,0	78,6	79,6	79,2	78,5	77,4
Канада	71,2	70,4	70,2	69,6	70,1	70,4	70,8	70,4	70,9	71,0	71,0	70,9
Австралія	65,8	66,8	67,0	66,7	67,6	67,5	68,4	68,0	68,7	67,2	67,0	67,0
Швейцарія	53,6	55,4	59,5	59,1	59,1	65,2	65,5	64,1	64,2	64,7	66,1	66,0
Ірландія	72,5	74,1	76,0	75,4	75,7	75,4	72,6	69,6	67,8	67,6	66,6	66,1
Португалія	62,6	67,7	70,1	68,1	67,6	67,4	68,7	68,7	66,5	64,0	65,2	64,8
Латвія	66,3	54,4	57,1	64,1	60,7	62,2	59,5	60,1	63,5	60,5	62,4	63,2
Ізраїль	67,4	62,6	59,3	63,7	61,9	61,0	61,1	62,7	62,5	62,9	61,5	60,9
Республіка Корея	37,5	49,0	52,9	54,6	54,8	54,6	56,4	56,7	55,9	54,9	54,3	54,1
Мексика	42,1	46,6	43,3	43,9	44,7	45,6	46,9	48,5	50,8	50,9	51,7	51,8
Україна	72,6	51,8	59,5	60,8	61,8	57,7	55,0	56,6	53,4	55,2	54,1	50,8
Чилі	48,2	52,1	37,9	40,7	41,9	42,8	46,9	47,3	47,6	48,0	48,2	49,5
США	45,2	43,3	44,4	45,1	45,1	46,0	47,1	47,5	47,3	47,3	47,6	48,3

Джерело: Global Health Expenditure Database. NHA indicators / World Health Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://apps.who.int/nha/database/ViewData/Indicators/en>.

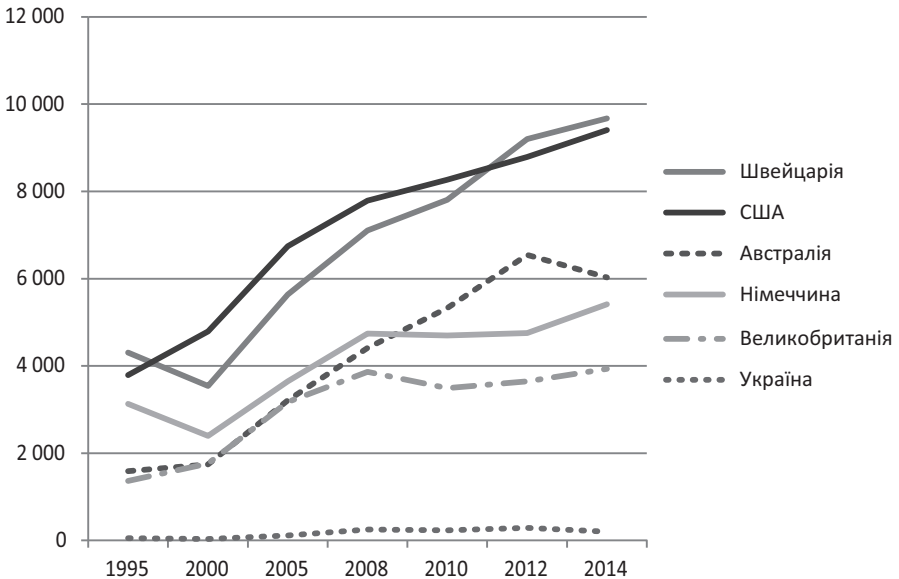


Рис. 2.3.1. Динаміка загальних витрат на охорону здоров'я на одну особу, дол. США

Складено за: Global Health Expenditure Database. NHA indicators / World Health Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://apps.who.int/nha/database/ViewData/Indicators/en>.

Сукупні витрати на одну особу протягом досліджуваного періоду зростали: в Таджикистані – в 25,5 раза, Азербайджані – в 23,2 раза. Найкращі показники серед країн об'єднання у 2014 р. були в РФ і Казахстані, котрі порівнянні з досягненнями таких країн ОЕСР, як Польща, Мексика й Туреччина. В Україні цей показник підвищився з 50,8 до 202,7 дол. США, що становить 4,9 % від середнього показника по ОЕСР та є найнижчим результатом серед країн ОЕСР.

Досягненню стратегічних цілей систем охорони здоров'я в країнах світу та Україні, зокрема підвищенню ефективності їх фінансування, сприятимуть такі інструменти:

- стратегічний підхід до закупівель, коли контракти поєднуються з механізмами підзвітності, до котрих належать показники якості, результатів за оцінками пацієнтів та інші форми зворотного зв'язку;
- проведення оцінки медичних технологій, що має на меті допомогти визначити пріоритети, в комплексі із заходами забезпечення підзвітності, моніторингу й прозорості;

Таблиця 2.3.3

Динаміка витрат на фінансування системи охорони здоров'я в країнах СНД

Країна	Загальні витрати на охорону здоров'я, % ВВП			Державні витрати на охорону здоров'я, % загальних витрат			Загальні витрати на охорону здоров'я на одну особу, дол. США			Державні витрати на охорону здоров'я на одну особу, дол. США		
	1995	2005	2014	1995	2005	2014	1995	2005	2014	1995	2005	2014
Вірменія	6,4	5,3	4,5	31,1	36,3	43,0	25,6	86,1	161,6	8,0	31,2	69,4
Азербайджан	5,8	7,9	6,0	24,0	11,2	20,4	18,0	121,9	417,4	4,3	13,7	96,1
Білорусь	6,7	6,9	5,7	71,1	72,9	65,8	69,9	215,9	450,2	49,7	157,5	296,2
Казахстан	4,6	4,1	4,4	64,0	62,0	54,4	48,2	150,0	538,8	30,9	92,9	292,9
Киргизстан	6,0	5,8	6,5	51,2	40,9	56,1	19,4	28,0	81,6	9,9	11,4	45,5
Молдова	9,1	9,2	10,3	64,2	45,6	51,4	30,0	75,9	228,8	19,3	34,6	117,6
Російська Федерація	5,4	5,2	7,1	73,9	62,0	52,2	113,3	276,9	892,9	83,7	171,6	466,1
Таджикистан	3,1	5,9	6,9	42,1	19,4	28,8	3,0	20,0	76,4	1,3	3,9	22,0
Узбекистан	6,7	5,1	5,8	53,4	44,6	53,3	29,9	28,2	124,1	15,9	12,6	66,1
Україна	7,0	6,4	7,1	72,6	59,5	50,8	51,0	118,3	202,7	37,1	70,3	102,9

Складено за: Global Health Expenditure Database. NHA indicators / World Health Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://apps.who.int/nha/database/View-Data/Indicators/en>.

- контрольовані інвестиції в сектор охорони здоров'я, зокрема для розвитку інфраструктури охорони здоров'я та закупівлі дорогого обладнання;
- зниження цін на фармацевтичні вироби в поєднанні з аналізом співвідношення витрат і ефективності та іншими заходами, спрямованими на сприяння раціональному призначенню й відпуску лікарських засобів;
- перехід від стаціонарного лікування до одноденної госпіталізації або амбулаторного лікування, якщо дозволяють обставини;
- інтеграція та координація первинної й вторинної медико-санітарної допомоги, а також медичної та соціальної допомоги;
- скорочення адміністративних витрат за збереження належного управління системою охорони здоров'я;
- податково-бюджетна політика, спрямована на розширення бази державних доходів;
- протициклічні заходи, що вживаються до настання кризових явищ у системі охорони здоров'я;

– дії з фінансового захисту, орієнтовані на найменш забезпечених людей і регулярних споживачів медико-санітарної допомоги.

Разом із тим слід уникати застосування інструментів, котрі ставлять під загрозу досягнення стратегічних цілей систем охорони здоров'я, а саме:

- скорочення спектра основних медичних послуг, забезпечених системою охорони здоров'я;
- зниження охопленості населення медичними послугами;
- подовження часу очікування в черзі для отримання необхідних послуг;
- запровадження плати за користування основними послугами;
- скорочення чисельності медичних працівників, обумовлене меншою заробітною платою порівняно з іншими галузями економіки та, в певних випадках, зарубіжними ринками праці.

Ряду країн економічні труднощі практично не залишили іншого вибору, крім зниження витрат на медичну галузь. У таких випадках акцент у політиці слід робити на виваженому скороченні, котре дасть змогу мінімізувати негативні наслідки для якості функціонування системи охорони здоров'я, підвищити її цінність та створити умови для проведення реформ, спрямованих на підвищення ефективності використання ресурсів у довгостроковій перспективі.

Проте зменшення державних витрат на охорону здоров'я у відповідь на економічне потрясіння може підірвати функціонування всієї системи, оскільки призводить до погіршення фінансового захисту, обмеження доступу до допомоги та зниження якості наданої допомоги. Це, у свою чергу, негативно позначиться на ефективності використання ресурсів, оскільки в довгостроковій перспективі погіршаться підсумкові показники здоров'я й зростуть витрати на охорону здоров'я та ін. Непродумані скорочення навряд чи допоможуть усунути наявні проблеми нерационального витрачання коштів, до того ж спричиняють появу нових проблем, тим самим збільшуючи бюджетні труднощі¹.

¹ *Kutzin J.* Политика финансирования здравоохранения: руководство для лиц, принимающих решения / J. Kutzin. – Копенгаген, 2008. – 32 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://heconomic.files.wordpress.com/2013/09/joseph-kutzin-d0bfd0bed0bbd0b8d182d0b8d0bad0b0-d184d0b8d0bdd0b0d0bdd181d0b8d180d0bed0b2d0b0d0bdd0b8d18f-d0b7d0b4d180d0b0d0b2d0bed0bed185.pdf>; *Thomson S.* Финансирование здравоохранения в Европейском Союзе. Проблемы и стратегические решения / S. Thomson, T. Foubister, E. Mossialos. – Копенгаген, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.euro.who.int/___data/assets/pdf_file/0016/126025/e92469R.pdf.

Отже, реформи, покликані забезпечити економічну й фіскальну стійкість фінансування охорони здоров'я, повинні бути спрямовані на досягнення рівного доступу до медичної допомоги й оптимального співвідношення ціни та якості. З огляду на зарубіжний досвід можна надати такі рекомендації¹:

- Перш ніж розпочати реформування, варто провести всебічний аналіз системи фінансування охорони здоров'я для виявлення її недоліків та інших пов'язаних із цим проблем, а також сприятливих і негативних чинників.
- Керівники медичної галузі повинні спробувати довести мету реформи та її обґрунтування до широких верств населення, а також врахувати весь спектр питань фінансування охорони здоров'я, а не зосереджуватися лише на зборі коштів (його механізмах).
- Доцільно зменшити роль приватного фінансування (маються на увазі відповідне медичне страхування, платні медичні послуги) та чітко розмежувати його й державне фінансування, щоб перше не використовувало бюджетні кошти та не чинило негативного впливу на їх розподіл.
- За наявності оплати медичних послуг споживачами система оплати повинна бути послідовною та базуватися на конкретних даних. Фінансовий захист можна зберегти, звільнивши від часткової оплати людей, котрі мають низькі доходи, й тих, хто страждає від хронічних і загрозливих для життя захворювань. Ефективність використання коштів можна підвищити, якщо пов'язати платежі споживачів із результативністю лікування, не застосовувати її до таких послуг, як первинна медична допомога, профілактика та економічно ефективні методи лікування (в тому числі лікарські засоби).

2.3.2. Розвиток методичних підходів до оцінки ефективності витатків у сфері охорони здоров'я

Одним із найважливіших показників рівня економічного й соціального розвитку держави є здоров'я нації як основний кінцевий результат функціонування системи його охорони. Однак загальний рівень здоров'я населення як інтегральний показник, котрий поєднує параме-

¹ Thomson S. Финансирование здравоохранения в Европейском Союзе. Проблемы и стратегические решения / S. Thomson, T. Foubister, E. Mossialos. – Копенгаген, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0016/126025/e92469R.pdf.

три стану системи з позицій результату, в Україні є низьким. За даними Європейського регіонального бюро ВООЗ наша держава наразі посідає передостаннє місце з очікуваної тривалості життя з показником 71,29 року серед 53 досліджуваних країн¹. Зазначене свідчить про низьку ефективність системи охорони здоров'я загалом і, зокрема, використання фінансових ресурсів у цій сфері. Тому підвищення ефективності фінансових, насамперед бюджетних, ресурсів у медичній галузі є одним із пріоритетних напрямів державної соціально-економічної політики.

У зв'язку з цим оцінка ефективності системи охорони здоров'я належить до ключових елементів поліпшення якості державного управління в цій сфері. Мається на увазі, що держава, як і приватний сектор, повинна прагнути до максимізації результатів роботи за обмеженого обсягу ресурсів або мінімізувати споживані ресурси, необхідні для досягнення поставлених цілей. Останнє є практично нездійсненним без можливості вимірювати й порівнювати докладені зусилля та отримані результати. Таким чином, є нагальна потреба в обґрунтуванні, на основі поглиблення теоретичних засад ефективності, пропозиції щодо розроблення методичних підходів до оцінки ефективності використання бюджетних ресурсів у сфері охорони здоров'я.

Для об'єктивної оцінки результативності систем охорони здоров'я в країнах світу широко застосовується індекс DALY (disability adjusted life years) – кількість втрачених років здорового життя, або, як його ще називають, глобальний тягар хвороб. Методологія розрахунку DALY полягає у визначенні стану здоров'я через підрахунок втрат років життя в результаті смерті чи непрацездатності за кожним захворюванням залежно від гендерних і вікових параметрів². Ідеологія обчислення індексу спрямована на облік років, втрачених для активного й дієздатного життя в кожній конкретній популяції, саме тому цей параметр найбільше підходить для оцінки економічних втрат трудового потенціалу.

Уперше показник DALY використаний Світовим банком у 1993 р. у звіті "Інвестиції в здоров'я" з метою вибору найбажаніших із точки зору

¹ Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://data.euro.who.int/hfad/shell_ru.html.

² Van den Bemt L. Rational monitoring of COPD: where do current clinical guidelines stand? / L. van den Bemt, T. Schermer, C. van Weel // European Respiratory Journal. – 2007. – 29. – P. 1078–1108 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://erj.ersjournals.com/content/29/6/1078>.

вартості/ефективності втручань у сферу охорони здоров'я. Індекс – єдиний вимірювальний базис, що дає змогу одночасно розв'язувати завдання скорочення медико-соціальних втрат і оптимізації економічного планування в медичній галузі. Застосування DALY поряд із демографічними показниками дає можливість чіткіше встановлювати пріоритети для розвитку системи охорони здоров'я як на державному, так і на регіональному рівнях.

Індекс розраховується на певний момент часу та відображає кількість здоров'я, надану населенню, а також усі ефекти решти дій, які обєрігають здоров'я або завдають йому шкоди¹. За допомогою цього методу оцінюється також результативність втручань, що дає змогу порівнювати позитивні ефекти, виражені в поліпшенні здоров'я за різних варіантів державної політики у сфері охорони здоров'я та соціального захисту населення.

DALY складається з двох компонентів: 1) YLL (years life lost) – роки втраченого життя внаслідок передчасної смертності; 2) YLD (years lost due to disability) – роки життя, втраченого через порушення здоров'я (без урахування смертей)².

Наразі DALY є універсальним показником. Розрахунок індексу в динаміці допомагає оцінювати популяційні ефекти як від застосування медичних технологій, так і від впливу на населення економічних, соціальних, екологічних, урбаністичних та інших чинників.

Для проведення подібних розрахунків розроблено декілька програмних пакетів, наприклад DISMOD, що розповсюджується безкоштовно, в тому числі через веб-сайт ВООЗ. Ця програма одночасно обчислює показники для визначення YLD, котрі виявляються узгодженими між собою в тому сенсі, що забезпечують несуперечливу оцінку параметрів у спеціальній, мультистатусній епідеміологічній математичній моделі³.

¹ *Homedes N.* The Disability-Adjusted Life Year (DALY) Definition, Measurement and Potential Use, 1995 / N. Homedes. – 1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.worldbank.org/html/extdr/hnp/hddflash/workp/wp_00068.html.

² *Metrics: Disability-Adjusted Life Year (DALY) // Health statistics and information systems / WHO* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/metrics_daly/en/.

³ *Van den Bemt L.* Rational monitoring of COPD: where do current clinical guidelines stand? / L. van den Bemt, T. Schermer, C. van Weel // *European Respiratory Journal*. – 2007. – 29. – P. 1078–1108 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://erj.ersjournals.com/content/29/6/1078>.

До речі, в Україні є бази даних, які містять необхідну інформацію. Кожен випадок смерті включається в бази територіальних органів Державної служби статистики із зазначенням гендерної приналежності людини, дат народження та смерті, причини останньої (основної й додаткової в разі травм і отруень, а також інших наслідків дії зовнішніх чинників) і місця проживання померлого. Така інформація дає змогу розрахувати YLL максимально точно в кожному регіоні України.

Для обчислення YLD можуть використовуватися дані територіальних органів охорони здоров'я у вигляді реєстрів, що подаються медичними організаціями, котрі включають опис кожного випадку звернення населення до медичних організацій незалежно від виду наданої медичної допомоги (амбулаторно-поліклінічна, стаціонарна, швидка). При цьому в частині амбулаторно-поліклінічної допомоги інформація представлена у вигляді відвідувань, що вимагає її перетворення в обігу по захворюваннях. До переліку даних входять дата звернення, діагноз основний і супутній, а також дата народження пацієнта. Така структура дає можливість при використанні певного набору статистичних методів розраховувати YLD досить достовірно й деталізовано.

Таким чином, незважаючи на складність розрахунків і великі обсяги первинної статистичної інформації, в Україні наразі є всі умови для обчислення DALY як загалом по країні, так і в розрізі кожного регіону й територіального утворення.

В інтересах проведення міжнародних порівнянь ОЕСР запропонувала концептуальну основу оцінки ефективності систем охорони здоров'я, яка враховує багато аспектів методики ВООЗ, однак на відміну від неї не передбачає будь-якого зважування цілей функціонування системи, фокусується на діяльності системи охорони здоров'я, а не на ширших питаннях громадського здоров'я.

Пропонована ОЕСР методика оцінки продуктивності системи охорони здоров'я містить три основні цілі¹:

- 1) підвищення здоров'я та результати;
- 2) чутливість і доступ;
- 3) фінансовий внесок та витрати на охорону здоров'я.

Названі цілі піддаються оцінці з двох точок зору в інтересах дослідження результативності системи – середнього значення цільового показника та розподілу показників у контексті кожної цілі. У результаті

¹ Оценка эффективности и результативности системы здравоохранения / В. С. Назаров, К. М. Дэвис, К. Дж. Гэрри и др. – 71 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/rnp/ppaper/mn41.pdf>.

застосовується шість компонентів діяльності системи охорони здоров'я, при тому, що середній рівень зазначених цілей використовується для вимірювання ефективності, а їх розподіл – рівномірності. На відміну від методики ВООЗ, згідно з котрою доступ до медичної допомоги розглядається як детермінанта чутливості, в методиці ОЕСР він виступає найважливішим компонентом чутливості. Це робиться для того, щоб вирішувати питання рівності доступу в рамках ОЕСР. Методика ОЕСР має чотири основних виміри продуктивності¹:

- поліпшення здоров'я;
- чутливість;
- рівномірність (результатів охорони здоров'я, доступу та фінансів відповідно);
- макро- й мікроекономічна ефективність.

ОЕСР збирає та публікує основні показники за десятима ключовими напрямками, а саме: стан здоров'я, ресурси охорони здоров'я, їх використання, витрати на ці потреби, фінансування й постачання, соціальний захист, фармацевтичний ринок, немедичні детермінанти здоров'я, демографічні та економічні показники.

Рейтингові агентства оцінюють ефективність систем охорони здоров'я за власними методиками. У рейтинг Bloomberg 2015 р. було включено 55 країн, котрі відповідають таким критеріям: чисельність населення понад 5 млн осіб, ВВП на одну особу від 5 тис. дол. США, середня тривалість життя вища за 70 років. Як відомо, в економіці ефективність – це максимальний результат за мінімальну ціну. Саме так агентство Bloomberg оцінювало національні системи охорони здоров'я – з урахуванням не лише середньої тривалості життя громадян, а й державних коштів, витрачених із метою її досягнення.

У 2015 р. перше місце посів Гонконг, котрий витрачає на охорону здоров'я 5,2 % ВВП, або 1,8 тис. дол. на одну особу. Тривалість життя в цій країні становить 83,8 року. Минулорічний лідер, Сінгапур, посів другу сходинку з показником 4,5 % ВВП. Третім у рейтингу став Ізраїль².

Зауважимо, що всі три лідери – країни порівняно невеликі, тож найімні в них немає проблеми фізичної доступності медичних установ,

¹ Оценка эффективности и результативности системы здравоохранения / В. С. Назаров, К. М. Дэвис, К. Дж. Гэрри и др. – 71 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/rnp/ppaper/mn41.pdf](http://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/rnp/ppaper/mn41.pdf).

²Bloomberg [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.bloomberg.com/europe>.

із якою доводиться стикатися жителям віддалених районів Росії, Бразилії та Китаю.

Найвища середня тривалість життя після Сінгапуру в Японії (83,33 року), проте через доволі високі витрати на охорону здоров'я (10,3 % ВВП) ця країна в рейтингу ефективності посіла тільки п'яте місце. Росія, що витрачає на охорону здоров'я 6,5 % ВВП, або 957 дол. США на одну особу, опинилася на передостанньому, 54-му, місці. За оцінкою Bloomberg, середня тривалість життя там становить 71 рік. Бразилія стала останньою в рейтингу, хоча на охорону здоров'я вона витрачає в півтора раза більше за РФ – 9,6 % ВВП. Росію обігнали Білорусь (47-ме місце), Казахстан (45-е) й навіть Китай, що посів досить комфортне 20-е місце. При цьому річні медичні витрати в перерахунку на людину в КНР більш ніж скромні – 367 дол., менше тільки в Таїланді, Домініканській Республіці та Алжирі.

Один із парадоксальних результатів рейтингу – 50-е місце США, між Йорданією та Азербайджаном. При цьому середня тривалість життя у Сполучених Штатах доволі пристойна – 78,84 року, а витрати на охорону здоров'я становлять 17,1 % ВВП, що є абсолютним світовим рекордом (на другому місці Нідерланди – 12,89 %)¹.

Україна в рейтинг включена не була через низькі показники ВВП на одну особу та середньої тривалості життя.

Оцінка ефективності системи охорони здоров'я повинна бути елементом державної політики у цій сфері, використовуваним для, по-перше, визначення цілей і завдань розвитку такої системи на основі виявлених незадоволених потреб населення, областей із малою ефективністю/результативністю надання послуг; по-друге, контролю виконання цілей. При створенні системи оцінки треба виокремлювати дві групи показників – результату й процесу. За замовчуванням пріоритет при формуванні набору мають показники кінцевого результату діяльності системи охорони здоров'я, що відображають поліпшення громадського чи особистого здоров'я. У разі якщо показники результату в певній області не можуть бути вимірні, або зміна результату стає помітною через тривалий час, або результат схильний до впливу зовнішніх факторів, окрім діяльності системи охорони здоров'я, коректним рішенням буде використання показників процесу, що відображають безпосередньо обсяг і якість наданих послуг.

¹Bloomberg [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.bloomberg.com/europe>.

Обґрунтований вибір конкретних цільових показників можливий лише за умови попереднього окреслення цілей та пріоритетів розвитку системи охорони здоров'я. Обрані цільові показники повинні бути узгоджені з основними системами оцінки, що діють у рамках чинних програм контролю й розвитку охорони здоров'я.

Загальні вимоги до цільових показників включають¹: чітке й однозначне тлумачення, що виключає можливість неоднозначного трактування; відповідність завданням державної політики в галузі охорони здоров'я та сферам відповідальності учасників оцінювання; вимірність, тобто можливість вимірювання; порівнянність у часі та між організаціями; можливість перевірки (як зібраних, так і розрахункових даних); статистична надійність, що передбачає використання надійних систем збору й оброблення даних; економічна доцільність, тобто розумне співвідношення витрат на збір даних та їх корисності й необхідності; можливість контролювати витрати та безпосередні результати; чутливість, тобто оперативна реакція на зміни; швидкість оновлення, що передбачає використання даних, котрі можна отримати за досить короткий проміжок часу; наявність достовірного зв'язку між значенням показника та досягненням мети; переважання показників результату й використання показників процесу тільки в тих випадках, коли зміни результату мають довгостроковий характер; відображення всіх типів ефективності: медичної (клінічний результат лікування), соціальної (здоров'я населення), економічної (фінансовий результат діяльності); максимальне використання показників, що присутні в чинних звітних формах або розраховуються на їх основі.

Оскільки найрозвиненішою системою збору й аналізу даних у сфері охорони здоров'я України на сьогодні є система медико-статистичної звітності, доцільно використовувати її ресурси та методи. Проте вона має низку істотних недоліків, які негативно впливають на достовірність зібраних даних. Серед них:

- невідповідність основних звітних форм потребам державної політики в зазначеній сфері, що призводить до зростання обсягу звітності за рахунок уведення додаткових форм на рівні системи охорони здоров'я, регіональних органів управління в цій сфері, окремих програм розвитку галузі;

¹ Оценка эффективности и результативности системы здравоохранения / В. С. Назаров, К. М. Дэвис, К. Дж. Гэрри и др. – 71 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/rnp/ppaper/mn41.pdf>.

- відсутність повноцінного опису використовуваних статистичних показників, що створює ризики різного їх трактування певними регіонами й установами;
- брак єдиної бази даних, що створює ризики повторного обліку випадків;
- низька кваліфікація персоналу, який працює при заповненні звітності, та перевантаження його роботою;
- недостатність автоматизації і формальних перевірок, котрі вводяться;
- ослабкий контроль цілеспрямованого спотворення медико-статистичної звітності керівництвом окремих закладів охорони здоров'я й державних органів.

Таким чином, пріоритетні завдання реформування системи збору та аналізу даних у сфері охорони здоров'я включають¹:

1) приведення системи звітних форм у відповідність із завданнями державної політики в цій сфері, практикою діяльності медичних установ, міжнародними стандартами статистичної звітності;

2) розроблення описів застосовуваних показників із урахуванням практики збору даних і найпоширеніших помилок при поданні звітності;

3) підвищення кваліфікації персоналу, котрий працює в системі медичної статистики, передання функцій із заповнення звітності медичним інформаційно-аналітичним центрам;

4) удосконалення інформаційних систем у сфері охорони здоров'я (створення систем автоматичного контролю та попередження помилок, перехід до єдиної бази даних медичної статистики, доступної для всіх основних організаторів охорони здоров'я, орієнтація таких систем на реальний рівень підготовки користувачів);

5) посилення контролю ризиків цілеспрямованого спотворення статистичних даних (перевірка відомостей, поданих схожими організаціями чи територіями, здійснення вибіркового експертних перевірок).

Другим за значимістю методом збору даних у системі охорони здоров'я залишаються соціологічні опитування на предмет задоволеності населення якістю медичної допомоги. Основними заходами вдосконалення цього інструменту є²:

- розроблення єдиної методики проведення таких опитувань (включаючи єдиний перелік питань);

¹ Оценка эффективности и результативности системы здравоохранения / В. С. Назаров, К. М. Дэвис, К. Дж. Гэрри и др. – 71 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/rnp/ppaper/mn41.pdf>.

² Там же.

- передання функцій із їх проведення спеціалізованим організаціям;
- розширення стандартного переліку питань відповідно до сучасних трактувань якості медичної допомоги, включаючи такі її аспекти: доречність, своєчасність, прийнятність, чутливість тощо.

Методика оцінки ефективності й результативності витрат у сфері охорони здоров'я має ґрунтуватися на системі показників (індикаторів), котра дасть змогу отримати повну картину. Всі показники (індикатори) повинні мати такі властивості¹: релевантність, тобто безпосередньо стосуватися сформульованих цілей і завдань; чіткість і однозначність, простота в розумінні й використанні, щоб забезпечити можливість збору та порівняння даних.

Розроблення методики оцінки ефективності у сфері охорони здоров'я є одним із найважливіших елементів підвищення якості державного управління в галузі. До ключових функцій, комплексне виконання яких забезпечує створення та впровадження цієї методики, належать: вимірювання й моніторинг ефективності використання ресурсів; перехресне порівняння альтернативних сфер їх спрямування; виявлення найкращих методів ведення діяльності на основі оцінки та порівняння результатів; стимулювання виконавців для їх досягнення; ретрансляція цілей організації від вищого керівництва до підлеглих; вибір і обґрунтування пріоритетів для інвестування в окремі напрями діяльності та/або структурні підрозділи; підвищення виваженості управлінських рішень та якості рівня цілепокладання організації; структурування її діяльності та окремих підрозділів; встановлення для управлінців зворотного зв'язку про результати реформ; сприяння впровадженню інших управлінських моделей (БОР, управління за цілями, система винагород).

В основі загальної оцінки ефективності послуг охорони здоров'я, як уже зазначалося, – такі ключові поняття²:

- Економічна ефективність, що пов'язує обсяги медичних послуг із витратами. Її підвищення передбачає досягнення економії витрат

¹ Mandl U. The effectiveness and efficiency of public spending / U. Mandl, A. Dierx, F. Ilzkovitz // Economic Papers / European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs Publications. – 2008. – February [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication11902_en.pdf.

² Parkin D. Principles of health economics (including the notions of scarcity, supply and demand, marginal analysis, distinctions between need and demand, opportunity cost, margins, efficiency and equity) / D. Parkin. – 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.healthknowledge.org.uk/public-health-textbook/medical-sociology-policy-economics/4d-health-economics/principles-he>.

за збереження обсягів медичної допомоги або збільшення пакета послуг за збереження розмірів фінансування.

- Соціальна ефективність, котра полягає в забезпеченні якості медичної допомоги в межах наявних ресурсів. Цей показник важливий із точки зору доступності медичної допомоги певної якості.
- Структурна ефективність, яка характеризується показниками надання медичних послуг (швидка, стаціонарна, амбулаторно-поліклінічна, стаціонарозамінна). Оцінка проводиться на рівні громади або регіону, держави органами управління охорони здоров'я.

Серед показників, використовуваних при оцінюванні результативності послуг охорони здоров'я, найкоректнішому виміру піддається економічна ефективність. Проте для споживачів медичних послуг найбільше значення має їх соціальна ефективність.

Оцінка ефективності видатків на охорону здоров'я може здійснюватися на макрорівні (держава), мезорівні (адміністративно-територіальне утворення) та мікрорівні (медична установа). На макрорівні важливим інструментом державної політики є визначення ефективності державних цільових програм.

Зарубіжний досвід розроблення й упровадження таких програм вказує на серйозні недоліки відповідних методик¹: єдиним вимірюваним критерієм ефективності цільових програм є зміна безпосередніх статистичних показників; не враховується вплив останньої на основні індикатори соціально-економічного розвитку, тобто не виявляється кількісний і якісний суспільно значимий результат; наголос робиться на економічній чи бюджетній ефективності програм, а не на соціальній, тоді як вони переважно мають саме соціальне спрямування. Більшість методик мають формальний характер; у разі їх практичного застосування акцент оцінки часто зміщується з результатів програмної діяльності на витрати, пов'язані з її здійсненням; у методиках відсутні рекомендації щодо використання певних критеріїв і показників залежно від характеру та особливостей програми.

Зазначені недоліки властиві й чинним вітчизняним методикам оцінки ефективності державних цільових програм². В Україні державні ці-

¹ Fidelity Criteria: Development, Measurement, and Validation / C. T. Mowbray, M. C. Holter, G. B. Teague, D. Bybee // American Journal of Evaluation. – 2003. – 24(3) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.stes-apes.med.ulg.ac.be/Documents_electroniques/EVA/EVA-GEN/ELE%20EVA-GEN%207386.pdf.

² Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм :

льові програми, зокрема у сфері охорони здоров'я, так і не стали дієвим інструментом реалізації державної політики, що забезпечує розв'язання найважливіших проблем розвитку цієї сфери. В рамках планування та використання коштів державного бюджету, в тому числі на медичну галузь, не враховуються в повному обсязі механізми пріоритетності вирішення питань. Прогнозні обсяги фінансових ресурсів програм не узгоджуються з реальними можливостями їх фінансування. Всупереч вимогам п. 29 Порядку розроблення та виконання державних цільових програм¹, жодна з них не містить методики оцінки ефективності її виконання, що повинна бути складена державним замовником із урахуванням специфіки програми й кінцевих результатів.

Рішення про оцінку ефективності цільових програм потрібно приймати після завершення термінів їх реалізації. Проміжні за підсумками року оцінки можуть проводитися, але повинні бути націлені на аналіз проміжних результатів, якщо такі можуть бути сформульовані в тексті програми з огляду на її специфіку. Пролонгувати програму до моменту здійснення повноцінної оцінки ефективності не слід. Аналіз проміжних результатів виконання програм повинен проводитися до початку роботи з розроблення бюджету наступного року та, ґрунтуючись на показниках за I півріччя поточного року, передбачати відповіді на такі питання:

1. Чи потрібно достроково припинити дію цієї програми?
2. Чи варто внести корективи до її змістової частини (переглянути програмні заходи, суми фінансування тощо)?
3. Чи треба включити повністю або частково програму в бюджет і фінансувати?

Міністерство охорони здоров'я має ініціювати коригування паспортів усіх цільових програм із метою внесення змін до переліку цільових індикаторів, їхніх значень і джерел публікації, а також створити спеціалізований веб-сайт, де були б зібрані всі ключові дані їхніх паспортів. Останнє дасть можливість централізовано проводити моніторинг виконання програм та своєчасно надавати методичні підказки й рекомендації.

наказ Міністерства економіки України від 24.06.2010 № 742 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-metodichnih-rekomendacii-shodo-provedennj-doc33937.html>.

¹ Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм : постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 № 106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/106-2007-п>.

Обов'язковими складовими процесу оцінки ефективності повинні стати публічні слухання, на яких представники держзамовника програми доповідають про виконані роботи й вжиті заходи, а також оприлюднення у відкритому доступі докладних, детальних відомостей про фінансування кожного пункту програми з одночасним заохоченням ЗМІ та інших представників громадськості до публічної оцінки цих матеріалів.

Відкрите розміщення результатів оцінки також стимулює запуск внутрішньоорганізаційних процесів поліпшення якості послуг. Ця функція оцінки може бути істотно посилена за рахунок створення механізмів взаємодії оцінюваної організації та органу-оцінювача, в тому числі надання консультацій щодо виявлених проблем.

У разі орієнтації оцінки на забезпечення права громадян на інформований вибір необхідно приділити особливу увагу доступності інформації (ЗМІ, Інтернет, інформаційні куточки безпосередньо в медичних організаціях) та подання даних у формі, зрозумілій для споживача. Якщо вони призначені для організаторів охорони здоров'я, потрібно забезпечити доступність інформації для всіх державних органів, які беруть участь у формуванні й реалізації державної політики в цій сфері.

Важливим напрямом реформування системи охорони здоров'я в Україні є підвищення структурної ефективності. Необхідність цього кроку визначається наявністю в цій системі серйозних структурних диспропорцій, недостатньою мотивацією головних суб'єктів охорони здоров'я для їх подолання.

У зарубіжних країнах пропонується оцінювати структурну ефективність територіальних систем охорони здоров'я на основі таких показників: частка витрат на стаціонарну допомогу в загальних витратах держави на медичну допомогу населенню; відсоток лікарів первинної ланки (дільничних терапевтів, педіатрів, лікарів загальної практики, сімейних лікарів) від загальної чисельності лікарів; частка ліжко-днів, проведених у денних стаціонарах, у загальній кількості ліжко-днів стаціонарного лікування. Перелічені показники виступають частковими індикаторами структурної ефективності. На їх базі пропонується розраховувати інтегральний показник структурної ефективності територіальних систем охорони здоров'я, що являє собою число в діапазоні від 0 до 1. Внесок кожного індикатора в це число пропорційний значущості (вазі) останнього. Величини значимості (ваги) окремих складових інтегрального показника структурної ефективності територіальних систем охорони здоров'я визначаються експертним шляхом.

Вітчизняна методика¹ ґрунтується на оцінці окремих показників структурної ефективності та їх інтеграції в єдиний коефіцієнт (інтегральний показник структурної ефективності), що однією цифрою (в діапазоні від 0 до 1) відбиває наявність структурних диспропорцій у галузі. Це дає можливість порівнювати структурну ефективність систем охорони здоров'я різних територій між собою й у динаміці. В цій методиці пропонується використовувати сім коефіцієнтів: частку витрат на стаціонарну допомогу в загальних витратах на охорону здоров'я; відсоток лікарів загальної практики / сімейної медицини від загальної чисельності лікарів; число лікарняних ліжок на 100 тис. населення; частку лікарень із потужністю до 50 ліжок у загальній кількості закладів, що надають стаціонарну допомогу; відсоток лікарів первинної ланки (дільничних терапевтів, дільничних педіатрів, лікарів загальної практики) від загальної кількості лікарів; чисельність стаціонарів на 100 тис. населення; кількість ліжко-днів на одного жителя на рік. Найвагомішу роль у формуванні інтегрального показника структурної ефективності відіграють обсяг витрат на стаціонарну допомогу та розвиток первинної медичної допомоги на принципах загальної практики / сімейної медицини.

Однак, на наш погляд, у вітчизняній методиці доцільно врахувати ступінь розвитку стаціонарозамінних технологій для зниження навантаження на стаціонари цілодобового перебування, що важливо для структурної ефективності охорони здоров'я, а також рівень розвитку високотехнологічної допомоги.

З метою підвищення структурної ефективності системи охорони здоров'я необхідно зменшити надлишкові потужності та оптимізувати сектор стаціонарних закладів охорони здоров'я за одночасного поліпшення якості інфраструктури й обладнання в невеликій кількості обраних лікарень. Решту лікарень і поліклінік варто згрупувати в регіональні мережі надання медичної допомоги в розрахунку приблизно одна лікарняна мережа на 200–300 тис. населення, керівництву повинна бути надана автономія та створена система стимулів для подальшої раціоналізації наявної мережі установ, що займаються безпосереднім наданням послуг². Зменшення розміру й сегментації між медичними устано-

¹ Методика оцінки структурної ефективності територіальних систем охорони здоров'я / Укр. центр наук. мед. інформації та патентно-ліценз. роботи ; М-во охорони здоров'я України. – 2013. – 34 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://repo.dma.dp.ua/>.

² Обзор государственных расходов в Республике Беларусь. Повышение качества предоставляемых государством услуг в условиях жестких бюджетных

вами забезпечить помітну економію поточних витрат, як і в інших країнах. Заощаджені завдяки таким заходам бюджетні кошти залишаються в лікарнях і можуть бути спрямовані на інвестиції в модернізацію обладнання та інфраструктури з метою поліпшення якості медичної допомоги. Пріоритет слід віддавати обласним лікарням. Окрім того, оскільки лікарні є неподільними активами, доцільно зосередити їх у містах. Відмінності між сільськими районами й містами не обов'язково є ознакою несправедливості за умови, що міські лікарні будуть також доступні для жителів сільських районів.

Підвищення ефективності системи охорони здоров'я має супроводжуватися посиленням механізмів управління якістю: надання більшої самостійності медичним установам повинне супроводжуватися посиленням підзвітності за результати, що може бути забезпечене тільки в тому разі, якщо в системі охорони здоров'я будуть розроблені жорсткі механізми внутрішнього й зовнішнього контролю управління ризиками та запроваджені скрупульозний аудит фінансової діяльності й функціональної ефективності, а також дієва система формування даних та їх використання в процесі функціонування, управління й розроблення політики. Крім того, контроль якості має застосовуватися в клінічній практиці, включаючи стандартизацію діагнозів і лікувальних заходів, використання системи оглядів у лікарнях і незмінне забезпечення й підвищення якості. Дуже важливо поєднати частину (як мінімум 10 %) оплати фінансування установ і праці лікарів із досягненням ними цільових показників поліпшення якості.

2.3.3. Удосконалення фінансування охорони здоров'я в умовах децентралізації

Ключовим елементом реформування системи охорони здоров'я є вдосконалення механізмів її фінансування. Міністерство охорони здоров'я України запропонувало для громадського обговорення проект розпорядження Уряду "Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я України"¹, розроблений на виконання по-

ограничений [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://documents.worldbank.org/curated/en/550301468014421797/pdf/741480ESW0P123032700PUBLIC00Russian.pdf>.

¹Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я України : проект розпорядження Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20160505_0.html.

ложень розділу XVI “Реформа системи охорони здоров’я” Угоди про коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна”¹ у Верховній Раді, Стратегії сталого розвитку “Україна-2020”², Плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік³. Запропонована в Концепції нова модель фінансування базується на принципах фінансового захисту громадян, справедливості доступу до медичних послуг, прозорості й підзвітності, ефективності, конкуренції постачальників, передбачуваності обсягу бюджетних коштів на медичні послуги, субсидіарності. Реформа узгоджується з принципами ефективної децентралізації та збільшенням ролі місцевого самоврядування: повноваження повинні бути закріплені на якомога нижчому рівні влади за умови, що на ньому можна забезпечити доступність і належну якість публічних послуг, а також необхідні для цього ресурси.

Децентралізація є одним із чинників структурних перетворень у системі охорони здоров’я, раціонального розподілу й ефективного використання фінансових ресурсів між рівнями надання медичних послуг – первинною медичною допомогою, стаціонарною, високоспеціалізованою, екстреною. Найбільший вплив на здоров’я громадян чинить первинна медико-санітарна допомога (ПМСД), де повинні починати та закінчувати обстеження й лікування до 80 % хворих⁴. Наразі стан ПМСД є незадовільним та має тенденцію до погіршення, тому вкрай гостро стоїть питання її фінансового забезпечення.

У науковій літературі висловлюються пропозиції в контексті процесів децентралізації віднести до повноважень органів місцевого самоврядування (ОМС) сіл, селищ, міст із чисельністю населення до 20 тис. жителів надання первинної медичної допомоги (фельдшерсько-акушерськими пунктами й центрами первинної медичної (медико-санітарної) допо-

¹ Європейська Україна : угода про коаліцію депутатських фракцій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.

² Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” : указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

³ Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.05.2016 № 418-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/418-2016-p/para_n6#n6.

⁴ *Шарабчиев Ю. Т.* Новая парадигма здравоохранения: основные направления адекватных реформ / Ю. Т. Шарабчиев, Т. В. Дудина [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mednovosti.by/journal.aspx?article=730>.

моги), а також надання вторинної медичної допомоги, медичні послуги пологових будинків, станцій швидкої та невідкладної допомоги¹.

Ми погоджуємося з тими вченими й медичними працівниками, котрі вважають, що передання ПМСД на фінансування сільським і селищним бюджетам економічно не обґрунтоване, адже чисельність жителів у 40 % із 12 тис. територіальних громад становить менш ніж 1 тис. осіб, а в майже 10 % громад – не перевищує 500 осіб², тобто більшість бюджетів таких сіл, селищ неспроможна фінансувати послуги ПМСД. Так, аналіз функціонування й фінансування галузі охорони здоров'я Вінницької області (до розмежування бюджетів і переведення первинного рівня на районний бюджет) показав, що значна частина коштів, наданих на сільську охорону здоров'я, до медичних установ не доходила, іноді голови сільських рад перерозподіляли їх на інші, немедичні, потреби. Окремі селищні й сільські ради фінансували фельдшерсько-акушерські пункти (ФАП) і лікарські амбулаторії в межах 200–300 грн – на річний запас медикаментів для невідкладної допомоги. А на їх капітальний та поточний ремонт іноді не виділялося жодної копійки. Завдяки акумуляції первинної медичної допомоги (ПМД) на рівні районних бюджетів у області відремонтовано приміщення сільських закладів охорони здоров'я, підведено газо- й водопостачання на загальну суму 62 млн грн, що в п'ять разів більше, ніж до 2011 р., коли ці заклади були на балансі сільських рад. До того ж виконавча влада в районах області докладала всіх зусиль для залучення позабюджетних коштів, у результаті чого в 2013 р. відремонтовано більшість закладів ПМД. Окрім того, вони отримали нове медичне обладнання та автотранспорт на загальну суму понад 63 млн грн³.

На наше переконання, цілковито неприйнятними є пропозиції щодо децентралізації екстреної медичної допомоги, що підтверджує регіональний досвід. Так, Полтавський обласний центр екстреної медичної допомоги та медицини катастроф з 1 січня 2013 р. є головною установою в регіоні, що виконує функції утримання, фінансування, координації, управління, забезпечення, моніторингу діяльності служби, прогнозування її потреб (кадрових, ресурсних, матеріальних тощо). До набрання чинності законом про екстрену допомогу всі ці питання вирішувалися на місцях, і не завжди якісно й ефективно. Одним із основних

¹ Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наук. доп. / за ред. І. О. Луїніної ; ДУ "Ін-т економіки та прогнозування НАН України". – К., 2016. – 70 с.

² Там само.

³ Децентралізація здравоохранения – вперед... в прошлое? // Ваше здоров'я. – 2014. – № 26-27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vz.kiev.ua/ru/decentralizaciya-oxoroni-zdorovya-vpered-u-minule/>.

принципів діяльності служби екстреної медичної допомоги в її нинішньому форматі є регіональна екстериторіальність, що сприяє швидкій доставці хворого до лікарні, залученню й ефективному використанню всіх ресурсів служби в разі надзвичайних ситуацій¹.

Ефективне фінансування та якісне надання медичних послуг, що надаються закладами ПМСД, можливе лише на рівні об'єднаних територіальних громад. Міністерство регіонального розвитку України спільно з Міністерством охорони здоров'я України розробило Концепцію надання медичних послуг в об'єднаних територіальних громадах у контексті децентралізації², в якій пропонується три форми організації надання ПМД на рівні громад. Для великих громад передбачається створення центрів ПМСД, для малих – укладання договорів із такими центрами сусідніх громад у рамках міжмуніципального співробітництва. Третя форма – організація надання ПМД лікарями загальної практики / сімейними лікарями, котрі провадять діяльність із медичної практики як фізичні особи – підприємці³.

Розвиток ПМСД має відбуватися паралельно з розширенням, підвищенням якості послуг наявних поліклінік, зокрема в напрямі передавання їм частини послуг лікарень. Зарубіжний досвід підтверджує ефективність великих медичних центрів (поліклінік). Наприклад, у Великобританії медичні центри – сучасні багатопрофільні амбулаторні установи – є базою для надання комплексного обслуговування, особливо в рамках превентивного лікування пацієнтів із хронічними захворюваннями. Такі центри здатні подолати три основні перешкоди на шляху передавання частини медичних послуг із лікарень спільноті, а саме: відсутність доступу до діагностичних та інших послуг; недостатній масштаб більшості закладів ПМД; складність інтеграції фахівців, які надають послуги на амбулаторній основі, із системою первинного медичного обслуговування й діагностики. Надаючи широкий спектр послуг населенню в кількості від 50 до 80 тис. осіб (порівняно з 3–4 тис. осіб, що в середньому обслуговуються установами ПМД), медичні центри здатні за-

¹ Децентрализація здравоохранения – вперед... в прошлое? // Ваше здоров'я. – 2014. – № 26-27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vz.kiev.ua/ru/decentralizaciya-oxoroni-zdorovya-vpered-u-minule/>.

² Концепція надання медичних послуг в об'єднаних територіальних громадах у контексті децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slideshare.net/ZubkoGennadiy/ss-60956042>.

³ Децентрализація в сфері здравоохранения: Житомирскую область поделят на госпитальные округа [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zhzh.info/news/2016-04-19-27781>.

довольнити стандартні потреби більшості пацієнтів і стати основою для організації й забезпечення домашнього догляду.

Для забезпечення розвитку ПМСД із належним рівнем фінансування слід оптимізувати співвідношення ПМСД і стаціонарної допомоги. Втім, у системі охорони здоров'я України таке співвідношення наразі є нераціональним: рівень розвитку ПМСД низький та має тенденцію до погіршення. У світовій практиці закріпилася така закономірність: чим більша частка лікарів первинної ланки в загальній чисельності лікарів (відповідно, що нижча частка вузьких фахівців), тим менше коштів потрібно для досягнення кінцевих результатів функціонування системи охорони здоров'я.

Варто зазначити, що в ЄС частка лікарів первинної ланки в загальній кількості лікарів становила у 2000 р. 25,73 %, а в 2013 р. – 22,93 %, тоді як в Україні – відповідно 11,18 %¹. Загальна кількість лікарняних місць на 100 тис. населення коливається від 275,78 у Великобританії до 1104,56 в Білорусі. Показник України (879,81) перевищує цифру по країнах ЄС (527,43) у 1,6 раза, Великобританії (275,78) – у 3,2, США (745,18) – у 1,2 раза.

Стаціонарне лікування в усіх країнах є найвитратнішим елементом системи охорони здоров'я. В ЄС частка коштів, спрямованих на стаціонарну допомогу, в загальних витратах на охорону здоров'я становила у 2005 р. 32,37 %, у 2011 р. – 32,83 %. В Україні видатки на лікарні та санаторно-курортні заклади дорівнювали у 2011 р. 71,3 %, а в 2015 р. – 64,8 %².

При цьому основними показниками витрат є госпіталізація (найчастіше необґрунтована) й тривалість перебування в стаціонарі. Згідно з результатами чотирьох досліджень на тему госпіталізації дорослих у Канаді, 24–90 % госпіталізацій і 27–66 % днів перебування в стаціонарі були необґрунтованими³. Крім того, неефективність пов'язана з недоцільним розміром деяких установ і переліком послуг, які вони надають. Збільшення розмірів лікарень і спектра їхніх послуг до певної міри виправдане прагненням повноцінно використовувати кваліфікацію, інфраструктуру та обладнання, проте є й межа, після досягнення котрої економічна ефективність починає знижуватись. Подібним чином, ма-

¹ Европейская база данных кадровых и технических ресурсов здравоохранения (HlthRes-DB) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://data.euro.who.int/HlthResDB/shell_ru.html.

² Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/>.

³ Inappropriate hospital use by patients receiving care for medical conditions: targeting utilization review / С. DeCoster et al. // CMAJ: Canadian Medical Association Journal. – 1997. – Vol. 157. – P. 889–896.

ленькі лікарні стають неефективними, коли стабільні обсяги інфраструктури та адміністративні витрати припадають на невелике число пацієнтів, що підвищує середню вартість госпіталізації.

Наукові розробки переважно вчених США й Великобританії вказують на те, що неефективність починається за кількості ліжок менш ніж 200 і понад 600¹. Про ефективність лікарні красномовно свідчить використання її потужності. Дослідження ВООЗ, проведене у 18 країнах із низьким і середнім доходом, показало, що в окружних лікарнях задіяно в середньому лише 55 % ліжок порівняно з рекомендованими 80–90 %². У нещодавньому огляді понад 300 досліджень, де аналізувались ефективність і продуктивність надання медико-санітарної допомоги, зроблено висновок, що економічна ефективність лікарні становить у середньому 85 %, тобто ці медичні заклади могли б надати послуг на 15 % більше за тих самих витрат або такий же обсяг послуг, знизивши витрати на 15 %³. При цьому не було помічено істотної різниці між лікарнями США, Європи чи інших регіонів, але зауважено, що державні лікарні показали себе ефективнішими за приватні (комерційні й некомерційні). Якщо застосувати середній рівень неефективності в 15 % до частки всіх витрат на охорону здоров'я, що припадають на лікарні, в кожному регіоні світу за рівнем доходу, то вийде сума в 300 млрд дол. США на рік, втрачена внаслідок неефективності їхньої роботи.

Становлення ролей державного й приватного (комерційного та некомерційного) секторів надання медичних послуг відбувалося протягом тривалого часу, й щодо цього питання досі точаться гострі дебати на ідеологічній основі. В кінцевому рахунку, емпіричні дані повинні допомогти визначити, за якого типу системи конкретні послуги надаються найбільш ефективно. На підставі аналізу робіт із вимірювання ефективності зроблено висновок, що, можливо, державне надання послуг потенційно ефективніше від приватного⁴. Проте дослідження ситуації в окремих країнах свідчать, що вплив характеру власності на ефективність є неоднозначним.

¹ *Posnett J.* Are bigger hospitals better? / J. Posnett // *Hospitals in a changing Europe* / M. Mcke, J. Healy (eds.). – Buckingham : Open University Press, 2002.

² *Chisholm D.* Improving health system efficiency as a means of moving towards universal coverage / D. Chisholm, D. B. Evans // *World Health Report 2010 Background Paper*. – 2010. – No. 28 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/healthsystems/topics/financing/healthreport/whr_background/en.

³ *Hollingsworth B.* The measurement of efficiency and productivity of health care delivery / B. Hollingsworth // *Health Economics*. – 2008. – Vol. 17. – P. 1107–1128.

⁴ *Ibid.*

Водночас середні рівні ефективності поки що значно нижчі, ніж можуть бути, причому в лікарнях усіх типів. Ці медичні заклади, незалежно від форми власності, здатні збільшити свою віддачу, якщо знизять втрати та проводитимуть втручання з високою витратною ефективністю. Для того щоб цього досягти, необхідно забезпечити належне керівництво з боку держави, здатне встановити правила діяльності й домогтися їх втілення в життя.

Саме тому в процесі реформування охорони здоров'я, на наш погляд, особливу увагу доцільно приділити питанням оплати стаціонарної допомоги та намагатися розробити таку систему, котра сприятиме перенесенню надання максимально можливих медичних послуг на амбулаторний рівень. При цьому важливо, щоб заклади ПМСД були готові пролікувати додаткову кількість пацієнтів. У протилежному випадку знизиться доступність медичної допомоги населенню або зростуть витрати на охорону здоров'я через необхідність оплати більших обсягів стаціонарної допомоги.

З метою нівелювання надлишкових потужностей у системі охорони здоров'я, переходу від стаціонарних послуг до економічно ефективніших амбулаторних, створення стимулів для модернізації застарілої клінічної практики та підвищення чутливості до потреб пацієнтів важливо, щоб системи оплати постачальникам медичних послуг розвивалися в бік відшкодування витрат медичних установ за фактично надані послуги, а не за матеріальну інфраструктуру, при цьому право вибору медичної установи має залишатися за пацієнтом¹.

Зазначене підтверджується досвідом усіх розвинутих країн світу, в яких оплату послуг стаціонарної допомоги на основі постатейного кошторисного фінансування змінили загальні (глобальні) бюджети, а згодом оплата за кількість випадків лікування (госпіталізації), головним чином за принципом схожого діагнозу – DRG (Diagnosis Related Groups, або діагностично пов'язаних груп). DRG – це група клінічно однорідних захворювань, об'єднаних подібними методами діагностики й лікування, а також вартістю використовуваних ресурсів.

Цілі застосування DRG можуть компонуватися за трьома напрямками: підвищення прозорості роботи лікарні та споживання ресурсів; ін-

¹ Реформи финансирования здравоохранения: опыт стран с переходной экономикой / под ред. J. Kutzin, Ch. Cashin, M. Jakab ; Европ. обсерватория по системам и политике здравоохранения. – М. : ИД “Практическая медицина”, 2011. – 463 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0012/151023/e94240R.pdf.

дукція ефективності та підвищення якості управління лікарнями¹. Застосування DRG дає змогу звільнитися від прив'язки до витрат, специфічних для конкретного стаціонару, більше того, в лікарень з'являються набагато потужніші стимули для управління витратами. А застосування принципу оплати за кожного пролікованого за укрупненими тарифами робить витрати й виплати більш передбачуваними для платників і постачальників медичних послуг. При цьому система оплати за DRG має обмежувати можливість впливу на тарифи за допомогою непомітної зміни процедур; забезпечувати відображення в тарифах обґрунтованої різниці у вартості ресурсів; бути націленою на виявлення випадків необґрунтованої госпіталізації та створення умов (стимулів) для лікування частини хворих амбулаторно; давати постачальникам лікарняної допомоги можливість прогнозувати розміри надходжень за надані послуги; бути нейтральною стосовно бюджету.

Переваги й недоліки введення оплати стаціонарних медичних послуг за DRG показані на рис. 2.3.2. Методами нейтралізації вказаних недоліків можуть бути стандартизація та експертиза медичних послуг лікарень.

Згідно з останніми дослідженнями, оплата за випадок лікування на основі різних варіантів DRG поширена майже в усіх країнах ЄС (табл. 2.3.4). Хоча DRG активно застосовується в різних країнах світу, і їх число по-

Переваги	Недоліки
Зацікавленість медичних працівників у скороченні термінів лікування	Зниження обсягу детальних послуг, дострокова виписка недолікованих пацієнтів
Передбачуваний обсяг видатків	Уможливлення маніпулювання діагнозами для віднесення пацієнтів до дорожчих груп оплати
Готовність лікарень до використання цього методу	Імовірність відмови тяжким хворим, чие лікування коштуватиме дорожче, ніж передбачене тарифами

Рис. 2.3.2. **Переваги й недоліки впровадження оплати стаціонарних медичних послуг за DRG**

Складено авторами.

¹ Scheller-Kreinsen D. The ABC of DRGs / D. Scheller-Kreinsen, A. Geissler, R. Busse [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eurodrp.projects.tu-berlin.de/publications/EuroObserver_Winter_2009.pdf.

Таблиця 2.3.4

Тенденції щодо охоплення оплати послуг на основі DRG

Країна	Стационар	Денна амбулаторія	Психіатрія	Реабілітація
Австрія	X	X ^a	–	–
Великобританія	X	X	в процесі розширення	
Естонія	X	X ^e	–	–
Фінляндія	X	X	X ^b	X ^b
Франція	X	X	в процесі розширення	
Німеччина	X	X ^a	планується з 2013 р.	–
Нідерланди	X	X	X	X
Ірландія	X	X	–	–
Польща	X	X ^a	в процесі розширення	
Португалія	X	X ^a	– ^c	– ^c
Іспанія	X	– ^d	–	–
Швеція	X	X	X	X

Примітки: ^a – не є частиною алгоритму групування, але випадок явно розглядається для цілей платежу; ^b – система DRG призначена для покриття таких випадків, проте в усіх лікарнях психіатричні пацієнти та хворі, котрі потребують довгострокового, інтенсивного лікування, виключені з DRG-рахунків; ^c – дослідження були проведені у зв'язку з можливістю використання в психіатрії й реабілітації; ^d – хірургічні випадки згруповані та фінансуються за допомогою DRG таким самим чином, як і для стаціонарної допомоги; постійні дослідження проводяться відносно Міжнародного рефінансування (IR-) DRGs; ^e – тільки хірургічні випадки згруповані й фінансуються за допомогою DRG.

Джерело: DRG systems and similar patient classification systems in Europe / С. Kobel, J. Thuilliez, M. Bellanger, K.-P. Pfeiffer // Diagnosis-Related Groups in Europe. Moving towards transparency, efficiency and quality in hospitals / European Observatory on Health Systems and Policies Series. – 2011. – 490 р.

стійно зростає, можна констатувати, що стандартної моделі не створено. Кожна країна визначає власні підходи до визначення основних параметрів моделі, з огляду на ступінь розвитку клінічних та інформаційних технологій, наявність економічної інформації та інші фактори¹.

Ефективність методу DRG залежить від розробленості окремого компонента та встановлення взаємозв'язків між ними. Хоча кожний компонент важливий, провідну роль поряд із системою класифікації ви-

¹ Гиуффрида А. Введение в систему клинко-статистических групп / А. Гиуффрида, А. Кацага, Д. Лангенбруннер [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.tfoms.e-burg.ru/upload/press-reliz/state_2_2013.pdf.

падків лікування відіграє система обліку витрат стаціонарів. У європейських країнах застосовуються різні підходи до збору даних для визначення вартості витрат (табл. 2.3.5). Вивчення досвіду окремих країн світу щодо оплати медичних послуг стаціонарів на основі DRG може бути корисним для оцінки можливостей застосування цього методу в Україні.

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків. Одним із головних напрямів реформування системи охорони здоров'я в умовах децентралізації є вдосконалення механізмів фінансування медичних послуг, зокрема методів оплати стаціонарних послуг як найбільш витратних. Оптимальна система оплати медичних послуг спрямована на забезпечення ефективності розподілу й використання ресурсів, доступності та якості послуг, мотивації для лікарів і вільного вибору для пацієнтів. Однак ідеального методу оплати медичних послуг, у тому числі стаціонарних, не існує. Зарубіжний досвід переконливо свідчить, що найбільш наближеним до розв'язання проблем ефективності, якості, доступності, контролю медичних послуг стаціонарів, зацікавленості всіх сторін є метод DRG.

Таблиця 2.3.5

Підходи до збору даних про вартість медичних послуг стаціонарів у Європі

Країна	Обов'язкова система обліку витрат	Національні керівні принципи калькуляції	Дані обліку витрат для визначення ціни DRG
Австрія	–	–	X
Великобританія	X	X	X
Естонія	–	–	X
Фінляндія	–	–	X
Франція	–	X	X
Німеччина	–	X	X
Ірландія	–	X	–
Польща	–	–	–
Португалія	X	X	–
Нідерланди	X	X	X
Іспанія	–	–	–
Швеція	–	X	X

Джерело: DRGs and cost accounting: Which is driving which? / S. Swan Tan, L. Serdén, A. Geissler et al. // Diagnosis-Related Groups in Europe. Moving towards transparency, efficiency and quality in hospitals / European Observatory on Health Systems and Policies Series. – 2011. – 490 p.

В Україні є нагальна потреба впровадження цього методу з метою ефективнішого використання ресурсів, їх розподілу між стаціонарною й первинною медико-санітарною допомогою, оптимізації інфраструктури лікарень, підвищення прозорості фінансування, контролю та якості послуг.

Висновки

Однією з основних проблем у системі охорони здоров'я в Україні є необхідність збільшення обсягів витрат із метою задоволення в повному обсязі її потреб. Тому постає завдання підвищення ефективності відповідних видатків бюджету. Зарубіжний досвід свідчить, що цьому сприятимуть: структурні зміни в системі охорони здоров'я, зокрема зменшення надлишкових потужностей й оптимізація сектору стаціонарних закладів; інтеграція та координація первинної й вторинної медико-санітарної допомоги, а також медичної та соціальної допомоги; скорочення адміністративних витрат за належного рівня управління системою; фінансовий захист малозабезпечених пацієнтів; зменшення ролі приватного фінансування, розширення бази державних доходів як джерела фінансування.

Аналіз зарубіжного досвіду показує, що оцінка ефективності системи охорони здоров'я має бути елементом державної політики в цій сфері, що використовується для визначення цілей і завдань розвитку такої системи й контролю їх реалізації.

До найважливіших елементів підвищення якості державного управління в системі охорони здоров'я належить розроблення методичних підходів до такої оцінки. З урахуванням зарубіжного досвіду на макро-рівні запропоновано методичні підходи до оцінки державних цільових програм у сфері охорони здоров'я та оцінки структурної ефективності територіальних систем охорони здоров'я.

Чинником структурних перетворень у системі охорони здоров'я, раціонального й ефективного використання фінансових ресурсів є децентралізація. Найбільший вплив на охорону здоров'я має первинна медико-санітарна допомога, ефективне надання якої можливе лише на рівні об'єднаних територіальних громад. Пропонується три форми організації її надання. Для забезпечення належного рівня фінансування слід оптимізувати співвідношення первинної медичної санітарної допомоги і стаціонарної допомоги. У зв'язку з цим необхідно удосконалити механізми фінансування стаціонарної допомоги, зокрема застосовувати інструмент DRG.

Розділ 3

ВПРОВАДЖЕННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ УПРАВЛІННЯ, ОБЛІКУ І ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ У ДЕРЖАВНОМУ СЕКТОРІ

3.1. УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ УКРАЇНИ З УРАХУВАННЯМ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ

3.1.1. Методологічні засади вдосконалення управління фінансовою діяльністю державних підприємств

Проблема підвищення ефективності функціонування державного сектору економіки тісно пов'язана з удосконаленням управління вітчизняними державними підприємствами на основі врахування європейської практики. Це, зокрема, передбачає імплементацію в Україні найкращого європейського досвіду фінансового менеджменту та фінансового управління.

У будь-якій країні держава спирається на державний сектор економіки, який робить вагомий внесок у процес реалізації загальноекономічних і соціальних пріоритетів. Водночас, якщо державні підприємства працюють неефективно, це не лише негативно позначається на виконанні поставлених перед державою цілей, а й дискредитує роль державного сектору в забезпеченні стабілізації суспільства. Тому такі підприємства повинні чітко орієнтуватися на забезпечення власної фінансової стійкості та виконання фінансових операцій із позитивним результатом.

Сьогодні сформовано цілий блок наукових досліджень стосовно термінології й напрямів забезпечення фінансової стійкості підприємств. Однак важливо з'ясувати, які з визначень цих понять можуть бути застосовані для оцінки діяльності державних підприємств.

Більшість науковців зауважує, що основою фінансової стійкості є раціональна організація та використання оборотних коштів, спроможність відповідати за своїми зобов'язаннями. Сьогодні показники фінансової стійкості є синтетичними оцінками якості господарювання будь-якого підприємства, оскільки характеризують його прибутковість, відносну фінансову незалежність, рівень використання основних і оборотних коштів та загалом здатність ефективно здійснювати фінансово-господарську діяльність.

Як наголошує В. Г. Гончар, фінансова стійкість підприємства визначається достатньою фінансовою забезпеченістю безперервності операційної діяльності, незалежністю від зовнішніх джерел фінансування, здатністю маневрувати власними коштами, достатнім забезпеченням матеріальних оборотних засобів власними джерелами покриття тощо¹. Отже, фінансова стійкість пов'язується передусім із фінансовою автономією та незалежністю від джерел зовнішнього фінансування. Зазначимо, що це визначення не відображає характер взаємовідносин між державою й державними підприємствами, оскільки останні великою мірою залежать від бюджетних коштів.

Більш прийнятне визначення в контексті оцінки діяльності державних підприємств наводиться в працях В. М. Кременя, С. Я. Шепеткова, К. К. Усатюк. На їхню думку, фінансово стійким є підприємство, чиї доходи стабільно перевищують витрати, котре може вільно маневрувати грошовими коштами з метою їх ефективного використання, не допускає невиправдано високої дебіторської й кредиторської заборгованості, має оптимальну структуру джерел фінансування (капіталу) та своєчасно розраховується за своїми зобов'язаннями². Однак ця дефініція містить таку невизначену характеристику, як невиправдано висока дебіторська й кредиторська заборгованість. Очевидним є те, що це поняття в системі управління державними підприємствами має широкий діапазон значень, а отже, потребує уточнення, який рівень заборгованості слід вважати неприпустимим.

На нашу думку, фінансова стійкість державних підприємств – це такий їх стан, коли вони можуть забезпечувати протягом тривалого періоду безперервність операційної діяльності, розраховуватися за зобов'язаннями, забезпечувати відтворення своїх виробничих і соціальних фондів, а також виконання поставлених державою та власним менеджментом мети й завдань без істотного навантаження на бюджет країни (території, громади).

Для висновку щодо ефективності роботи державних підприємств варто проаналізувати сутність і результативність виконання ними фінансових операцій.

¹ Гончар В. Г. Порівняння фінансової стійкості підприємств на основі найбільш поширених показників / В. Г. Гончар // Економіка та держава. – 2015. – № 10. – С. 87, 88.

² Кремень В. М. Оцінювання фінансової стійкості підприємства / В. М. Кремень, С. Я. Шепетков // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 1. – С. 107–115; Усатюк К. К. Фінансова стійкість підприємства / К. К. Усатюк // Науковий вісник НАТУ України. – 2011. – Вип. 21.11. – С. 196–200.

Поняття фінансових операцій пов'язується з грошовими потоками. Відповідно до Керівництва зі статистики державних фінансів (2001), усі потоки класифікуються як операції або інші економічні потоки¹.

Операції являють собою взаємодію двох інституційних одиниць на основі взаємної угоди (наприклад, продаж чи придбання товарів і послуг, оплата праці, отримання субсидії з бюджету вищого рівня) або дію, що здійснюється всередині окремої інституційної одиниці².

Зрозуміло, що результат фінансових операцій загалом по підприємству безпосередньо пов'язаний із фінансовою стійкістю.

У науковій літературі виокремлено чотири основних типи фінансової стійкості підприємства³.

1. Абсолютна фінансова стійкість характеризується тим, що всі запаси компанії покриваються власними оборотними коштами, тобто підприємство не залежить від зовнішніх кредиторів. Для державних підприємств цей тип є ідеалом, якого слід намагатися досягти, але він зустрічається вкрай рідко.
2. Стійкий фінансовий стан визнається тоді, коли підприємство, в тому числі державне, використовує для покриття запасів, окрім власних обігових коштів, довгострокові залучені кошти, зокрема бюджетні інвестиції, цільові й комерційні кредити, але має спроможність вчасно розраховуватися за боргами.
3. Нестійкий фінансовий стан означає порушення платоспроможності, однак при цьому зберігається можливість відновлення рівноваги за рахунок поповнення джерел власних коштів, скорочення дебіторської заборгованості, прискорення оборотності запасів.
4. Кризовий фінансовий стан вказує на те, що підприємство перебуває на межі банкрутства та не спроможне самостійно функціонувати.

Стабільний фінансовий стан підприємства, в тому числі державного, визначається такими параметрами, як:

- 1) прибутковість роботи підприємства та раціональність розподілу прибутку, що залишився в його розпорядженні після сплати податків і обов'язкових платежів;

¹ Руководство по статистике государственных финансов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/jts/manual/index.htm>.

² Гончаренко М. В. Методологічні засади формування міжнародних стандартів статистики державних фінансів / М. В. Гончаренко // Теорія та практика державного управління. – 2015. – С. 187–193.

³ Гончар В. Г. Порівняння фінансової стійкості підприємств на основі найбільш поширених показників / В. Г. Гончар // Економіка та держава. – 2015. – № 10. – С. 88.

- 2) розширене відтворення соціально-виробничих процесів;
- 3) наявність власних фінансових ресурсів не лише для організації виробничого процесу, а й для збуту продукції;
- 4) раціональне розміщення основних і оборотних фондів;
- 5) платоспроможність та ліквідність.

Для встановлення рівня фінансової стійкості підприємства необхідно аналізувати склад активів і пасивів суб'єкта господарювання; структуру джерел фінансових ресурсів та динаміки зміни їхніх обсягів; повноту відтворення власних оборотних коштів; стан кредиторської й дебіторської заборгованості; платоспроможність; склад та результативність фінансових операцій. Останнє передбачає безперервний рух грошових коштів, що здатний забезпечити здійснення основної діяльності, оплату зобов'язань та соціальний захист працівників¹.

Обов'язковою умовою забезпечення фінансової стійкості суб'єкта господарювання є ефективне управління його фінансовими операціями (грошовими потоками). Аналіз руху грошових коштів дає змогу вивчити їх динаміку, визначити суму перевищення надходжень над платежами та можливість достатнього фінансування профільної діяльності.

Державним підприємствам для забезпечення фінансової стійкості необхідно досягти низки цілей, пов'язаних із виконуваними ними фінансовими операціями. Їх можна поділити на загальні цілі управління фінансами суб'єкта господарювання та специфічні, притаманні державним інституціям.

До загальних цілей належать такі²:

- 1) підтримання прийняттого рівня платоспроможності й ліквідності;
- 2) скорочення циклу обігу грошових коштів;
- 3) повнота та своєчасність покриття потреби підприємства в капіталі для фінансування його операційної, інвестиційної й фінансової діяльності;
- 4) забезпечення ефективності використання власних і залучених фінансових ресурсів підприємства шляхом їх оптимального розподілу в часі та просторі;
- 5) пошук нових джерел формування грошових потоків та їх оптимізація в розрізі окремих видів;

¹ Циган Р. М. Удосконалення класифікації грошових потоків з урахуванням сучасних умов господарювання / Р. М. Циган // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 4. – С. 150–155.

² Селівестрова Л. С. Управління грошовими потоками підприємства / Л. С. Селівестрова // Економіка та держава. – 2015. – № 9. – С. 20, 21.

- б) вчасне реагування на ринкові сигнали, що свідчать про розгортання фінансової кризи;
- 7) формуванням резерву ліквідності;
- 8) зниження витрат підприємства.

До специфічних цілей нами віднесено:

- 1) зменшення залежності від бюджетних надходжень, підвищення рівня автономності;
- 2) диверсифікацію джерел залучених коштів, які дозволено використовувати державним підприємствам відповідними нормативно-правовими актами;
- 3) забезпечення не лише фінансового, а й соціального, суспільного ефектів від фінансових операцій;
- 4) посилення корпоративної соціальної відповідальності та забезпечення прозорості й підзвітності діяльності.

Обґрунтування цілей і встановлення поточних завдань управління фінансовими операціями (грошовими потоками) державного підприємства мають здійснюватися із забезпеченням:

- системності формування цільових фінансових показників та індикаторів управління рухом грошових коштів відповідно до сукупності цілей і завдань обраної моделі управління грошовими потоками підприємства;
- повноти й достовірності первинної інформації щодо управління фінансовими операціями (грошовими потоками) в розрізі вхідних і вихідних грошових потоків, грошових потоків від операційної, інвестиційної та фінансової діяльності підприємства¹;
- порівнянності й інформативності фінансових показників і коефіцієнтів, їх адекватної статистичної та математичної обробки для обґрунтування й прийняття управлінських фінансових рішень менеджментом підприємства;
- обґрунтування використання певних методів обробки з метою адекватної консолідації вхідних первинних інформаційних ресурсів та подальшої ідентифікації на їх основі цільових параметрів моделі управління фінансовими операціями (грошовими потоками) суб'єкта господарювання;
- формування якісних і кількісних параметрів проведення фінансових операцій на основі визначення сукупності цільових значень

¹ Циган Р. М. Удосконалення класифікації грошових потоків з урахуванням сучасних умов господарювання / Р. М. Циган // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 4. – С. 150–155.

фінансових ризиків як результуючих відносно усталеної сукупності відособлених фінансових показників, що характеризують окремі сторони руху грошових коштів підприємства;

- можливості адекватного контролінгу системи цільових параметрів руху грошових коштів підприємства з метою забезпечення виконання управлінських фінансових рішень (моніторинг виконання плану, виявлення відхилень та проведення коригування параметрів грошових потоків);
- прийнятності цільових параметрів грошових потоків для їх використання в управлінні такими потоками підприємства в наступних періодах.

Управління фінансовими операціями (грошовими потоками) потрібно розглядати як послідовний процес постановки завдань та їх виконання, котрий включає такі функціональні етапи¹:

- 1) планування й прогнозування грошових потоків та складання відповідних внутрішніх фінансових документів (бюджет грошових потоків, а також плановий звіт про рух грошових коштів, платіжний календар тощо);
- 2) імплементація бюджету грошових потоків як невід'ємної складової системи бюджетів на підприємстві;
- 3) фінансовий контролінг виконання бюджету грошових потоків і планових показників Звіту про рух грошових коштів;
- 4) коригування планових величин відповідно до зміни зовнішніх і внутрішніх умов реалізації плану.

Управління грошовими потоками від операційної діяльності має певні особливості, зокрема такі²:

- Операційний грошовий потік формується в результаті взаємодії великої кількості вхідних і вихідних грошових потоків, що визначає складну структуру інформаційно-методологічної підтримки управлінських фінансових рішень.
- Операційний грошовий потік є основним джерелом покриття потреби підприємства у капіталі.
- Управління операційними грошовими потоками базується на використанні касових розривів, що виникають унаслідок розбіжно-

¹ Брейли Р. А. Принципы корпоративных финансов / Р. А. Брейли, С. С. Майерс. – 2-е рус. изд. ; пер. с 7-го междунар. изд. – М. : Олимп-Бизнес, 2008. – 1008 с.

² Селівестрова Л. С. Управління грошовими потоками підприємства / Л. С. Селівестрова // Економіка та держава. – 2015. – № 9. – С. 21, 22.

сті у строках генерування вхідних і вихідних грошових потоків (насамперед, виручка від реалізації товарів, виконання робіт та надання послуг). Касовий розрив безпосередньо залежить від фінансового й операційного циклів підприємства.

Управління інвестиційними грошовими потоками визначається особливостями інвестиційної діяльності державного підприємства та утворення при цьому грошових потоків. Серед цих особливостей можна назвати такі як:

- взаємозалежність операційних і фінансових потоків – розгляд та проектування будь-якого інвестиційного проекту (а отже, й оцінка грошових потоків від реалізації проекту) не можливі без визначення його впливу на операційну діяльність суб'єкта господарювання й джерел залучення капіталу;
- довгостроковий характер прийняття управлінських фінансових рішень у межах інвестиційної діяльності – термін вкладання грошових коштів у необоротні активи в будь-якому випадку більший за тривалість одного фінансового циклу;
- високий рівень невизначеності щодо очікуваних грошових потоків від реалізації інвестиційного проекту, що потребує врахування впливу сукупності ризиків, зокрема шляхом проведення дисконтування майбутніх (очікуваних) грошових потоків;
- реалізація інвестиційного проекту та управління його грошовими потоками передбачають переважно трансформацію в довгостроковій перспективі інвестиційних вихідних грошових потоків у очікуваний операційний грошовий потік суб'єкта господарювання (за винятком дезінвестицій і портфельного фінансового інвестування), при цьому покриття вихідних грошових потоків здійснюється за рахунок вхідних грошових потоків від операційної й фінансової діяльності;
- управління грошовими потоками за окремими напрямками інвестиційної діяльності потребує застосування різних підходів до оцінки грошових потоків та їх планування, що визначається їх суттєвими відмінностями.

Необхідно також враховувати особливості, пов'язані із фінансовим забезпеченням потреби підприємства в капіталі для фінансування вихідних грошових потоків у плановому періоді, а саме¹:

- Фінансування вихідних інвестиційних потоків має здійснюватися за рахунок диверсифікованих джерел, причому вибір останніх по-

¹ Селівестрова Л. С. Управління грошовими потоками підприємства / Л. С. Селівестрова // Економіка та держава. – 2015. – № 9. – С. 22.

винен визначатися в порядку зниження їхньої привабливості (наприклад, підвищення ризику), зокрема:

- а) грошовий потік від операційної діяльності;
 - б) залучення банківських кредитів та мобілізація капіталу на фінансовому ринку;
 - в) дезінвестиції з метою проведення релокації необоротних активів шляхом ліквідації одних необоротних активів (вихідний інвестиційний грошовий потік – реалізація цінних паперів із інвестиційного портфеля, продаж окремих об'єктів основних засобів) та придбання інших.
- Фінансування інвестиційної діяльності за рахунок мобілізації додаткових фінансових ресурсів повинне проводитися шляхом залучення довгострокового капіталу (приміром, розміщення корпоративних облігацій, фінансування отримання основних засобів за фінансовим лізингом) або збільшення абсолютної величини власного капіталу за рахунок зовнішніх джерел (наприклад, розміщення додаткової емісії корпоративних прав, отримання безповоротної фінансової допомоги).
 - Дезінвестиції мають здійснюватися насамперед із метою оптимізації структури й обсягу необоротних активів (інвестицій) та розглядаються як джерело покриття вихідних інвестиційних грошових потоків у разі неспроможності підприємства покрити такі грошові потоки за рахунок внутрішніх чи зовнішніх фінансових джерел.

Особливо важливим є визначення напрямів удосконалення фінансової діяльності державної корпорації. Помітні тенденції щодо корпоратизації державних підприємств в Україні зумовлюють потребу в розробленні ґрунтовного методологічного підходу до врахування специфіки управління фінансами державних корпорацій як особливої форми організації діяльності суб'єкта господарювання.

Зауважимо, що в європейській науці сформувався напрям дослідження фінансової діяльності корпорацій крізь призму її фінансової архітектури. Обстоюється думка про те, що фінансові відносини корпорації великою мірою визначаються такими її характеристиками, як структура власності та капіталу, корпоративного управління й контролю. Ці структурні характеристики зумовлюють особливості фінансової діяльності корпорації та впливають на її функціонування.

Уперше термін “корпоративна фінансова архітектура” вжив С. Маєрс у своїй промові на конференції Європейської асоціації фінансового менеджменту в Лісабоні в червні 1998 р. На його думку, фінансова архітек-

тура є ширшим поняттям, ніж корпоративний контроль чи корпоративне управління. Під фінансовою архітектурою розуміється цілісний фінансовий дизайн бізнесу (діяльності), який включає вибір моделі побудови відносин власності (концентрованої чи розпорошеної), організаційно-правову форму (корпорація чи товариство), стимули, способи фінансування та розподіл ризиків між інвесторами¹.

Категорія “корпоративна фінансова архітектура” являє собою синтез базових властивостей категорії “архітектура” й фінансів корпорації, що виражаються через фінансові відносини між стейкхолдерами в процесі кругообігу капіталу корпорації. Концепція фінансової архітектури С. Маерса – особлива системна конструкція, що дає змогу врахувати взаємозалежності й взаємозв’язки її основних компонентів та виявити їх індивідуальний і комплексний вплив на ефективність функціонування корпорації.

Архітектуру компанії та її бізнесу можна вважати фінансовою, якщо вона має певні обумовлені характеристики.

По-перше, вона повинна охоплювати три ключові параметри – капітал, власність і корпоративне управління. Саме вони істотно впливають на інвестиційні ризики, формуючи як унікальні ризики компанії, так і її схильність до систематичних (ринкових) ризиків. Структура власності та корпоративне управління визначають методи узгодження інтересів різних власників, форми регулювання конфліктів інтересів між ними й менеджментом. Від структури капіталу безпосередньо залежать ризик неплатоспроможності та наростання витрат фінансової неплатоспроможності.

По-друге, згадані компоненти фінансової архітектури, зокрема структура власності й корпоративного управління) зумовлюють процедури та механізми прийняття рішень та їх реалізації через стратегічну програму компанії. Вони визначають характер розподілу потоків вільних грошових коштів компанії являють собою модель бізнесу та відображають специфіку діяльності підприємства².

На думку С. Маерса, пріоритетного значення набуває вивчення фінансової організації корпорації, дослідження методів, що використовуються для адаптації до змін у конкурентному середовищі та на ринках

¹ Myers S. Financial Architecture / S. Myers // European Financial Management. – 1999. – Vol. 5. – P. 133–141.

² Лактіонова О. А. Кластеризація типів фінансової архітектури суб’єктів господарювання в Україні / О. А. Лактіонова, А. С. Лук’яненко // Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер.: Економічні науки. – 2014. – Вип. 5(4). – С. 72.

капіталу¹. Фінансова архітектура спрямовує увагу на такі структурні характеристики корпорації, як організаційно-правова форма, структура власності, структура капіталу, корпоративне управління, що відповідають за побудову фінансів корпорації та є інструментом підвищення ефективності фінансової діяльності суб'єкта господарювання в контексті розроблення фінансової політики щодо досягнення стратегічних цілей такої діяльності з урахуванням сукупності зовнішніх і внутрішніх чинників розвитку корпорації².

Так, від організаційно-правової форми залежить специфіка організації фінансів корпорації, що обумовлюється відмінностями між різними організаційно-правовими формами в процесі формування статутного капіталу та реалізації прав власності й контролю щодо корпорації.

Структура власності – компонент фінансової архітектури, який детермінує відносини власності стосовно корпорації та визначає розподіл власності між окремими групами її інвесторів. Теоретико-емпіричні дослідження структури власності спрямовані на виявлення впливу концентрації власності, пропорцій її розподілу між окремими категоріями інвесторів (приватними, інституційними, менеджерами, державою та ін.), що обумовлюють ефективність функціонування корпорації.

Структура капіталу – компонент фінансової архітектури корпорації, котрий детермінує співвідношення окремих складових її капіталу. При аналізі цього компонента особливу увагу звертають на вплив різних комбінацій джерел фінансування корпорації на ефективність її функціонування. Більшість досліджень присвячена пошуку рішень щодо оптимізації структури капіталу та виявленню факторів, які визначають комбінацію власного й позикового капіталів. Від його структури безпосередньо залежать ризики неплатоспроможності та особливості розподілу фінансових ризиків між окремими категоріями інвесторів корпорації.

Структура управління та корпоративне управління – компонент фінансової архітектури, що детермінує розподіл повноважень у сфері прийняття фінансових рішень корпорації. Р. Брейлі та С. Маєрс визначають корпоративне управління як владні повноваження здійснювати інвестиції й приймати рішення щодо фінансування³.

¹ *Myers S. Financial Architecture / S. Myers // European Financial Management. – 1999. – Vol. 5. – P. 140.*

² *Бичкова Н. В. Вплив фінансової архітектури національних корпорацій на ефективність фінансової діяльності : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Н. В. Бичкова ; ПВНЗ “Європ. ун-т”. – К., 2012. – 22 с.*

³ *Брейли Р. Принципы корпоративных финансов / Р. Брейли, С. Майерс ; пер. с англ. Н. Барышниковой. – М. : Олимп-Бизнес, 2008. – С. 895.*

Ще одним важливим компонентом фінансової архітектури корпорації, котрий пов'язаний зі структурою управління та реалізацією прав власності інвесторів, є корпоративний контроль. Він охоплює такі важливі складові управління, як роль ради директорів, право акціонерів на головування, боротьбу за голоси акціонерів і всі інші засоби, за допомогою яких власники можуть впливати на прийняття важливих рішень корпорації. Щоправда, економісти вживають термін “корпоративний контроль” у ширшому сенсі, включаючи в це поняття будь-які механізми, котрі спонукають менеджерів працювати в інтересах корпоративних власників.

Оптимізація фінансової архітектури корпорації відбувається на базі збалансування фінансових інтересів основних груп її стейкхолдерів. Цього можна досягти шляхом реалізації завдань фінансової політики корпорації, таких як¹:

- забезпечення ліквідності та платоспроможності корпорації;
- максимізація рентабельності її діяльності;
- забезпечення стабільності її платіжно-розрахункової системи;
- мінімізація фінансових ризиків;
- забезпечення належного рівня фінансової незалежності;
- запобігання конфліктам між різними групами стейкхолдерів із приводу розподілу й використання фінансових ресурсів;
- нейтралізація чи мінімізація впливу зовнішніх чинників на фінансовий стан суб'єкта господарювання;
- запобігання злочинам і правопорушенням у корпоративних відносинах;
- ефективне використання власних фінансових ресурсів та залучення зовнішнього фінансування;
- легальна мінімізація оподаткування;
- стимулювання інвестиційної активності.

Застосування концепції фінансової архітектури щодо державних корпорацій може стати важливим чинником удосконалення управління їхніми фінансовими операціями та підвищення їхньої фінансової стійкості. Зокрема, з точки зору аналізу структурних чинників забезпечення ефективності діяльності таких корпорацій, важливим є аналіз частки державної власності у структурі власності; співвідношення власних, залучених коштів і бюджетних асигнувань та інвестицій; використання різних джерел залучення капіталу з розподілом навантаження ризику тощо.

¹ Мельник В. М. Фінансова архітектура національних корпорацій та її вплив на ефективність фінансової діяльності : монографія / В. М. Мельник, Н. В. Бичкова. – Т. : Астон, 2012. – С. 150.

Завдяки інтеграції структурних характеристик в єдину систему та виявленню взаємозв'язків між ними корпорація в процесі прийняття фінансових рішень здатна швидше адаптуватися до змін внутрішнього й зовнішнього середовищ, трансформувати окремі елементи цієї системи з метою досягнення цілей і завдань, визначених фінансовою стратегією. Створення єдиної системи, що враховує особливості організації фінансової діяльності та взаємодію структурних компонентів, які її детермінують, стає можливим в межах застосування концепції фінансової архітектури корпорації¹.

Зауважимо, що в багатьох країнах державні корпорації є невід'ємною частиною конкурентного ландшафту. Проте підходи до їх функціонування й, відповідно, управління їхніми фінансовими операціями істотно відрізняються від вітчизняних.

Ряд експертів вважає, що в Україні державні корпорації діють не ефективно, акумулюючи в собі як слабкості промислової політики уряду, так і негаразди функціонування корпоративного сектору². Зокрема, генеральний директор ДП “Антонов” заявив: “Як державне підприємство, ми маємо масу обмежень. Наприклад, ускладнена процедура створення спільних підприємств, певні національні закони ускладнюють ефективну кооперацію з виготовлення нових літаків. Це ставить нас в неординарні умови з конкурентами на світових ринках”³. Більше того, саме державні корпорації часто асоціюються з корупцією та є відображенням тіньового сектору по-українськи – інформація про економічні зловживання в цій сфері вже стала звичною⁴.

Водночас діапазон експертних оцінок перспектив діяльності підприємств державного сектору економіки України досить широкий – від обстоювання необхідності активізації процесів приватизації та скорочення участі держави в акціонерному капіталі до аргументації посилення ролі держави-акціонера. До речі, діяльність державних корпорацій може доволі ефективно впливати на економічні процеси. Так, у країнах ЄС вона сприяє зміцненню ресурсної й виробничої баз, реструктуризації

¹ Семенюк В. О. Фінансова архітектура як механізм забезпечення ефективності фінансової діяльності корпорації / В. О. Семенюк // Економіка та держава. – 2015. – № 9. – С. 125, 126.

² Бабіченко В. В. Корпорації державного сектору: об'єктивні суперечності функціонування / В. В. Бабіченко // Економіка та держава. – 2015. – № 11. – С. 116.

³ Згурець С. Крила України / С. Згурець // Український журнал. – 2011. – № 9. – С. 20–22.

⁴ Бабіченко В. В. Корпорації державного сектору: об'єктивні суперечності функціонування / В. В. Бабіченко // Економіка та держава. – 2015. – № 11. – С. 116.

економіки, поширенню передових технологій, збільшенню експортних можливостей. Тому, використовуючи у вітчизняних реаліях найкращий європейський досвід, важливо зберегти державний контроль у тих секторах економіки, де в цьому є об'єктивна потреба.

Оскільки для України актуальним є забезпечення підвищення фінансової стійкості державних корпорацій в умовах імплементації найкращої світової практики корпоративного управління в державному секторі економіки, розглянемо докладніше такий компонент фінансової архітектури державної корпорації, як корпоративне управління, а також міжнародні документи, що його регламентують.

Згідно з визначенням фахівців Світового банку, корпоративне управління – це діяльність виборчих і призначених органів компанії, спрямована на підтримку балансу інтересів власників і менеджерів для одержання максимального прибутку від усіх видів діяльності компанії в межах норм чинного законодавства¹.

ОЕСР було визначено, що корпоративне управління належить до внутрішніх засобів забезпечення діяльності корпорацій і контролю над ними. Корпоративне управління є одним із основних елементів для підвищення економічної ефективності, що включає відносини між правлінням (менеджментом, адміністрацією) компанії, її радою директорів (наглядовою радою), акціонерами та іншими зацікавленими особами (стейкхолдерами). Корпоративне управління також визначає механізми, за допомогою яких формулюється мета діяльності, визначаються засоби її досягнення й контролю діяльності компанії².

Відповідно до Рекомендацій Базельського комітету з банківського нагляду (1999 р.), корпоративне управління в корпораціях і організаціях – це керівництво їхньою діяльністю, що здійснюється радами директорів і менеджерами вищої ланки з визначенням методів, завдяки котрим вони:

- 1) встановлюють цілі своєї діяльності (для суб'єктів господарювання, що займаються комерційною діяльністю, до цілей функціонування належить насамперед підвищення вартості компанії);
- 2) проводять щоденні фінансові операції;
- 3) враховують у своїй роботі позиції зацікавлених сторін (співробітників, клієнтів, громадськості, державних органів);

¹ Берглов Э. Корпоративное управление экономики переходного периода: внутренний контроль и роль банков / Э. Берглов. – Вашингтон : Всемирный банк, 1993. – 456 с.

² Принципы корпоративного управления ОЭСР / Д. Чархем, А. Шлейфер и др. – М., 2002. – 413 с.

4) виконують покладені на них зобов'язання відповідно до правил забезпечення надійності й прозорості бізнесу та вимог нормативно-правових актів;

5) захищають інтереси акціонерів¹.

Згідно з документами Базельського комітету, ефективна система корпоративного управління на сучасному підприємстві базується на низці принципів, сутність яких полягає в наявності²:

- цілісної системи корпоративної культури, що відображена в стандартах поведінки, наприклад кодексі ділової етики, а також забезпечення прихильності найманих працівників до корпоративних стандартів;
- точного формулювання стратегічних і оперативних цілей діяльності підприємства, його окремих підрозділів і навіть відповідальних осіб;
- чіткого розмежування центрів відповідальності у структурі корпорації (тобто закріплення конкретних обов'язків за посадовцями та розроблення системи заохочень за прийняті ризики);
- ефективного механізму взаємодії та співробітництва ради директорів, топ-менеджменту й аудиторів;
- надійної системи поєднання форм внутрішнього та зовнішнього контролю фінансової діяльності;
- постійного моніторингу ризиків, що можуть виникати внаслідок нестабільної зовнішньої ситуації на ринках;
- перевірки надійності інформації, котра надходить всіма каналами;
- організації постійної системи контролю взаємодії з позичальниками, акціонерами, аудиторами тощо;
- системи мотивації для менеджерів і працівників;
- позитивного іміджу корпорації, створеного шляхом ефективної рекламної компанії.

Для державних корпорацій доцільно запровадити підхід, за яким при розв'язанні проблеми підвищення ефективності управління їхніми правами держава має ставити такі цілі³:

- Отримання вигід від ефективного управління корпоративними правами, стимулювання інвестицій державних корпорацій.

¹ Корпоративное управление. Владельцы, директора и наемные работники акционерного общества / под ред. М. Хасселя. – М. : Джон Уайли энд Санз, 1996. – 240 с.

² Там же.

³ Баюра Д. О. Управління державними корпоративними правами: оцінка ефективності / Д. О. Баюра, Ю. С. Чиханова // Теоретичні та прикладні питання економіки. – 2010. – № 23. – С. 74, 75.

- Здійснення управління такими корпораціями в рамках реалізації переважно соціальних функцій та підвищення ролі господарських товариств із державною часткою у вирішенні нагальних соціальних питань.
- Забезпечення стабільності й передбачуваності управління державними корпоративними правами завдяки системному підходу до управління ними, котрий сприятиме підвищенню ефективності використання державного майна, що, у свою чергу, має привести до збільшення надходжень бюджету та посилення захисту прав держави як власника корпоративних прав.

У наших попередніх дослідженнях¹ зазначено, що 2015 р. в Україні реалізовано низку заходів, важливих у плані інституціонального забезпечення поліпшення ефективності функціонування суб'єктів господарювання державного сектору економіки, а саме: підвищення прозорості діяльності та проведення аудиту фінансової звітності державних підприємств, створення на них наглядових рад і введення до складу таких рад незалежних директорів, забезпечення гласності процесів призначення керівників державних підприємств та збільшення їхньої заробітної плати, розмежування комерційних і некомерційних (суспільних) функцій таких підприємств, обґрунтування початку процесу їх реструктуризації й реорганізації.

Водночас для подальшого підвищення ефективності функціонування держпідприємств і поліпшення їхнього фінансового стану доцільно:

- визначити ті з них, що пов'язані з найбільшими фіскальними ризиками, та розробити методіку оцінювання таких ризиків, котрі виникають у процесі діяльності держпідприємств;
- здійснювати моніторинг операційної діяльності та фінансового стану всіх держпідприємств, оприлюднюючи широке коло показників щодо найбільших суб'єктів господарювання;
- гармонізувати перелік і методи обчислення показників фінансової стійкості держпідприємств у вітчизняній практиці фінансового менеджменту з методикою, рекомендованою МВФ;
- проводити оцінку ефективності функціонування та фінансового стану окремих держпідприємств за встановленими критеріями з урахуванням європейського досвіду;
- корпоратизувати низку унітарних державних підприємств;

¹ Гасанов С. С. Напрями підвищення фінансової стабільності державних підприємств в Україні / С. С. Гасанов, О. М. Іваницька, Т. В. Кошук // Фінанси України. – 2015. – № 12. – С. 59, 60.

- створити національну холдингову компанію з управління найбільшими держпідприємствами на основі найкращої європейської практики;
- здійснити реструктуризацію ряду таких підприємств;
- посилити вимоги до забезпечення ефективності витрачання бюджетних коштів, що надаються на підтримку суб'єктів господарювання державного сектору;
- застосовувати виважений підхід щодо приватизації об'єктів державної власності, приватизуючи лише ті суб'єкти господарювання, функціонування або реструктуризація яких потребують великих вливань із бюджету та котрі можна продати за ціною, що відповідає їхній ринковій вартості;
- посилити боротьбу з проявами корупції в державному секторі економіки.

3.1.2. Управління мобілізацією фінансових ресурсів державними корпораціями

Соціально-економічна ситуація в країні зумовлює потребу в розробленні нових підходів до теорії та практики управління державними підприємствами, використання нового інструментарію регулювання їхньої діяльності. Нагальним завданням фінансового управління є перегляд усталених критеріїв оцінки ефективності функціонування державного сектору економіки, заміна рішень, які вже не приносять очікуваного ефекту, застосування сучасних технологій публічного менеджменту.

На сьогодні одна з головних цільових функцій фінансового управління в державному секторі економіки – забезпечення прибутковості чи принаймні окупності діяльності державних підприємств – не реалізується. Великою мірою такі явища, як значні фіскальні дисбаланси, “провисання” державного й місцевих бюджетів, залежність від зовнішнього фінансування, пов'язані з недоліками в управлінні державними підприємствами.

Основною метою створення державної корпорації є надання суспільству певних послуг на умовах, на котрих вони не можуть бути отримані від приватних підприємств. Як показує зарубіжна практика, діяльність державних корпорацій є економічно ефективнішою, ніж пряме втручання держави в ринкові механізми. У розвинутих країнах створення подібних інституцій має на меті досягнення суспільно корисних цілей. Водночас як суб'єкт підприємництва така корпорація повинна мати

доходи, що повністю або частково покриватимуть її витрати. Звісно, проблема своєчасного залучення дешевих фінансових ресурсів для розвитку підприємств державної форми власності теж стоїть гостро. Державні корпорації, як і приватний сектор, мають використовувати різні форми залучення капіталу та інструменти розміщення вільної грошової ліквідності з урахуванням волатильності ринків і фіскальних ризиків.

Фіскальні ризики функціонування держпідприємств великою мірою спричинені зміною макроекономічних умов, що впливають на їхню діяльність, недостатнім рівнем фінансової дисципліни, наявністю значної заборгованості під забезпечення державними гарантіями тощо. Звідси постійні проблеми з компенсацією їхніх збитків за рахунок бюджету, збільшення заборгованості з виплати заробітної плати працівникам та інші соціальні негаразди, що спотворює саму ідею створення державного підприємства.

Дослідимо, які обсяги фінансових ресурсів для забезпечення самоокупності й інвестування у власний розвиток мають національні державні підприємства різних організаційних форм.

На підставі даних табл. 3.1.1 можна зробити такі висновки.

1. Спостерігається тенденція скорочення власних фінансових ресурсів підприємств державного сектору економіки. Найбільший їх обсяг зафіксовано у 2012 р. Порівняно з цим роком у 2013 р.

Таблиця 3.1.1

Динаміка власних фінансових ресурсів підприємств державного сектору економіки України, млн грн

Показник	2011	2012	2013	2014
Власні фінансові ресурси підприємств державного сектору, усього	26 166,3	35 465,3	21 149,7	14 685,4
з них:				
підприємств зі 100-відсотковою державною власністю	4 265,9	2 686,2	3 303,0	2 721,9
підприємств, що є суб'єктами природних монополій, і тих, плановий обсяг чистого прибутку яких становить понад 50 млн грн господарських товариств, у статутному капіталі котрих більш ніж 50 % акцій (часток, паїв) належить державі	19 717,9	31 868,2	16 143,3	11 452,4
	2 182,5	910,9	1 703,4	511,1

Джерело: Білоусова О. С. Взаємодія держави та приватних інвесторів у реалізації пріоритетних проектів в Україні / О. С. Білоусова, Г. В. Єршова // Економіка і прогнозування. – 2015. – № 3. – С. 15.

власні фінансові ресурси всіх держпідприємств зменшилися більш ніж на 40 %, а в 2014 р. – майже на 60 %.

2. Найбільші фінансові ресурси мають природні монополії й великі підприємства (в табл. 3.1.1 – друга група підприємств). Частка суб'єктів господарювання зі 100-відсотковою державною власністю в загальному обсязі фінансових ресурсів підприємств держсектору економіки становила у 2011 р. 16,3 %, у 2012 р. – 7,6, у 2013 р. – 15,6, у 2014 р. – 18,5 %, тобто мала істотну волатильність. Протягом охопленого періоду помітно скоротилася частка господарських товариств, 50 % і більше паїв яких належить державі, в загальному обсязі фінансових ресурсів – з 8,3 % у 2011 р. до 3,5 % у 2014 р.

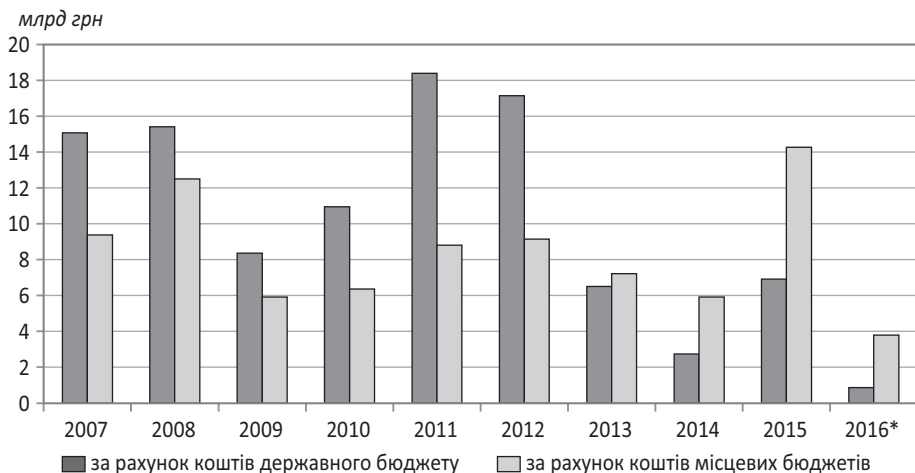
Інвестиції за рахунок коштів державного бюджету теж зменшувалися хвилеподібно, сягнувши піку в 2011–2012 рр. (рис. 3.1.1). Водночас поступово зростала частка освоєних інвестицій за рахунок коштів місцевих бюджетів, збільшившись у 2015 р. Загалом обсяг інвестування знижувався, що призводило до браку фінансових ресурсів на діяльність та інвестування в розвиток компаній. Однак за даними ОЕСР найбільші державні витрати *per capita* (на одну особу населення) припадали на 2012 і 2013 рр. – відповідно 4183 та 4665 дол. США (порівняно з 3806 і 3937 дол. у 2011 та 2014 рр.)¹. Це свідчить про перерозподіл державних витрат на користь соціальних потреб, а не підтримку економіки.

Таким чином, державні підприємства, зокрема корпорації, відчувають брак власних фінансових ресурсів. Як наслідок, постає гостра потреба в їх фінансуванні державою, що створює чималий тиск на бюджетну систему України. У 2014 р. обсяг субсидій, наданих таким суб'єктам господарювання, становив близько 2 % ВВП, тоді як непрямих субсидій, що не були враховані в держбюджеті, – більш ніж 6 % ВВП. Останню суму переважно поглинула державна підтримка, надана НАК “Нафтогаз України”².

Слід чітко виокремлювати державну допомогу держпідприємствам та бюджетне інвестування, спрямоване на реалізацію значущих для держави програм і видів діяльності. Навіть у сприятливих 2011 та 2012 рр. величина бюджетних субсидій і трансфертів державним установам та ор-

¹ Government at a Glance: Public finance and economics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://stats.oecd.org/>.

² Державні підприємства в Україні. Огляд аналітичного звіту за період 2013 р. – 9 місяців 2014 р. / UK-UA Reform Assistance. – 2015. – Квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/docs/2013-2014_soe_annual_report_presentation_review.pdf.



* Дані за 2016 рік представлено за період січень – червень.

Рис. 3.1.1. Динаміка капітальних інвестицій за джерелами фінансування

Складено за даними статистичних збірників “Капітальні інвестиції в Україні” за 2007–2011, 2012, 2013, 2014, 2015 рр., січень–червень 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publ6_u.htm.

ганізаціям становила від 24,6 млрд грн (2011 р.) до 43,2 млрд грн (2012 р.); державних гарантій, наданих суб’єктам господарювання, – відповідно 12,84 і 75,35 млрд грн. Водночас обсяг бюджетних коштів на реструктуризацію підприємств дорівнював 1,66 і 1,11 млрд грн відповідно¹.

Певні сфери діяльності традиційно отримують найбільшу частку бюджетного фінансування держпідприємств. Зокрема, на енергетичний сектор (у тому числі добування вугілля, нафти, газу, виробництво електроенергії) у 2011–2013 рр. у середньому припадало близько 30 % сукупного обсягу бюджетної підтримки суб’єктів господарювання в Україні. Енергетичні підприємства, зокрема в сегменті вугле- й торфодобування, були основними одержувачами податкових пільг².

¹ Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС : звіт про результати дослідження державної підтримки суб’єктів господарювання в Україні / Х. Хьольцлер, Е. Лібанова, Т. Єфіменко, Я. Котляревський. – 2015. – Берез. – 2011 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=120932&schema=main>.

² Там само.

Негативні наслідки такого принципу надання підтримки очевидні. За розрахунками українських учених, надання державних гарантій у 2011–2013 рр. призвело до збільшення державного боргу України майже на 40 млрд грн. 90 % вартості цих гарантій спрямовувалося на забезпечення виконання фінансових зобов'язань лише однієї компанії – НАК “Нафтогаз України”. Підприємства вугледобувної промисловості теж отримували в середньому 20 % загального обсягу субсидій і компенсацій для підтримки господарської діяльності в Україні. Чималі обсяги державної підтримки надавалися у вигляді субсидій державним підприємствам і установам, що займаються наданням соціально важливих послуг (лікарням, закладам культури, дослідним установам, навчальним закладам, спортивним організаціям) та які надають послуги загально-економічного інтересу. Протягом 2011–2013 рр. прямі субсидії суб'єктам господарювання становили в середньому 30 млрд грн на рік¹.

Значна частина субсидій і трансфертів надавалася саме держпідприємствам у формі: субсидій на покриття збитків підприємств, фінансову підтримку підприємств на безповоротній основі, а також інших субсидій; внесків у статутні капітали суб'єктів господарювання, котрі є одержувачами бюджетних коштів. Збільшення статутного капіталу НАК “Нафтогаз України” відбувалося шляхом випуску ОВДП.

У 2010–2013 рр. в Україні державні гарантії надавалися насамперед таким суб'єктам господарювання, як Укрексімбанк, Укравтодор, НАК “Нафтогаз України”, ДП “Фінінпро”, ДП “Південна залізниця”, ДП “Конструкторське бюро “Південне” імені М. К. Янгеля”, ПАТ “Лисичанськвугілля”, ПАТ “Державна продовольчо-зернова корпорація України”.

Протягом зазначеного періоду з бюджету фінансувалися такі державні програми: “Реструктуризація та ліквідація об'єктів підприємств гірничої хімії і здійснення невідкладних природоохоронних заходів в зоні їх діяльності, а також реструктуризація підприємств з підземного видобутку залізної руди” та “Реструктуризація вугільної і торфодобувної промисловості”².

Отже, для чинної структури бюджетної підтримки характерне збереження практики фінансування низькоукладних галузей економіки;

¹ Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС : звіт про результати дослідження державної підтримки суб'єктів господарювання в Україні / Х. Хьольдлер, Е. Лібанова, Т. Єфименко, Я. Котляревський. – 2015. – Берез. – 2011 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=120932&schema=main>.

² Там само.

спрямування фінансових ресурсів переважно на соціально чутливій сфері діяльності; викривлення фінансового механізму забезпечення справедливої конкуренції; відсутність стратегії відтворення матеріально-речових факторів виробництва на інноваційних засадах.

Про спотворення сутності фінансових відносин при наданні різних форм державної допомоги свідчить такий факт. Уряд України та представники підприємств газового, металургійного комплексу й хімічної промисловості в листопаді 2008 р. підписали Меморандум про взаєморозуміння з метою нормалізації ситуації в цих галузях промисловості. Передбачалося стабілізувати ціни на гірничовидобувну, вугільну та металургійну продукцію, а також виплати зарплати й дотримання соцгарантій; зберегти робочі місця; сприяти розвитку внутрішнього ринку.

У рамках Меморандуму уряду від 14.10.2008 № 925 накладено мораторій на підвищення тарифів на вантажні перевезення Укрзалізницею для названих галузей. Спочатку рішення було ухвалене на період до січня 2009 р., потім – до кінця I кв. 2009 р., на початку квітня – до липня 2009 р. і нарешті – до II кв. 2010 р. Продовження чинності Меморандуму здійснювалося за обумовленими вимогами щодо реалізації цін на відповідну продукцію на внутрішньому ринку, які не перевищуватимуть ціни експорту. Серед інших умов надання преференцій – відсутність боргу перед бюджетом, Пенсійним фондом, НАК “Нафтогаз України” та по заробітній платі.

У період спаду цін і попиту на зовнішніх ринках на металургійну й хімічну продукцію вітчизняних підприємств (ми експортуємо близько 75 % металопродукату та 30 % хімічної продукції) ця акція була виправдана. За даними Міністерства промислової політики України, завдяки дії мораторіїв тільки на залізничних тарифах підприємства гірничо-металургійного комплексу заощадили близько 150 млн грн, а з урахуванням пільг на енергоносії зменшили собівартість своєї продукції майже на 1 млрд грн. Економія підприємств хімічного комплексу оцінювалася у 300 млн грн. Однак це рикошетом вдарило по інших державних корпораціях (окрім тих, які користувалися продукцією підприємств). Зокрема, збитки Укрзалізниці від падіння обсягів вантажоперевезень і заборони підвищення тарифів у IV кв. 2008 р. оцінювалися приблизно в 1,2 млрд грн, а лише в січні 2009 р. – 140 млн грн. Кредитний портфель містив близько 60 % планованого річного обороту, або 23–25 млрд грн.

На порядку денному науки й практики фінансового управління – пошук шляхів мобілізації фінансових ресурсів вітчизняними державни-

ми корпораціями без посилення тиску на держбюджет. Одним із стратегічних завдань Міністерства фінансів України на 2016 р. визначено подальше посилення бюджетної дисципліни та зменшення дефіциту бюджету. Серед заходів з виконання цього завдання – створення у структурі Мінфіну департаменту оцінки фіскальних ризиків, що виникають у зв'язку з існуванням державних підприємств¹.

Відповідно до Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки², планується досягти таких найважливіших результатів: забезпечення рівних умов діяльності на ринках, де суб'єкти господарювання держсектору конкурують із приватними компаніями, а отже, посилення мотивації цих суб'єктів господарювання до поліпшення ефективності діяльності; підвищення рівня прозорості та підзвітності суб'єктів господарювання для забезпечення відповідального й раціонального використання об'єктів державної власності; поліпшення фінансових результатів діяльності суб'єктів господарювання та, як наслідок, – збільшення доходів державного бюджету; підвищення якості послуг, що надаються суб'єктами господарювання населенню; досягнення позитивного впливу на національну економіку, бізнес-середовище й інвестиційний клімат.

Чітке формулювання цілей для державних підприємств базується на досягненні компромісу між розв'язанням соціально-економічних проблем, значимих для суспільства, та необхідністю забезпечення прибуткової діяльності самого підприємства. Це потребує особливої майстерності встановлення пріоритетності завдань залежно від економічної й політичної ситуації, характеру діяльності, наявності ресурсів і налагодження взаємовідносин із органами влади й партнерами.

Як приклад розглянемо діяльність Державного концерну “Укроборонпром”. Станом на травень 2016 р. у його складі налічувалося 99 підприємств (із 133 зареєстрованих, частина котрих сьогодні знаходиться в АРК, зоні АТО тощо). За 9 місяців 2015 р. ці підприємства змогли отримати 1626 млн грн чистого прибутку (за аналогічний період у

¹ Ярьсько Н. П'ять стратегічних завдань. На що націлене Міністерство фінансів у 2016 році / Н. Ярьсько // Економічна правда. – 2016. – 1 лют. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2016/02/1/578984/>.

² Про схвалення стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.05.2015 № 662-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248295032>.

2014 р. вони зазнали збитків на суму 348 млн грн), при цьому платежі до бюджету становили 3100 млн грн. Середня заробітна плата була 5333 грн, тобто майже на 31 % більше, ніж за такий період 2014 р.¹

99 підприємств ДК “Укроборонпром” формують шість кластерів: авіабудування й авіаремонт, бронетанкової техніки та артилерійського озброєння, високоточних озброєнь і боєприпасів, радіолокації, радіозв’язку та протиповітряної оборони (РЕР і ППО), суднобудування й морської техніки, експортерів (табл. 3.1.2).

Одним із найпотужніших кластерів є авіаційний, який дає роботу 31 470 працівникам. За аналізований період у кластері обсяг реалізації товарів, робіт, послуг збільшився на 12 %. За 9 місяців 2015 р. фінансовий результат від операційної діяльності зріс на 138 %, ЕВІТДА – на 187 %, рентабельність ЕВІТДА – із 7 до 17 %, чистий прибуток – на 1165 %, САРЕХ (капітальні інвестиції) – на 50 %.

Разом із тим зауважимо, що таких успіхів досягнуто у воєнний час, коли продукція та послуги ДК “Укроборонпром” користуються великим попитом. У мирний час концерн навряд чи продемонструє подібні фінансові результати, оскільки в попередні, довоєнні, роки більшість його кластерів була збитковою.

Розглянемо докладніше роботу одного з підприємств галузі – ДП “Луцький ремонтний завод “Мотор”. Воно є флагманом з ремонту авіа-

Таблиця 3.1.2

Фінансові результати діяльності ДК “Укроборонпром”

Кластер	Чистий дохід від реалізації товарів, робіт, послуг (за 9 міс.), млн грн		Темпи зростання, %
	2014	2015	
Експортери	925	2 140	131
Авіабудування й авіаремонт	4 914	5 528	12
Високоточні озброєння та боєприпаси	926	1 315	42
Бронетанкова техніка й артилерійське озброєння	1 084	1 746	61
Радіолокація, радіозв’язок і ППО	608	556	-9
Суднобудування та морська техніка	1 989	3 147	58

Складено за: Укроборонпром. Державний концерн. 2015. Результати [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukroboronprom.com.ua/uk/category/reports>.

¹ Укроборонпром. Державний концерн. 2015. Результати [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukroboronprom.com.ua/uk/category/reports>.

ційних турбореактивних двигунів третього й четвертого покоління для сучасних бойових літаків (Су-17, Су-20, Су-22, Су-24, Су-30, МіГ-29). Система менеджменту якості підприємства сертифікована на відповідність вимогам міжнародних стандартів ISO 9001 та AS/EN9110. У травні 2016 р. Союз Національних бізнес-рейтингів повідомив, що Луцький ремонтний завод “Мотор” посів високі місця за результатами статистичного ранжування та отримав золото рейтингу серед підприємств України за сумою чотирьох номінацій фінансово-господарської діяльності, а також у номінації “Показники ефективності використання ресурсів”¹.

Такі значимі успіхи підприємства мають свідчити про реально ефективне використання ресурсів. Водночас, якщо детально проаналізувати його роботу, то побачимо інший бік медалі. Зокрема, територія заводу сягає майже 23 га, включаючи спортмайданчики, пожежну частину та інші об’єкти соціально-культурного призначення. Зрозуміло, що розрахунки обсягу реалізованої продукції (за 2015 р. – 484,5 млн грн) на таку площу дають не найвищий рівень використання виробничих площ (близько 48 тис. на 1 м² за рік). На заводі працює 950 осіб, із них власне спеціалістів з ремонту двигунів – лише близько 350 осіб. Лєвова частка контрактів (майже 80 %) надходить з-за кордону – з Китаю, В’єтнаму, Індонезії, країн Африки. Отже, помітні розходження між загальнодержавними цілями, поставленими перед Луцьким ремонтним заводом “Мотор” як держпідприємством, і метою отримання задовільних фінансових результатів, що її прагне досягти завод як суб’єкт господарювання в ринковій економіці.

Іншим прикладом такого компромісного рішення є Державна цільова програма розвитку аеропортів на період до 2023 року, котру Кабінет Міністрів України затвердив на своєму засіданні 24 лютого 2016 р.² Фінансування програми передбачене в розмірі 8,7 млрд грн за рахунок власних коштів підприємств, коштів приватних інвесторів, місцевих бюджетів, залучених кредитних ресурсів, у тому числі під державні гарантії. Програма має на меті приведення інфраструктури авіаційного транспорту у відповідність із міжнародними стандартами, підвищення ефективності управління державним майном. Зокрема, заплановано

¹ Офіційний веб-сайт ДП “Луцький ремонтний завод “Мотор” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.motor-lutsk.com.ua/>.

² Про затвердження Державної цільової програми розвитку аеропортів на період до 2023 року : постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 126 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/126-2016-p>.

зберегти в державній власності аеродроми міжнародних аеропортів “Бориспіль” і “Львів”; повернути у власність держави аеродроми міжнародних аеропортів “Дніпропетровськ”, “Київ” (Жуляни), “Харків”, “Одеса”, “Донецьк”, “Сімферополь”; передати аеродромні й аеропортові об’єкти, що перебувають у сфері управління Укревроінфрапроекту, в управління Міністерства інфраструктури України.

Серед основних напрямів управління аеропортами та аеродромами – збільшення загального пасажиропотоку до 24,3 млн пасажирів до 2023 р., тобто більш ніж удвічі порівняно з 2015 р.; дворазове підвищення пропускної спроможності аеропортів, а також приведення рівня надання послуг у них у відповідність із міжнародними стандартами; скорочення часу на наземне обслуговування кожного повітряного судна до 35–40 хв. Разом із тим програмою передбачено розвиток неавіаційної діяльності аеропортів, що даватиме до 40 % їхніх загальних доходів. Таким чином, стратегічне завдання авіаційної інфраструктури – забезпечення авіапотоків – коригується відповідно до необхідності досягнення окупності витрат аеропортів¹. До речі, зростання неавіаційних доходів аеропортів є загальносвітовою тенденцією та дістало спеціальну назву “аеротрополіс” (концепція міста, в якому вся інфраструктура та економіка розташовується навколо аеропорту). Водночас такі доходи зазвичай становлять 15–20 %, чого цілком достатньо для їх окупності, та лише в окремих випадках сягають 30–40 %. Більше того, для деяких регіональних аеропортів України таке співвідношення неавіаційних і авіаційних доходів узагалі недоцільне, оскільки обсяг пасажиропотоків та їхня якість не дадуть змоги здійснювати прибуткову діяльність обслуговуючим підрозділам².

Отже, чітке визначення цілей (передусім соціальних і фінансових) функціонування державних підприємств та їх дотримання можливі за таких умов: якщо підприємство виконує замовлення держави та має відповідне фінансування; коли воно є монополістом на певному ринку; якщо його продукція унікальна, інноваційна, тобто гарантує йому виживання на ринку; коли в нього є система управління, котра працює на основі колегіального прийняття рішень, має стратегічну орієнтацію та

¹ Про затвердження Державної цільової програми розвитку аеропортів на період до 2023 року : постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2016 № 126 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/126-2016-p>.

² Международный авиационный портал “Aviation Today” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.aviationtoday.ru/>.

вільна від політичного тиску. За відсутності цих умов прагнення забезпечити прибуткову діяльність ітиме врозріз із соціальною місією держпідприємства, а в разі дотримання загальнодержавних цілей позитивний фінансовий результат може досягатися лише епізодично, за сприятливої кон'юнктури ринку.

Одним із рішень може бути розмежування цілей функціонування держпідприємств, їх поділ на загальнодержавні, пов'язані з розвитком місцевої громади, досягненням прийнятних фінансових результатів (фінансової ефективності), забезпеченням продуктової, техніко-технологічної ефективності, результативністю маркетингових заходів, забезпеченням розбудови галузі (сектору), сприянням довкіллю тощо. Процес формування мети діяльності держпідприємства повинен супроводжуватися декомпозицією цілей і завдань, розробленням “дерева цілей” за відомими методиками.

Розглянемо досвід Норвегії щодо практики цілепокладання та оцінювання діяльності держпідприємств. У цій країні вони поділені на чотири групи: 1) компанії з комерційними цілями; 2) компанії з комерційними цілями, що мають залишатися в Норвегії (до них, зокрема, належать великі підприємства нафтогазової галузі, телекомунікаційні компанії, фінансові установи, компанії з виробництва алюмінію, виробники мінеральних добрив); 3) компанії з комерційними та іншими особливими цілями; 4) компанії з цілями секторальної політики¹.

В Україні теж триває процес встановлення чітких цілей діяльності держпідприємств та їхніх спеціальних зобов'язань. Так, інформацію, надану державними підприємствами щодо цілей їхньої діяльності, опрацьовано, компанії поділені на три групи (лише комерційна діяльність, у поєднанні зі стратегічною діяльністю, виключно стратегічна діяльність). Окрім того, підготовлено проект закону, котрий має визначити чіткі цілі для 100 найбільших держпідприємств; розроблено методичку збору, нагляду й управління спеціальними зобов'язаннями держпідприємств; проведено попередній аналіз таких зобов'язань держави (в розрізі комерційної й некомерційної діяльності, регульованого ціноутворення); складено методичку розкриття некомерційної діяльності держпідприємств, яку надіслано незалежним аудиторам та іноземним експертам, зібрано відповідні відгуки й коментарі. Окреслення чітких цілей діяльності вітчизняних державних підприємств та їхніх спеціаль-

¹ *Strømgren M.* Встановлення цілей та оцінка роботи держкомпаній: досвід Норвегії : презентац. матер. / М. Strømgren. – 2015. – 12 жовт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://reforms.in.ua/sites/default/files/imce/151012_ukr_kyiv_round_table_norway.pdf.

них зобов'язань дасть змогу оцінювати ефективність їх функціонування, фінансовий стан, порівнюючи отримані результати з відповідними показниками в приватному секторі, якщо це коректно, й подібних суб'єктів господарювання державного сектору в інших країнах, зокрема ЄС¹.

Незважаючи на різноманітність форм управління держпідприємствами у світі, воно здійснюється або через спеціальні холдинги, або безпосередньо державою. Вважаємо, що перший спосіб ефективніший, оскільки забезпечує колегіальність в управлінні такими підприємствами; забезпечує єдність стратегічного підходу до ключових питань організації роботи підприємств; зосереджує пакет акцій у єдиному управлінні тощо.

У рекомендаціях ОЕСР також підкреслюється важливість корпоратизації (перетворення на господарські товариства) держпідприємств, що здійснюють комерційну діяльність. Останні повинні мати таку саму структуру корпоративного управління, як і приватні компанії. Це сприяє поліпшенню управління ними та збереженню критично важливих активів у державній власності².

У світі простежується чітка тенденція до перетворення частини державних підприємств, що працюють у конкурентному сегменті ринку, на контрольовані державою акціонерні товариства. Головна мета таких трансформаційних процесів полягає в досягненні кращої ефективності управління компаніями з державною формою власності та розширенні їхнього фінансування. Для підвищення конкурентоспроможності підприємств із державною формою власності на національному й міжнародних ринках надзвичайно важливим питанням є доступ до дешевих і швидких форм мобілізації фінансових ресурсів.

Слід наголосити, що потреба в пошуку шляхів мобілізації фінансових ресурсів держпідприємствами в Україні без посилення тиску на державний бюджет зростатиме у зв'язку з необхідністю перегляду підходів до надання державної допомоги в умовах імплементації Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом. Згідно зі ст. 267 Угоди наша держава протягом семи років від дати набрання нею чинності, тобто з 1 січня 2016 р., має привести своє законодавство у відповідність

¹ Гасанов С. С. Напрями підвищення фінансової стабільності державних підприємств в Україні / С. С. Гасанов, О. М. Іваницька, Т. В. Кошук // Фінанси України. – 2015. – № 12 – С. 48–62.

² OECD Guidelines on Corporate Governance of SOEs [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf>.

із європейським правом щодо державної допомоги, норми якого стають дедалі жорсткішими.

З метою виконання згаданого положення Угоди про асоціацію в Україні доцільно запровадити щорічне складання звіту про державну допомогу, як це робиться, наприклад, у Німеччині¹. У такому звіті зазначено всі види державної допомоги (зокрема, всі субсидії з бюджету), обґрунтування їх надання та загальний обсяг у динаміці за роками. Обсяги державної допомоги за всіма її видами теж знаходять відображення в бюджеті. Складання в Україні звіту про державну допомогу із зазначенням її обсягів у бюджеті підвищить транспарентність державних видатків, що дасть змогу оптимізувати систему надання державної допомоги завдяки оперативному виявленню та скасуванню неефективних субсидій.

В Україні істотну частку державної допомоги отримують компанії, що є збитковими. Крім уже названих це ДП “Укркосмос”, ДП “Виробниче об’єднання “Південний машинобудівний завод імені О. М. Макарова””, ДП “Селидіввугілля”, Харківське державне авіаційне виробниче підприємство та ін. Характерно, що деякі вітчизняні суб’єкти господарювання одержують допомогу протягом багатьох років. Вона спрямовується на покриття поточних витрат підприємств, проте їхній фінансовий стан не поліпшується. Отже, з точки зору забезпечення життєздатності підприємства така підтримка є неефективною. Разом із тим пріоритетні цілі національного розвитку зумовлюють потребу в державній підтримці високотехнологічних галузей. Тому важливо переглянути форми й механізми надання державного фінансування.

Реструктуризація українських державних підприємств, що зазнають фінансових труднощів, потребує нових, прозорих правил, котрі дадуть можливість поступово зменшити навантаження на бюджет і підвищити конкурентоспроможність підприємств. Варто скласти чіткий план допомоги на реструктуризацію, обґрунтувавши часові обмеження та очікувані результати, яких необхідно досягти. Крім того, щоб бути адекватною вимогам ЄС, допомога на реструктуризацію збиткового підприємства повинна відповідати критеріям, до найважливіших із

¹ Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2013 bis 2016 (25. Subventionsbericht) // Deutscher Bundestag. Drucksache 18/5940 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Subventionspolitik/2015-08-26-subventionsbericht-25-vollstaendig.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

котрих належать¹: зведення її обсягів до необхідного мінімуму (з урахуванням наявних фінансових ресурсів одержувача, його акціонерів або бізнес-групи, до якої він входить); мінімізація впливу на конкуренцію й торгівлю, для чого застосовується правило “один раз, останній раз” (тобто підприємство може отримати певний вид допомоги щонайчастіше один раз на десять років); прозорість державної допомоги.

Включення критеріїв Європейського Союзу у вітчизняне законодавство дасть змогу перейти від необмеженої підтримки державних компаній до їх системної реструктуризації, що позитивно позначиться як на самих компаніях, так і на стані державних фінансів.

Перший крок з імплементації вимог ЄС щодо державної допомоги вже зроблено – прийнято Закон України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання” від 01.07.2014 № 1555-VII. Однак такі вимоги в ньому сформульовано лише в загальному вигляді. Зокрема, не визначено критеріїв допустимості кожного виду державної допомоги, витрат, котрі можуть покриватися за рахунок державних коштів, частки витрат, яку здатна покривати держава, обмежень стосовно періодичності надання держдопомоги. Реформа останньої потребує визначення всіх цих параметрів у підзаконних актах, що повинні відповідати законодавству ЄС.

У більшості розвинутих країн світу важливу роль у мобілізації фінансових ресурсів відіграють фінансові ринки. Останні дослідження засвідчують, що корпорації країн із англо-американською (ринкоорієнтованою) фінансовою системою, з розвинутими інституціональними інвесторами (пенсійними, пайовими інвестиційними, страховими фондами), таких як США, Великобританія, залучають інвестиційні кошти переважно шляхом випуску цінних паперів на фінансових ринках. У державах, орієнтованих на банки (Японії, Німеччині, Франції та ін.), корпорації вдаються здебільшого до банківських позик². Вибір джерела фінансування залежить насамперед від цілей, для яких залучається капітал.

Основним джерелом фінансування корпорацій провідних індустріальних країн світу є їхній прибуток. Частка кредитних ресурсів у фінан-

¹ Булана О. Держдопомога бізнесу: необхідність термінового перегляду за європейськими правилами / О. Булана // Дзеркало тижня. – 2015. – № 34. – 18 верес. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/finances/derzhdomoga-biznesu-neobhidnist-terminovogo-pereglyadu-za-yevropeyskimi-pravilami-_html.

² Юрса М. Я. Використання ресурсів міжнародного фінансового ринку в системі корпоративного управління: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.02 / М. Я. Юрса; ДВНЗ “Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана”. – К., 2012. – 20 с.

суванні корпорацій варіює від 7 % у Великобританії до 39 % у Японії. Ринок акцій не відіграє істотної ролі при фінансуванні корпорацій у жодній країні. Серед цінних паперів найбільш значиму роль у США й Канаді відіграють корпоративні облигації – відповідно 12 і 9 %¹.

Українським держпідприємствам доцільно запозичити досвід використання сучасних гібридних фінансових інструментів, таких як привілейовані цінні папери зі щомісячним і щоквартальним доходами, котрі є борговими зобов'язаннями у формі привілейованих акцій, що випускаються дочірньою компанією.

Джерелом фінансування для державних компаній часто виступає державно-приватне партнерство (ДПП)². Т. І. Єфименко зазначає, що ДПП “передбачає інституційно-організаційне узгодження специфічних різноспрямованих інтересів держави і приватного сектору”³. До основних напрямів формування дієвого механізму фінансового забезпечення інвестиційних проектів за участю держави вчена віднесла такі, як:

- підвищення ефективності використання бюджетних коштів та уникнення фіскальних ризиків при фінансуванні проектів ДПП;
- активізація залучення фінансових інститутів розвитку до фінансування проектів;
- удосконалення сучасного інструментарію довгострокового фінансування проектів ДПП⁴.

Досить поширеним способом залучення ресурсів у західних країнах є мезонінне фінансування, котре поєднує в собі субординовані кредити (subordinated loan), кредити з правом участі в прибутку компанії (profit participating loan) і пасивну участь (silent participation). Мезонінне фінансування є формою залучення капітальних активів у міжнародний інвестиційний бізнес-проект, за яким кредитор цілеспрямовано, без вимоги застави майна надає девелоперу обумовлену суму кредиту з пра-

¹ Юрса М. Я. Використання ресурсів міжнародного фінансового ринку в системі корпоративного управління : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.02 / М. Я. Юрса ; ДВНЗ “Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана”. – К., 2012. – С. 8.

² Тищенко В. Ф. Проектне фінансування як форма публічно-приватного партнерства / В. Ф. Тищенко, В. М. Остапенко // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2013. – № 1 (16). – С. 141–144.

³ Фінансова система національної економіки: проблеми розвитку та управління змінами : у 3 т. за заг. ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ “Акад. фін. управління”. – К., 2012. – Т. 1. – С. 83.

⁴ Там само. – С. 85.

вом субординованого погашення боргу не першої черги та участі в прибутку інвестиційного проекту. Важливою характеристикою є те, що в такому разі інвестор, на відміну від звичайної форми кредитування, не може вимагати заставу. Проте за ним зберігається право (а не зобов'язання) у встановлений час у майбутньому за обумовленою ціною придбати або пакет акцій корпорації, що реалізує проект, або певну кількість готового продукту чи майна, або в інший спосіб стати співвласником чи долучитися до управління проектом. Тобто мезонінне фінансування являє собою форму фінансового забезпечення, що передбачає поєднання боргового фінансування та фінансування на умовах участі у власному капіталі підприємства.

Кредити з правом участі в прибутку компанії надають кредитору можливість участі у ньому в обмін на надання капіталу, при цьому не передбачається зміни відносин власності. Надзвичайно поширеною формою мезонінного фінансування в європейських країнах, особливо Німеччині, є пасивна участь. Термін дії такої співпраці зазвичай становить 5–15 років. За такого методу фінансування інвестор бере участь у комерційній діяльності підприємства шляхом надання капіталу та здобуття права участі в статутному капіталі й прибутку компанії¹.

Державні корпорації повинні застосовувати всі сучасні джерела залучення капіталу для ефективного управління та підвищення конкурентоспроможності. За умови використання інноваційних, сучасних інструментів і методів мобілізації фінансових ресурсів у поєднанні з державним капіталом суб'єкти господарювання з державною формою власності зможуть конкурувати з приватним сектором, де поряд із класичними схемами застосовуються всі нові інструменти для залучення фінансових ресурсів. Зрозуміло, що поліпшення інвестиційного процесу залежить від розвитку інституціональних умов як на макро-, так і на мікрорівні. Водночас нарощення інвестиційного потенціалу можливе тільки в разі забезпечення прозорості діяльності компанії, надання інвесторам реальних можливостей здійснювати ефективний контроль діяльності органів управління акціонерних товариств, насамперед щодо управління фінансовими потоками.

¹ Mezzanine Finance : Final Report [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/_getdocument.cfm?doc_id=1065; Profit Participating Loans [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mzslaw.com/financial-professionals/financing-of-companies/profitparticipating-loans.html>; Silent Participations [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mzslaw.com/financial-professionals/financing-of-companies/silentparticipations.html>.

Висновки

1. Власних джерел фінансових ресурсів не достатньо для ефективної роботи державних підприємств та виконання ними суспільно значимих функцій. Водночас надання державної допомоги в різних формах і видах спотворює сутність ринкових відносин і неодмінно негативно позначається на решті секторів економіки, а також на результативності інших державних корпорацій, що збільшує суспільну нестабільність в Україні загалом.

2. Стратегічними завданнями державних корпорацій, згідно з програмними урядовими документами, є вдосконалення фінансових результатів їхньої діяльності та досягнення позитивного впливу на національну економіку. Забезпечення ефективності фінансів держпідприємств базується на чіткому дотриманні принципів корпоративного управління й зіставленні витрат, управлінських зусиль і результатів. Як головний принцип виокремлено чітке цілепокладання, визначення пріоритетності завдань залежно від економічної й політичної ситуації, характеру та потенціалу діяльності, потреби в налагодженні взаємовідносин із органами влади й партнерами.

3. Показано, що досягти високих фінансових результатів можливо за таких умов: якщо підприємство виконує замовлення держави та має для цього відповідне фінансування; коли воно є монополістом на певному ринку; якщо його продукція є унікальною, інноваційною, що гарантує йому виживання на ринку. Ще однією умовою є наявність системи управління, котра працює на основі колегіального прийняття рішень, має стратегічний характер та вільна від політичного тиску. Окремі державні корпорації, наприклад ДК "Укроборонпром", демонструють значні досягнення за останній період. Однак успішність їхньої фінансової діяльності не пов'язана з виконанням соціальної місії та зумовлена сприятливою кон'юктурою ринку. Сьогодні на перший план виступає здатність менеджменту державних корпорацій застосовувати різні форми, методи й інструменти залучення фінансових ресурсів, повною мірою використовувати можливості сучасних ринків.

4. Зарубіжні державні корпорації для залучення фінансових ресурсів вдаються до публічно-приватного партнерства; проектного фінансування як прямого кредитування компанії, що спеціально створена під відповідний проект; мезонінного фінансування, котре поєднує в собі субординовані кредити, кредити з правом участі в прибутку компанії та пасивну участь; випуску цінних паперів на фінансових ринках. На нашу думку, українським корпораціям доцільно запозичити такий досвід.

3.2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБЛІКУ ДОХОДІВ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ В УМОВАХ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ

3.2.1. Концептуальні підходи до структури Методичних рекомендацій з обліку доходів для бюджетних установ та державного і місцевих бюджетів

Протягом останніх років діяльність суб'єктів державного сектору спрямована на послідовне здійснення заходів щодо реалізації Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 роки¹.

З 1 січня 2015 р. запроваджено дев'ять із дев'ятнадцяти прийнятих НП(С)БОДС. Із 2017 р. готується до застосування НП(С)БОДС 124 “Доходи”, котрий внесе певні корективи до системи бухгалтерського обліку як бюджетних установ, так і органів Казначейства.

На сьогодні в нашій державі правові засади регулювання, організації, ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності визначено Законом України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” (далі – Закон)². Відповідно до Закону підприємство обирає форму організації бухгалтерського обліку та систему реєстрів обліку, визначає облікову політику.

Питання облікової політики бухгалтерського обліку суб'єктів державного сектору наразі регулюють: Закон; Типове положення про бухгалтерську службу бюджетної установи (далі – Положення № 59)³; НП(С)БОДС 125 “Зміни облікових оцінок та виправлення помилок”, затверджене наказом Міністерства фінансів України від 24.12.2010 № 1629 і зареєстроване в Міністерстві юстиції України 20 січня 2011 р.

¹ Стратегія модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 роки : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2007 № 34 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/34-2007-%D0%BF>.

² Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : закон України від 16.07.1999 № 996-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/996-14>.

³ Типове положення про бухгалтерську службу бюджетної установи : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 26.01.2011 № 59 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/59-2011-%D0%BF>.

за № 90/18828 (зі змінами)¹; Методичні рекомендації щодо облікової політики суб'єкта державного сектору, затверджені наказом Міністерства фінансів України від 23.01.2015 № 11 (далі – Методрекомендації з облікової політики)²; Положення про організацію бухгалтерського обліку і звітності про виконання державного та місцевих бюджетів в органах Державної казначейської служби України, затверджене наказом Міністерства фінансів України від 21.10.2013 № 885³.

Відповідно до ч. 6 ст. 6 Закону міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади надано повноваження розробляти з урахуванням галузевих особливостей на базі НП(С)БО методичні рекомендації. Тобто галузеві особливості застосування НП(С)БОДС 124 “Доходи”, Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі (далі – План рахунків), типову кореспонденцію рахунків відображення господарських операцій, у разі потреби, мають право визначати головні розпорядники бюджетних коштів.

Згідно з БКУ головний розпорядник бюджетних коштів забезпечує організацію й ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності у порядку, встановленому законодавством.

Визначення доходів за НП(С)БОДС змістовно відповідає міжнародним стандартам: це збільшення економічних вигід у вигляді надходження активів або зменшення зобов'язань, які ведуть до зростання власного капіталу (за винятком зростання капіталу за рахунок внесків власника).

Водночас стосовно доходів бюджету слід зазначити, що спостерігається невідповідність між визначенням їх у бюджетному законодавстві й нормативно-правовому забезпеченні бухгалтерського обліку.

¹ Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 125 “Зміни облікових оцінок та виправлення помилок” : затв. наказом Міністерства фінансів України від 24.12.2010 № 1629 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0090-11>.

² Методичні рекомендації щодо облікової політики суб'єкта державного сектору : затв. наказом Міністерства фінансів України від 23.01.2015 № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/560d3305141c8.docx>.

³ Положення про організацію бухгалтерського обліку і звітності про виконання державного та місцевих бюджетів в органах Державної казначейської служби України : затв. наказом Міністерства фінансів України від 21.10.2013 № 885 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1915-13>.

Так, відповідно до НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності” “доходи – збільшення економічних вигід у вигляді надходження активів або зменшення зобов’язань, які призводять до зростання власного капіталу (за винятком зростання капіталу за рахунок внесків власника)”.

Доходи бюджету в БКУ визначаються як “податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ)”.

У свою чергу, надходження бюджету в БКУ визначаються як “доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред’явлення цінних паперів”. Відповідно до ст. 13 БКУ вони можуть складатися із загального та спеціального фондів. Поділ бюджету на загальний та спеціальний фонди, їхні складові визначаються лише цим Кодексом та законом про Державний бюджет України.

Доходи відповідно до НП(С)БОДС 124 “Доходи” поділяються на дві групи – від обмінних та необмінних операцій.

До операцій обміну за доходами належать: бюджетні асигнування; доходи від надання послуг (власні надходження: плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю; надходження цих установ від додаткової (господарської) діяльності; надходження бюджетних установ від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна); кошти, які отримують вищі та професійно-технічні навчальні заклади від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, одержаних за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право); доходи від продажу (від операцій з капіталом, від продажу нерухомого майна); доходи від процентів, роялті та дивідендів; інші доходи від обмінних операцій.

Доходи від необмінних операцій включають податкові надходження; неподаткові надходження (адміністративні збори та платежі); трансферти й кошти, що отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів; надходження до державних цільових фондів; зобов’язання, що не підлягають погашенню.

Для узгодження даних фінансового обліку в частині доходів і бюджетної звітності доцільним є зіставлення рахунків бухгалтерського обліку доходів із бюджетною класифікацією. Проведене дослідження

норм законодавства, що регулюють бюджетні правовідносини, а також питання бухгалтерського обліку та звітності бюджетних установ і виконання державного й місцевих бюджетів дають змогу зробити висновки про те, що є відмінності в методології та організації бухгалтерського обліку таких установ і виконання бюджетів.

Насамперед слід звернути увагу на суб'єкти ведення бухгалтерського обліку. Бюджетні установи (розпорядники бюджетних коштів) ведуть бухгалтерський облік господарських операцій, які ними були здійснені в процесі господарської діяльності. Ведення бухгалтерського обліку й складання фінансової і бюджетної звітності про виконання державного та всіх місцевих бюджетів здійснюють органи Казначейства. Тобто ці органи для держави й місцевого самоврядування забезпечують функцію ведення обліку та складання фінансової і бюджетної звітності за операціями з виконання державного й місцевих бюджетів. При цьому функція обробки даних за операціями за доходами бюджетів централізована.

Крім того, Казначейство є учасником системи електронних платежів Національного банку України (далі – СЕП¹). Базовим законом, що визначає загальні засади функціонування платіжних систем та загальний порядок проведення переказу коштів у межах України є Закон України “Про платіжні системи та переказ коштів в Україні”, котрим СЕП визначено державною системою міжбанківських розрахунків.

СЕП забезпечує здійснення розрахунків у межах України між банками як за дорученнями клієнтів банків, так і за зобов'язаннями банків та інших учасників системи. У СЕП виконуються міжбанківські перекази у файловому режимі та режимі реального часу. Учасник системи, який працює в СЕП у файловому режимі, забезпечує приймання платежів у режимі реального часу.

У файловому режимі обмін міжбанківськими електронними розрахунковими документами здійснюється шляхом приймання-передавання документів, сформованих у файл. У режимі реального часу кошти зараховуються на рахунок отримувача в момент надходження платежу від відправника до СЕП. Саме це і є головною ознакою платіжних систем за міжнародною класифікацією. Загальні правила, види й стандарти розрахунків клієнтів банків та банків у національній грошовій одиниці на території України, що здійснюються за участю банків, визначені Інструкцією про безготівкові розрахунки в Україні в на-

¹ Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 215 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish>.

ціональній валюті, затвердженою постановою Правління НБУ від 21.01.2004 № 22¹.

Розпорядники бюджетних коштів є клієнтами Казначейства, тобто останні здійснюють їх розрахунково-касове обслуговування.

Розвиток інформаційних технологій у системі органів Казначейства дав змогу запровадити автоматизовану обробку інформації про операції з виконання доходів державного та місцевих бюджетів у режимі реального часу протягом операційного дня. У бухгалтерському обліку операції з надходження доходів державного бюджету відображаються центральним апаратом та Головними управліннями Державної казначейської служби України в областях і місті Києві (далі – Головні управління), а операції з виконання місцевих бюджетів – лише Головними управліннями. Тобто територіальні органи Казначейства на рівні районів і міст є користувачами баз даних Головних управлінь. Підставою для відображення в обліку операцій за доходами є файли з інформацією певного формату, отримані із СЕП НБУ. Така інформація обробляється з використанням відповідного програмного забезпечення органів Казначейства, яке взаємодіє з програмним забезпеченням банківської системи України в режимі реального часу протягом операційного дня.

Отже, автоматизація облікових процесів впливає на формування аналітичного обліку. Обробка облікової інформації бюджетних установ здійснюється не в режимі реального часу. Ступінь автоматизації облікових процесів суб'єктів державного сектору за операціями за доходами бюджетів та бюджетних установ різний.

У процесі казначейського обслуговування державного й місцевих бюджетів за надходженнями органи Казначейства здійснюють контроль на стадії зарахування, повернення помилково та надмірно зарахованих платежів, розмежування надходжень між рівнями бюджетів та загальним і спеціальним фондами бюджетів, при перерахуванні міжбюджетних трансфертів. З огляду на це Міністерство фінансів України як головний розпорядник бюджетних коштів має визначати особливості застосування НП(С)БОДС, Плану рахунків, типу кореспонденцію рахунків для відображення операцій щодо виконання державного та місцевих бюджетів².

¹ Сушко Н. І. Управління витратами державного сектору в контексті запровадження національних стандартів бухгалтерського обліку / Н. І. Сушко // Фінанси України. – 2015. – № 12. – С. 94–108.

² Про затвердження деяких нормативно-правових актів з бухгалтерського обліку в державному секторі: наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2015 № 1219 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0085-16>.

Також слід звернути увагу на метод визнання в обліку операцій за доходами. Якщо бюджетні установи відображають в обліку операції за доходами (крім бюджетних асигнувань) за методом нарахувань, то доходи державного та місцевих бюджетів відображаються за касовим методом (у момент надходження на єдиний казначейський рахунок, відкритий у Національному банку України).

Як передбачено ч. 4 ст. 45 та ч. 5 ст. 78 БКУ податки і збори та інші доходи державного і місцевих бюджетів зараховуються безпосередньо на єдиний казначейський рахунок і не можуть акумулюватися на рахунках органів, що контролюють справляння надходжень бюджету (за винятком установ України, котрі функціонують за кордоном). Проте є особливості ведення бухгалтерського обліку виконання місцевих бюджетів та складання звітності про їх виконання, оскільки за нормами ч. 2 ст. 78 БКУ кошти місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ можуть обслуговуватися в установах банків державного сектору. Порядок обслуговування коштів через установи держбанків та надання фінансовими органами інформації за такими операціями органам Казначейства визначено Кабінетом Міністрів України за погодженням із Національним банком України.

Різні методи відображення в обліку операцій за надходженнями зумовляють необхідність правового регулювання визнання доходів бюджетних установ та державного й місцевих бюджетів. Важливою умовою запровадження НП(С)БОДС є розроблення методичного забезпечення до стандартів. Через відмінності в організації бухгалтерського обліку органів Казначейства щодо доходів бюджетів та розпорядників бюджетних коштів стосовно виконання кошторисів потрібно розробляти окремі методичні рекомендації щодо запровадження НП(С)БОДС 124 “Доходи”.

3.2.2. Методологічне забезпечення обліку доходів бюджетних установ відповідно до НП(С)БОДС 124 “Доходи”

За результатами проведеного дослідження пропонується така структура Методичних рекомендацій щодо визнання, класифікації та обліку доходів розпорядників бюджетних коштів відповідно до НП(С)БОДС 124 “Доходи” (далі – Методичні рекомендації):

- I. Загальні положення.
- II. Класифікація доходів.
- III. Визнання та оцінка доходів.
- IV. Облік доходів.

З метою роз'яснення положень НП(С)БОДС 124 “Доходи”¹ в наведених розділах Методичних рекомендацій вважаємо за необхідне розкрити такі питання.

Так, у Розділі I “Загальні положення” має бути розкрита інформація щодо:

- суб'єктів, які їх застосовуватимуть із метою відображення у бухгалтерському обліку інформації про доходи, визнані відповідно до НП(С)БОДС 124 “Доходи”;
- операцій, на які Методичні рекомендації не поширюються.

Загальні положення повинні містити норми вживання термінів, які застосовуються з посиланням на термінологію НП(С)БОДС.

Потрібно визначити перелік нормативних документів, які регулюють питання оформлення господарських операцій, що зумовляють виникнення доходів, форм первинних документів та типової кореспонденції рахунків, субрахунків бухгалтерського обліку (наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів” від 23.08.2012 № 938² та наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження Порядку казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету” від 29.01.2013 № 43³, Типова кореспонденція субрахунків бухгалтерського обліку для відображення операцій з активами, капіталом та зобов'язаннями розпорядниками бюджетних коштів та державними цільовими фондами, затверджена наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2015 № 1219⁴).

Крім того, у Методичних рекомендаціях доцільно навести положення щодо можливості самостійного розроблення і затвердження відпо-

¹ Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 124 “Доходи”: наказ Міністерства фінансів України від 24.12.2010 № 1629 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0089-11>.

² Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів: наказ Міністерства фінансів України від 23.08.2012 № 938 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z1569-12>.

³ Про затвердження Порядку казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету: наказ Міністерства фінансів України від 29.01.2013 № 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0291-13>.

⁴ Про затвердження деяких нормативно-правових актів з бухгалтерського обліку в державному секторі: наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2015 № 1219 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0085-16>.

відних форм необхідних первинних документів суб'єктом державного сектору за відсутності типових форм для оформлення окремих господарських операцій щодо доходів. Такі форми первинних документів повинні містити обов'язкові реквізити, передбачені законодавством (Закон України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" від 16.07.1999 № 996-XIV¹ та наказ Міністерства фінансів України "Про затвердження Положення про документальне забезпечення записів у бухгалтерському обліку" від 24.05.1995 № 88²).

В умовах застосування автоматизованих систем обробки інформації щодо обліку доходів суб'єкт державного сектору використовує первинні документи та реєстри в електронній формі за умови дотримання вимог законодавства про електронні документи й електронний документообіг (Закон України "Про електронні документи та електронний документообіг" від 22.05.2003 № 851-IV³) та інших нормативно-правових актів.

Розділ II "Класифікація доходів" Методичних рекомендацій має містити норми щодо класифікації доходів для цілей бухгалтерського обліку. Відповідно до НП(С)БОДС 124 доходи суб'єктів державного сектору класифікуються в бухгалтерському обліку за такими групами: доходи від обмінних операцій, доходи від необмінних операцій.

Доходи суб'єктів державного сектору класифікуються за групами, аналогічно витратам, а в межах кожної групи – за елементами.

Однак є певні питання, які потребують вирішення на законодавчому рівні. Проведені дослідження свідчать, що класифікація в бухгалтерському обліку доходів від обмінних операцій, унормована у п. 1.1 розділу II НП(С)БОДС 124 "Доходи", не узгоджується з вимогами стандарту IPSAS 9 – доходи від обмінних операцій⁴.

Бюджетне асигнування за нормами БКУ – це повноваження розпорядника бюджетних коштів, надане відповідно до бюджетного призна-

¹ Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : закон України від 16.07.1999 № 996-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/go/996-14>.

² Про затвердження Положення про документальне забезпечення записів у бухгалтерському обліку : наказ Міністерства фінансів України від 24.05.1995 № 88 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0168-95>.

³ Про електронні документи та електронний документообіг : закон України від 22.05.2003 № 851-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/go/851-15>.

⁴ IPSAS 9. Revenue from exchange transactions // Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements. – 2015. – Vol. 1. – 1029 p.

чення, на взяття бюджетного зобов'язання і здійснення платежів, яке має кількісні, часові та цільові обмеження.

Бюджетне призначення – це повноваження головного розпорядника бюджетних коштів, надане БКУ, законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), яке має кількісні, часові й цільові обмеження та дає можливість надавати бюджетні асигнування (п. 8 ч. 1 ст. 2 БКУ). У свою чергу, значення терміна “обмінна операція” в НП(С)БОДС 124 вказує на те, що це операція з продажу/придбання активів у обмін на грошові кошти, послуги (роботи), інші активи або погашення зобов'язань. Тобто отримання розпорядниками коштів державного й місцевих бюджетів відповідних асигнувань для виконання функцій держави або органу місцевого самоврядування не ототожнюється відповідно до бюджетного законодавства з операціями продажу/придбання активів у обмін на грошові кошти.

Крім того, згідно з п. 2.3 розділу II НП(С)БОДС 124 бюджетні асигнування визнаються доходом при визнанні здійснених витрат, пов'язаних із виконанням розпорядником бюджетних коштів своїх повноважень. Проте за методологією виділення бюджетних асигнувань, визначених нормативно-правовими актами Міністерства фінансів України, на етапі отримання розпорядниками коштів бюджетів коштів із державного або місцевих бюджетів були визнані здійснені витрати (фактичні видатки), а за методикою відображення у бухгалтерському обліку операцій – доходи бюджетної установи відповідно за загальним або спеціальним фондом.

Дискусійною також є норма п. 2.2 розділу II НП(С)БОДС 124, за якою доходи від обмінних операцій (а до них включені за цим НП(С)БОДС бюджетні асигнування) визнаються, якщо є ймовірність надходження суб'єктові державного сектору економічних вигід або потенціалу корисності, пов'язаних з обмінною операцією, та норма стосовно того, що визнаний дохід не коригується на ту його частину, яка не оплачена покупцем (замовником тощо), з визнанням цієї суми витратами. Ці норми стандарту не узгоджуються з положеннями БКУ, оскільки згідно з Кодексом отримання бюджетних асигнувань не супроводжується отриманням економічної вигоди й потенціалу корисності для розпорядника бюджетних коштів.

З метою узгодження класифікації у бухгалтерському обліку доходів пропонуємо внести зміни до п. 1 розділу II НП(С)БОДС 124 “Доходи”.

Порівняльний аналіз класифікації доходів за групами у бухгалтерському обліку суб'єктів державного сектору узагальнено в табл. 3.2.1.

Таблиця 3.2.1

Порівняльна таблиця класифікації доходів за групами у бухгалтерському обліку суб'єктів державного сектору

Норми НП(С)БОДС 124 “Доходи” (п. 1 розд. II)	Нова редакція
1. Доходи суб'єктів державного сектору класифікуються в бухгалтерському обліку за такими групами:	1. Доходи суб'єктів державного сектору класифікуються в бухгалтерському обліку за такими групами:
<p>1.1. Доходи від обмінних операцій: бюджетне асигнування;</p> <p>доходи від надання послуг (власні надходження: плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю; надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності; надходження бюджетних установ від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна); кошти, що отримують вищі та професійно-технічні навчальні заклади від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право);</p> <p>доходи від продажу (доходи від операцій з капіталом, доходи від продажу нерухомого майна);</p> <p>доходи від процентів, роялі та дивідендів; інші доходи від обмінних операцій</p>	<p>1.1. Доходи від обмінних операцій: бюджетне асигнування (крім асигнувань на утримання державних органів влади, органів місцевого самоврядування);</p> <p>доходи від надання послуг (власні надходження: плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю; надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності; надходження бюджетних установ від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна); кошти, що отримують вищі та професійно-технічні навчальні заклади від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право);</p> <p>доходи від продажу (доходи від операцій з капіталом, доходи від продажу нерухомого майна);</p> <p>доходи від процентів, роялі та дивідендів; інші доходи від обмінних операцій</p>
<p>1.2. Доходи від необмінних операцій: податкові надходження; неподаткові надходження (адміністративні збори та платежі); трансферти та кошти, що отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів; надходження до державних цільових фондів; зобов'язання, що не підлягають погашенню</p>	<p>1.2. Доходи від необмінних операцій: бюджетні асигнування на утримання державних органів влади, органів місцевого самоврядування;</p> <p>податкові надходження; неподаткові надходження (адміністративні збори та платежі);</p> <p>трансферти та кошти, що отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів; надходження до державних цільових фондів; зобов'язання, що не підлягають погашенню</p>

Складено за: Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 124 “Доходи”: затв. наказом Міністерства фінансів України від 24.12.2010 № 1629 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0089-11>.

Отже, бюджетні асигнування на утримання державних органів влади, органів місцевого самоврядування пропонуємо вилучити зі складу доходів від обмінних операцій та включити до необмінних операцій і, відповідно, внести зміни до розділу II НП(С)БОДС 124 “Доходи”.

З огляду на зазначене вище та враховуючи те, що основним законодавчим актом, що регулює діяльність бюджетних установ є БКУ¹ (ст. 4 визначає склад бюджетного законодавства), доцільно визначити доходи, які можуть отримувати бюджетні установи відповідно до господарської діяльності.

Вважаємо, що бюджетні установи можуть отримувати доходи як за обмінними так і необмінними операціями (табл. 3.2.2).

Зауважимо, що доходи від обмінних операцій (бюджетні асигнування, крім бюджетних асигнувань на утримання державних органів влади, органів місцевого самоврядування; доходи від надання послуг; кошти, що отримують вищі та професійно-технічні навчальні заклади від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг; доходи від процентів, роялті та дивідендів

Таблиця 3.2.2

Склад доходів за групами у бухгалтерському обліку бюджетних установ

Назва групи доходів	Склад групи
Доходи від обмінних операцій	Бюджетні асигнування, крім бюджетних асигнувань на утримання державних органів влади, органів місцевого самоврядування. Доходи від надання послуг. Кошти, що отримують вищі та професійно-технічні навчальні заклади від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг. Доходи від процентів, роялті та дивідендів. Інші доходи від обмінних операцій
Доходи від необмінних операцій	Бюджетне асигнування на утримання державних органів влади, органів місцевого самоврядування. Трансферти та кошти, що отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів. Зобов'язання, що не підлягають погашенню

Складено за: Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 124 “Доходи”: затв. наказом Міністерства фінансів України від 24.12.2010 № 1629 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0089-11>.

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

та інші доходи від обмінних операцій) і доходи від необмінних операцій (бюджетні асигнування; трансферти та кошти, що отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів та зобов'язання, що не підлягають погашенню) і будуть об'єктами бухгалтерського обліку розпорядників коштів, правила формування інформації за якими визначені НП(С)БОДС 124 "Доходи".

Тож методичне забезпечення для розпорядників коштів має визначити класифікацію у бухгалтерському обліку доходів та склад груп.

Ще одним питанням, яке потребує узгодження на законодавчому рівні, є питання відображення у бухгалтерському обліку операцій за отриманими бюджетними установами бюджетними асигнуваннями на здійснення видатків. Незважаючи на те, що у НП(С)БОДС 124 такі операції визнаються виключно доходами за Типовою кореспонденцією субрахунків бухгалтерського обліку для відображення операцій з активами, капіталом та зобов'язаннями розпорядниками бюджетних коштів та державними цільовими фондами, затвердженою наказом Мінфіну від 29.12.2015 № 1219, інформація може узагальнюватися і накопичуватися, крім рахунків класу 7 "Доходи", на рахунку 54 "Цільове фінансування". При цьому порушується принцип єдності підходів до відображення в обліку операцій за отриманими бюджетними асигнуваннями.

З метою урегулювання порушеного питання пропонуємо внести зміни до Типової кореспонденції субрахунків бухгалтерського обліку для відображення операцій з активами, капіталом та зобов'язаннями розпорядниками бюджетних коштів та державними цільовими фондами, затвердженої наказом Мінфіну від 29.12.2015 № 1219, у частині відображення в обліку отриманих бюджетних асигнувань на виконання суб'єктом державного сектору своїх повноважень, визначених законодавством.

Проведені дослідження бюджетного законодавства свідчать про особливості організації діяльності бюджетних установ. Зокрема, виконання кошторисів за загальним і спеціальним фондами здійснюється наростаючим підсумком із початку року, тобто ці установи мають забезпечити у процесі діяльності виконання цих вимог.

Крім того, відповідно до вимог п. 52 постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних уста-

нов”¹ від 28.02.2002 № 228 звіти про виконання кошторисів, планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету, планів спеціального фонду і планів використання бюджетних коштів, помісячних планів використання бюджетних коштів подаються у порядку та за формами, встановленими Мінфіном. Наразі бюджетними установами застосовується наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження Порядку складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів” від 24.01.2012 № 44².

У складі розділу III “Виконання бюджету (кошторису)” Звіту про фінансові результати (форма № 2-дс), затвердженого в додатку № 2 до НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності”³, інформація за доходами і витратами має розкриватися за загальним і спеціальним фондами кошторису окремо.

З огляду на зазначене пропонуємо доходи за обмінними та необмінними операціями також деталізувати за загальним та спеціальним фондами бюджетів.

Розділ III “Визнання та оцінка доходів” Методичних рекомендацій містить інформацію щодо умов, за яких оцінка доходів може бути достовірно визначена, і доходів, які не визнаються доходами від обмінних операцій. Також цей розділ має містити інформацію про порядок визнання доходів за обмінними та необмінними операціями.

Розділ IV “Облік доходів” Методичних рекомендацій міститиме інформацію щодо облікового процесу доходів, а саме порядку та підстав прийняття до обліку первинних документів за операціями, у результаті яких виникають доходи; порядку відображення операцій в облікових регістрах, побудови синтетичного та аналітичного обліку й кореспонденції рахунків.

¹ Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ : постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/228-2002-п>.

² Про затвердження Порядку складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів : наказ Міністерства фінансів України від 24.01.2012 № 44 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0196-12>.

³ Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 101 “Подання фінансової звітності” : затв. наказом Міністерства фінансів України від 28.12.2009 № 1541 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0095-11>.

Синтетичний облік доходів ведеться в грошовій одиниці України на рахунках обліку доходів, визначених Планом рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 31.12.2013 № 1203¹ (далі – Наказ № 1203).

Для відображення кореспонденції рахунків бухгалтерського обліку операцій з доходами пропонуємо застосовувати Типову кореспонденцію субрахунків бухгалтерського обліку для відображення операцій з активами, капіталом та зобов'язаннями розпорядниками бюджетних коштів та державними цільовими фондами, затверджену наказом Мінфіну від 29.12.2015 № 1219 (далі – Наказ № 1219).

Проведений порівняльний аналіз застосування Наказу № 1219 вказує на те, що в ньому відображені не всі господарські операції з обліку доходів.

Зауважимо, що суб'єкти державного сектору в разі потреби мають право застосовувати кореспонденцію субрахунків бухгалтерського обліку для відображення операцій з активами, капіталом та зобов'язаннями, що не передбачена нормативно-правовими актами. Такі проведення можуть затверджуватись у складі облікової політики розпорядників бюджетних коштів із урахуванням особливостей діяльності галузі.

З метою забезпечення єдиних підходів до відображення у бухгалтерському обліку операцій, визначених Наказом № 1219, пропонуємо типову кореспонденцію субрахунків для відображення операцій з доходами доповнити операціями які дадуть змогу забезпечити розподіл і перерозподіл отриманих доходів бюджетними установами відповідно до бюджетного законодавства.

Для організації ведення синтетичного та аналітичного обліку доходів пропонуємо скористатися відповідними формами реєстрів, чинними нормативно-правовими актами (накази Державного казначейства України “Про затвердження форм карток і книг аналітичного обліку бюджетних установ та порядку їх складання” від 06.10.2000 № 100², зареєстрований у Міністерстві юстиції 25 жовтня 2000 р. за № 747/4968 (далі – Наказ № 100), та “Про затвердження Інструкції про форми меморіальних ордерів бюджетних установ та порядок їх складання” від

¹ План рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі : затв. наказом Міністерства фінансів України від 31.12.2013 № 1203 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0161-14>.

² Про затвердження форм карток і книг аналітичного обліку бюджетних установ та порядку їх складання : наказ Державного казначейства України від 06.10.2000 № 100 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0747-00>.

27.07.2000 № 68¹, зареєстрований у Міністерстві юстиції 31 серпня 2000 р. за № 570/4791 (далі – Наказ № 68).

Оскільки Наказом № 100 не передбачено форми реєстрів аналітичного обліку доходів від реалізації продукції (робіт, послуг) та фінансових доходів (проценти, роялті, дивіденди), запропоновано нові форми реєстрів:

- “Картка аналітичного обліку доходів від реалізації продукції (робіт, послуг)”;
- “Картка аналітичного обліку фінансових доходів”.

З метою запровадження вказаних змін пропонуємо доповнити Наказ № 100 формами названих реєстрів бухгалтерського обліку.

Картка аналітичного обліку доходів від реалізації продукції (робіт, послуг) ведеться за видами доходів: плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю; від додаткової (господарської) діяльності; плата за оренду майна бюджетних установ; від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна). Картка відкривається на рік. За рядком “Затверджено кошторисом на рік” заповнюються кошторисні призначення. Протягом року вони можуть коригуватися на підставі змін, що вносяться до кошторисів у порядку, встановленому чинним законодавством України.

Записи щодо нарахованих доходів від реалізації продукції (робіт, послуг) здійснюються на підставі первинних документів за кожним контрагентом та за видами доходів. Записи стосовно отриманих доходів від реалізації продукції (робіт, послуг) виконуються на підставі виписок органу Державної казначейської служби України (установи банку) з реєстраційних (поточних) рахунків, відкритих у її органах (установах банків). Щомісячно в картці підраховується підсумок “Усього нарахованих доходів за місяць”, “Усього отриманих доходів за місяць”, “Разом наростаючим підсумком з початку року” та “Залишок коштів на кінець звітного періоду”.

Картка аналітичного обліку доходів від реалізації продукції (робіт, послуг) підписується виконавцем, особою, котра перевірила картку, та головним бухгалтером.

Картка аналітичного обліку фінансових доходів ведеться за видами фінансових доходів: процентів; роялті; дивідендів. Вона відкривається на рік. За рядком “Затверджено кошторисом на рік” заповнюються кошто-

¹ Про затвердження Інструкції про форми меморіальних ордерів бюджетних установ та порядок їх складання : наказ Державного казначейства України від 27.07.2000 № 68 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0570-00>.

рисні призначення. Протягом року вони можуть коригуватися на підставі змін, що вносяться до кошторисів у порядку, встановленому чинним законодавством України.

Записи щодо нарахованих фінансових доходів здійснюються на підставі первинних документів за кожним видом фінансових доходів. Записи стосовно отриманих фінансових доходів виконуються на підставі виписок органу Державної казначейської служби України (установи банку) з реєстраційних (поточних) рахунків, відкритих у її органах (установах банків). Щомісячно в картці підраховується підсумок “Усього нарахованих фінансових доходів за місяць”, “Усього отриманих фінансових доходів за місяць”, “Разом наростаючим підсумком з початку року” та “Залишок коштів на кінець звітного періоду”.

Картка аналітичного обліку фінансових доходів підписується виконавцем, особою, котра перевірила картку, та головним бухгалтером.

3.2.3. Проблемні питання обліку зобов'язань за надходженнями бюджетів у контексті запровадження НП(С)БОДС 124 “Доходи”

На етапі запровадження НП(С)БОДС у країні виникає дедалі більше проблемних питань, які передусім свідчать про недоліки державного регулювання у сфері бухгалтерського обліку та неузгодженість їхніх норм із нормами інших законодавчих актів.

Нагадаємо, що відповідно до норм ч. 2 ст. 6 Закону державне регулювання бухгалтерського обліку та фінансової звітності в Україні здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики, який затверджує національні положення (станданти) бухгалтерського обліку, інші нормативно-правові акти щодо ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності.

Згідно з рішенням уряду виконання цих повноважень покладено на Міністерство фінансів України¹.

Загальновідомо, що державне регулювання бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі має на меті крім його удосконалення створення єдиних правил ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності, які є обов'язковими для всіх суб'єктів сектору і захищають інтереси користувачів.

¹ Положення про Міністерство фінансів України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF>.

З огляду на зазначене, а також із метою запровадження з 1 січня 2017 р. НП(С)БОДС 124 “Доходи”¹ та нової методології узагальнення й відображення в бухгалтерському обліку виконання бюджетів операцій за доходами, виникає потреба в таких дослідженнях:

- 1) визначення суб’єкта державного сектору, котрий здійснює бухгалтерський облік виконання державного бюджету за надходженнями;
- 2) встановлення органів, що контролюють справляння надходжень до бюджету та їхніх повноважень щодо здійснення обліку.

Відповідно до норм ч. 1 ст. 43 БКУ Казначейство здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів, однією зі складових якого є “ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів з дотриманням національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку та інших нормативно-правових актів Міністерства фінансів”. А нормами ч. 2 ст. 45 БКУ визначено конкретні повноваження Казначейства в частині бухгалтерського обліку доходів, зокрема: “веде бухгалтерський облік усіх надходжень Державного бюджету України та за поданням органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, здійснює повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджету”. Тобто БКУ визначає єдиний орган (Казначейство України), уповноважений на ведення бухгалтерського обліку виконання бюджетів та на його основі (даних бухгалтерського обліку) складання звітності про виконання бюджетів за порядком та формами визначеними Міністерством фінансів України.

Ці повноваження визначені основним документом, що регулює діяльність Казначейства України – Положенням про Державну казначейську службу України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України². До повноважень органів, що контролюють справляння надходжень до бюджету, належить забезпечення надходження (своєчасне та в повному обсязі) до державного бюджету податків і зборів та інших доходів відповідно до законодавства. Важливо, що надходження до державного бюджету зараховуються безпосередньо на єдиний казначей-

¹ Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 124 “Доходи” : затв. наказом Міністерства фінансів України від 24.12.2010 № 1629 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0103-10>.

² Положення про Державну казначейську службу України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 15.04.2015 № 215 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF>.

ський рахунок і не можуть акумулюватися на рахунках органів, котрі контролюють справляння надходжень бюджету (за винятком установ України, які функціонують за кордоном).

За нормами ч. 7 ст. 45 БКУ перелік податків і зборів та інших доходів бюджету згідно з бюджетною класифікацією, справляння яких контролюється відповідними органами, визначається Кабінетом Міністрів України¹. На розвиток вказаної норми прийнято рішення уряду, котрим затверджено список таких органів та закріплено за ними перелік доходів. Тим самим рішенням визначено, що органи, які контролюють справляння надходжень до бюджету, мають забезпечити постійний контроль за правильністю та своєчасністю надходження податків, зборів, платежів та інших доходів згідно з переліком, а також ведення обліку таких платежів у розрізі платників із метою повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного та місцевих бюджетів. Проте ці норми законодавства не діють повною мірою, що спричиняє певні проблеми.

По-перше, за окремими кодами податків і зборів та інших доходів бюджету, згідно з бюджетною класифікацією, встановлено кілька органів, котрі контролюють справляння надходжень.

Так, за кодом 2405000000 органами, що контролюють надходження, визначено Міністерство оборони України, СБУ, Службу зовнішньої розвідки, Управління державної охорони, Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Адміністрацію Державної прикордонної служби України. У розписі доходів державного бюджету план за надходженнями вказаний загальною сумою, а отже, нівелюється контроль за повнотою надходжень.

Проте органи, що контролюють справляння надходжень, мають відповідно до постанови Кабінету Міністрів України:

- забезпечити відповідно до законодавства здійснення постійного контролю за правильністю та своєчасністю надходження до державного та місцевих бюджетів податків, зборів, платежів та інших доходів згідно з переліком, а також ведення обліку таких платежів у розрізі платників з метою забезпечення повернення помилково або надміру зарахованих до бюджетів коштів;
- подавати до 15 червня року, що передує планованому, Міністерству фінансів України пропозиції про оновлення переліку для їх

¹ Деякі питання ведення обліку податків, зборів, платежів та інших доходів бюджету : постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/106-2011-%D0%BF>.

узагальнення до 30 липня зазначеного року і подання в разі потреби на розгляд Кабінету Міністрів України проекту рішення про внесення змін до переліку.

Тож визначені законодавством органи, котрі контролюють справляння до бюджетів платежів, законодавством уповноважено не на ведення бухгалтерського обліку доходів, а на ведення обліку виключно в розрізі платників податків.

По-друге, не сформовано механізму ведення обліку таких платежів у розрізі платників, котрий ведеться виключно органами Державної фіскальної служби України¹.

Результати дослідження підтверджують, що органи, які контролюють надходження до бюджету платежів, за статусом переважно є бюджетними установами. Однак, наприклад, НБУ є також органом контролю за надходженнями. Виникає питання за якими правилами необхідно здійснювати облік іншим органам (крім Державної фіскальної служби України), що контролюють справляння надходжень до бюджету.

Ще одним питанням є групування в бухгалтерському обліку інформації за новою методологією. Так, згідно з нормативно-правовими актами з питань бухгалтерського обліку в державному секторі визначено різне групування інформації за зобов'язаннями (табл. 3.2.3).

Рахунок 68 “Зобов'язання за надходженнями до бюджету” Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі², який призначено для обліку й узагальнення інформації щодо зобов'язань перед бюджетом за податковими і неподатковими надходженнями та іншими надходженнями органами, що відповідно до законодавства контролюють їх справляння, має такі субрахунки³:

– 6811 “Зобов'язання за податковими надходженнями” на якому ведеться облік зобов'язань платників за податковими надходженнями перед бюджетом органами, котрі відповідають за їх справляння до державного та місцевих бюджетів;

¹ Сушко Н. І. Державний бюджет як об'єкт казначейського обслуговування бюджетних коштів / Н. І. Сушко // Наукові праці НДФІ. – 2016. – № 2 (75). – С. 5–25.

² План рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі : затв. наказом Міністерства фінансів України від 31.12.2013 № 1203 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

³ Про затвердження деяких нормативно-правових актів з бухгалтерського обліку в державному секторі : наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2015 № 1219 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0085-16>.

Таблиця 3.2.3

Групування зобов'язань у бухгалтерському обліку

За НП(С)БОДС 128	За Планом рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі
З метою бухгалтерського обліку зобов'язання поділяються на: <ul style="list-style-type: none"> – довгострокові; – поточні; – непередбачені зобов'язання; – доходи майбутніх періодів 	Довгострокові зобов'язання. Поточна заборгованість за кредитами та позиками. Розрахунки за товари, роботи, послуги. Розрахунки за податками і зборами. Інші поточні зобов'язання. Розрахунки з оплати праці. Зобов'язання за внутрішніми розрахунками. Забезпечення майбутніх витрат і платежів. Зобов'язання за надходженнями до бюджету. Доходи майбутніх періодів

Складено за: Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 128 “Зобов'язання” : затв. наказом Міністерства фінансів України від 24.12.2010 № 1629 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0093-11/page#n182>; План рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі : затв. наказом Міністерства фінансів України від 31.12.2013 № 1203 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

- 6812 “Зобов'язання за неподатковими надходженнями” на якому ведеться облік зобов'язань платників за неподатковими надходженнями перед бюджетом, що контролюються органами, котрі відповідають за їх справляння до державного та місцевих бюджетів, зокрема зобов'язання за адміністративними послугами тощо;
- 6813 “Зобов'язання за іншими надходженнями”, на якому ведеться облік зобов'язань, що не включені до інших субрахунків рахунку 68 “Зобов'язання за надходженнями до бюджету”;
- 6814 “Зобов'язання за коштами, які підлягають розподілу за видами загальнообов'язкового державного соціального страхування”, на котрому ведеться облік зобов'язань за коштами, що надійшли від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, органами, які відповідають за його справляння для подальшого розподілу (перерахування) за видами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Як зазначалося, структура рахунків плану рахунків вказує на застосування цих рахунків розпорядниками бюджетних коштів, оскільки третя цифра (ідентифікатор суб'єкта державного сектору) становить 1. Тож за відсутності законодавчо закріплених функцій щодо ведення бухгалтерського обліку органами, котрі контролюють надходження до бю-

джетів, у плані рахунків для узагальнення і накопичення інформації за зобов'язаннями перед бюджетом за податковими, неподатковими та іншими надходженнями визначені рахунки.

Однак немає загальних правил ведення бухгалтерського обліку та складання звітності органами, що контролюють сплату надходжень до бюджетів. За вимогою ч. 3 ст. 59 та ч. 3 ст. 60 БКУ такі органи мають подавати Верховній Раді України, Президенту України, Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті та Міністерству фінансів України місячні та квартальні звіти (табл. 3.2.4).

Тож групування інформації в бухгалтерському обліку за зобов'язаннями відмінне від складу інформації, яку мають розкривати у звітності органи, що контролюють надходження до бюджету відповідно до вимог БКУ.

Таблиця 3.2.4

Звітність органів, що контролюють справляння надходжень державного бюджету

Квартальні звіти (ч. 3 ст. 60 БКУ)	Місячні звіти (ч. 3 ст. 59 БКУ)
Про суми списаного податкового боргу. <i>Термін подання:</i> не пізніше 35 днів після закінчення кварталу	Про фактичні надходження податків і зборів та інших доходів бюджету. <i>Термін подання:</i> не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним
Про розстрочені й відстрочені суми податкового боргу і грошових зобов'язань платників податків. <i>Термін подання:</i> не пізніше 35 днів після закінчення кварталу	Про податковий борг. <i>Термін подання:</i> не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним
Про суми наданих податкових пільг, включаючи втрати доходів бюджету від їх надання. <i>Термін подання:</i> не пізніше 50 днів після закінчення кварталу і не пізніше 70 днів після закінчення року	Про суми надміру сплачених грошових зобов'язань платників податків та суми платежів, які сплачені та будуть нараховані в наступних звітних періодах. <i>Термін подання:</i> не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним
	Про бюджетне відшкодування податку на додану вартість, включаючи інформацію про заборгованість бюджету з відшкодування податку на додану вартість. <i>Термін подання:</i> не пізніше 15 числа місяця, наступного за звітним

Отже, незважаючи на те, що нормативні документи з питань бухгалтерського обліку містять відповідні рахунки для узагальнення інформації щодо нарахованих надходжень до бюджету, через відсутність відповідних норм у БКУ, НП(С)БОДС 128 “Зобов’язання” та 124 “Доходи” неможливо відображати надходження до бюджету за методом нарахувань.

3.2.4. Методичні підходи до рекомендацій щодо визнання, класифікації та обліку доходів державного бюджету відповідно до НП(С)БОДС 124

Бухгалтерський облік виконання державного та місцевих бюджетів за методологією та організацією відрізняється від бухгалтерського обліку інших суб’єктів державного сектору. Насамперед це зумовлено тим, що Казначейство забезпечує організацію ведення бухгалтерського обліку виконання бюджетів із урахуванням технології обробки інформації як учасника СЕП НБУ, процедур казначейського обслуговування бюджетів. Необхідність дотримання названих вимог законодавства та особливості групування доходів державного бюджету відповідно до НП(С)БОДС 124 “Доходи” і стали передумовою розроблення окремих методичних рекомендацій щодо запровадження стандарту за доходами державного бюджету.

Доходи – важлива економічна категорія, яка посідає особливе місце в державному управлінні. Для визначення методологічних засад формування в бухгалтерському обліку інформації про доходи та її розкриття у фінансовій звітності затверджено НП(С)БОДС 124 “Доходи”. Як вказувалося, цей стандарт класифікує доходи суб’єктів державного сектору на доходи від обмінних операцій і від необмінних операцій.

Доходи від обмінних операцій:

- бюджетне асигнування;
- доходи від надання послуг (власні надходження: плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю; надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності; надходження бюджетних установ від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна); кошти, що отримують вищі та професійно-технічні навчальні заклади від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право);

- доходи від продажу (від операцій з капіталом, від продажу нерухомого майна);
- доходи від процентів, роялті та дивідендів;
- інші доходи від обмінних операцій.

Доходи від необмінних операцій:

- податкові надходження;
- неподаткові надходження (адміністративні збори та платежі);
- трансферти та кошти, що отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів;
- надходження до державних цільових фондів.

Важливо наголосити, що інформація за бюджетними асигнуваннями в бухгалтерському обліку виконання державного бюджету в складі доходів від обмінних операцій узагальнюватися і накопичуватися не буде, оскільки є об'єктом бухгалтерського обліку бюджетних установ.

Як передбачено НП(С)БОДС 124, дохід визнається, якщо є ймовірність надходження суб'єктові державного сектору економічних вигід або потенціалу корисності, пов'язаних з обмінною операцією. Визнаний дохід не коригується на ту його частину, яка не оплачена покупцем (замовником тощо), з визнанням цієї суми витратами.

Визнання доходу, пов'язаного з наданням послуг (виконанням робіт), доходу від продажу активів, доходу у вигляді процентів, роялті й дивідендів, інших доходів від обмінних операцій, доходів від необмінних операцій регламентовано НП(С)БОДС 124 "Доходи".

У примітках до фінансової звітності розкривається інформація стосовно доходів від обмінних і необмінних операцій щодо облікової політики, прийнятої для визнання доходу, суми доходів від обмінних та необмінних операцій, визнаних протягом звітного року, розшифровуються інші доходи та зазначається сума витрат, визнаних у зв'язку з недоотриманням раніше визнаних доходів.

Результати проведеного дослідження положень НП(С)БОДС 124 "Доходи" вказують на відсутність вимог до групування у бухгалтерському обліку інформації за операціями загального і спеціального фондів, а також складових спеціального фонду (плата за послуги, інші джерела власних надходжень, інші надходження спецфонду, програми соціально-економічного розвитку регіонів), що не відповідає нормам бюджетного законодавства. Разом із тим, на відміну від чинної системи обліку виконання державного бюджету в Плані рахунків, окремих синтетичних рахунків для узагальнення та групування інформації за названими фонда-

ми не передбачено. Узагальнення й накопичення інформації за висунутою гіпотезою можуть здійснюватися на рівні аналітичного обліку.

Крім того, класифікація доходів у бухгалтерському обліку за НП(С)БОДС 124 “Доходи” також відрізняється від чинної бюджетної класифікації, яка являє собою статистичний стандарт МВФ GFSM 1986¹ із елементами стандарту МВФ GFSM 2001² та не відповідає прийнятим у міжнародній практиці стандартам формування звітності, котрі базуються на GFSM 2014³. У свою чергу, нова класифікація (GFSM 2014) не повною мірою узгоджується із GFSM 2001. Зокрема, такої економічної категорії, як кредитування за вирахуванням погашення, властивої бюджетному процесу країни, у GFSM 2001 немає. Національні стандарти також не визначають порядок визнання й оцінювання таких об’єктів обліку. Проте для узагальнення і накопичення інформації за операціями з повернення кредитів до державного бюджету визначено відповідний синтетичний рахунок 76 “Умовні доходи” Плану рахунків. Такий підхід дасть змогу відобразити в обліку всі операції, котрі генеруються в процесі виконання державного бюджету.

Крім того, дослідження щодо складу класів Плану рахунків дали змогу зробити висновок, що на рівень субрахунків класу рахунків 7 “Доходи” винесено класифікацію доходів, визначену НП(С)БОДС 124 “Доходи”, тобто доходи за обмінними і необмінними операціями.

Зауважимо, що групування витрат у звітності про виконання державного бюджету, яка оприлюднюється на веб-порталі Міністерства фінансів України відповідно до ст. 28 БКУ, здійснюється відповідно до бюджетного законодавства. Такі вимоги до структури інформації, котра підлягає оприлюдненню, свідчать про обов’язковість групування інформації про виконання державного бюджету в його форматі.

¹ Керівництво зі статистики державних фінансів 2001 року. Статистичне управління. – 2-ге вид. – 230 с. Перероблене видання Керівництва зі статистики державних фінансів 1986 року. Finance, Public – Statistics – Handbooks, manuals, etc. I. International Monetary Fund. Statistics Dept. II. Manual on government finance statistics.

² Government Finance Statistics Manual 2001 / International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/ch1.pdf>.

³ Government Finance Statistics Manual 2014 / International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>.

У світовій практиці при групуванні інформації враховують потреби користувачів, формати звітної інформації, рівень автоматизації обробки даних та спосіб отримання вхідних даних.

З огляду на те, що звітність про виконання державного бюджету складається на підставі даних бухгалтерського обліку органів Казначейства та окремих даних звітів розпорядників (одержувачів) коштів державного бюджету за формами, затвердженими Міністерством фінансів України, рівень бухгалтерського узагальнення інформації має бути чітко визначений.

Використання органами Казначейства автоматизованих систем обробки даних про виконання державного бюджету зумовлює встановлення правил інтеграції кодів бюджетної класифікації за надходженнями до балансових рахунків. Застосування таблиць відповідності при кодуванні аналітичних рахунків дасть змогу групувати інформацію про надходження та обробляти (в режимі реального часу) відомості про операції в процесі казначейського обслуговування державного бюджету з використанням інформаційних систем¹.

Порівняння рахунків бухгалтерського обліку доходів із бюджетною класифікацією наведено в табл. 3.2.5.

У НП(С)БОДС 124 “Доходи” визначено тільки загальні методологічні засади формування в бухгалтерському обліку про виконання бюджетів інформації про доходи та її розкриття у фінансовій звітності.

Бухгалтерський облік доходів державного бюджету у контексті заповнення НП(С)БОДС 124 “Доходи” повинен забезпечувати:

- дотримання принципів бухгалтерського обліку та фінансової звітності;
- взаємозв’язок даних синтетичного й аналітичного обліку;
- хронологічне та систематичне відображення всіх операцій про виконання державного бюджету у реєстрах бухгалтерського обліку на підставі первинних документів і можливість відображення їх в агрегованому вигляді у звітності з метою аналізу й управління;
- відображення детальної інформації про кожну операцію та параметри операції для складання внутрішніх звітів із метою аналізу та контролю;
- накопичення і систематизацію даних обліку в розрізі показників, необхідних для складання фінансової і бюджетної звітності про виконання державного бюджету.

¹ Сушко Н. І. Класифікація надходжень і витрат в процесі казначейського обслуговування державного бюджету в умовах євроінтеграції / Н. І. Сушко // Science Rise : наук. журн. – 2016. – № 2/1 (19). – С. 47–54.

Таблиця 3.2.5
Порівняння рахунків бухгалтерського обліку доходів із бюджетною класифікацією

План рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі		Бюджетна класифікація
Клас 7 "Доходи"		Класифікація доходів бюджету
70	Доходи за бюджетними асигнуваннями	
7011	Бюджетні асигнування	Коди не визначені класифікацією доходів
71	Доходи від реалізації продукції (робіт, послуг)	
7111	Доходи від реалізації продукції (робіт, послуг)	25010100 Плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю
		25010200 Надходження бюджетних установ від доатквової (господарської) діяльності
7131	Доходи державного бюджету від наданих послуг	22010000 Плата за надання адміністративних послуг
		22020000 Плата за утримання літей у школах-інтернатах
7141	Доходи місцевого бюджету від наданих послуг	22010000 Плата за надання адміністративних послуг
		22020000 Плата за утримання літей у школах-інтернатах
72	Доходи від продажу активів	
7211	Доход від реалізації активів	25010400 Надходження бюджетних установ від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна)
7231	Доходи державного бюджету від продажу майна	30000000 Доходи від операцій з капіталом*
		24010000 Кошти від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду
		24040000 Кошти від реалізації надлишкової космічної техніки військового та подвійного призначення

Продовження табл. 3.2.5

План рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі		Бюджетна класифікація
		24050000 Кошти від реалізації надлишкового озброєння, військової та спеціальної техніки, нерухомого військового майна Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів та інших державних органів
7241	Доходи місцевого бюджету від продажу майна	30000000 Доходи від операцій з капіталом*
		24010000 Кошти від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду
73	Фінансові доходи	
7311	Фінансові доходи розпорядників бюджетних коштів	25023000 Кошти, що отримують вищі та професійно-технічні навчальні заклади від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право
7331	Фінансові доходи державного бюджету	24110000 Доходи від операцій з кредитування та надання гарантій
		21040000 Плата за розміщення тимчасово вільних коштів державного бюджету
7341	Фінансові доходи місцевого бюджету	24110000 Доходи від операцій з кредитування та надання гарантій
		21050000 Плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів
74	Інші доходи за обмінними операціями	
7411	Інші доходи за обмінними операціями	25010300 Плата за оренду майна бюджетних установ
7431	Інші доходи за обмінними операціями	24160000 Концесійні платежі**

Продовження табл. 3.2.5

План рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі		Бюджетна класифікація	
7441	Інші доходи за обмінними операціями	24160000	Концесійні платежі**
75	Доходи за необмінними операціями		
7511	Доходи за необмінними операціями	25002100	Благодійні внески, гранти та дарунки
		25002200	Кошти, що отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів, у тому числі заходів з відчуження для суспільних потреб земельних ділянок та розміщених на них інших об'єктів нерухомого майна, що перебувають у приватній власності фізичних або юридичних осіб
7531	Податкові надходження	10000000	Податкові надходження
7532	Неподаткові надходження	20000000	Неподаткові надходження***
7533	Трансферти	40000000	Офіційні трансферти
7534	Інші доходи за необмінними операціями	50000000	Цільові фонди
7541	Податкові надходження	10000000	Податкові надходження
7542	Неподаткові надходження	20000000	Неподаткові надходження***
7543	Трансферти	40000000	Офіційні трансферти
7544	Інші доходи за необмінними операціями	50000000	Цільові фонди
76	Умовні доходи		
			Класифікація кредитування бюджету
7631	Надходження до державного бюджету від повернення бюджетних кредитів	4120	Повернення внутрішніх кредитів
		4220	Повернення зовнішніх кредитів

Закінчення табл. 3.2.5

План рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі		Бюджетна класифікація
		Класифікація фінансування бюджету за типом боргового зобов'язання
7632	Надходження до державного бюджету від операцій з фінансування	Запозичення Надходження від приватизації державного майна Повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів
		Класифікація кредитування бюджету
7641	Надходження до місцевих бюджетів від повернення бюджетних кредитів	Повернення внутрішніх кредитів Повернення зовнішніх кредитів
		Класифікація фінансування боргового зобов'язання
7642	Надходження до місцевих бюджетів від операцій з фінансування	Запозичення Повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів

* Крім коду 34000000 "Податки на фінансові операції та операції з капіталом".

** За кодами 24160100 "Концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності (крім тих, які мають цільове спрямування згідно із законом)" та 24160200 "Концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності (які мають цільове спрямування згідно із законом)" відповідно до законодавства.

*** Крім кодів бюджетної класифікації доходів, інформація про надходження яких відображається на інших рахунках за даними таблиці.

Складено за: Ловінська А. Г. Класифікація рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі за економічним змістом у контексті запровадження нового плану рахунків / А. Г. Ловінська // Фінанси України. – 2016. – № 1. – С. 109–111.

Висновки

Дослідження норм законодавства, що регулює бюджетний процес та ведення бухгалтерського обліку виконання бюджетів і кошторисів бюджетних установ, аналіз відповідності норм НП(С)БОДС 124 “Доходи” міжнародним стандартам бухгалтерського обліку державного сектору, дало змогу зробити такі висновки:

- 1) НП(С)БОДС 124 “Доходи” потребує доопрацювання з метою врахування особливостей у групуванні доходів за бюджетним законодавством;
- 2) наявність відмінностей в організації бухгалтерського обліку органів Казначейства щодо доходів бюджетів та розпорядників бюджетних коштів стосовно виконання кошторисів зумовлює розроблення окремих методичних рекомендацій щодо запровадження НП(С)БОДС 124 “Доходи”, а саме Методичних рекомендацій щодо визнання, класифікації та обліку доходів державного та місцевих бюджетів відповідно до НП(С)БОДС 124 “Доходи” та Методичних рекомендацій щодо визнання, класифікації та обліку доходів розпорядників бюджетних коштів відповідно до НП(С)БОДС 124 “Доходи”.

3.3. УДОСКОНАЛЕННЯ ПОРЯДКУ СКЛАДАННЯ Й ПОДАННЯ ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ ВІДПОВІДНО ДО НОРМ І ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ

3.3.1. Ідентифікація поточних змін міжнародних стандартів фінансової звітності та рекомендації щодо їх врахування

Міжнародні стандарти фінансової звітності (далі – МСФЗ) не є сталим регламентом для розкриття облікових даних, підготовки й оприлюднення інформації – вони постійно вдосконалюються. Дослідження впливу МСФЗ на вітчизняне законодавство проводиться за схемою “від міжнародного досвіду до національного”, оскільки впродовж останніх десятиліть одночасно два процеси – гармонізація та конвергенція (злиття) – посилили свій вплив на концептуальні засади регулювання бухгалтерського обліку у світі. Саме тому на цьому етапі постала потреба в постійному моніторингу змін, що вносяться до МСФЗ, та їх врахуванні.

З 2005 р., коли Регламентом ЄС 1606/2002¹ було закріплено обов'язковість дотримання МСФЗ для консолідованих звітів компаній, цінні папери котрих торгуються на регульованому ринку, до міжнародних стандартів було внесено багато змін. Окремі аспекти регламентації використання суб'єктами господарської діяльності міжнародних стандартів регулюються бухгалтерською Директивою 2013/34/ЄС Європейського Парламенту та Ради “Про щорічну фінансову звітність, консолідовану фінансову звітність та пов'язані з ними звіти визначених типів компаній, яка вносить поправки до Директиви 2006/43/ЄС Європейського парламенту та Ради і скасовує Директиви Ради 78/660/ЄЕС та 83/349/ЄЕС” від 26 червня 2013 р.²

Зміни, внесені до МСФЗ протягом 2014–2015 рр., свідчать про обговорення доцільності та ефективності внесених доповнень до стандартів і регулювання Директивою 2013/34/ЄС особливостей подання фінансової й консолідованої фінансової звітності підприємствами, зокрема

¹ Про застосування Міжнародних стандартів бухгалтерського обліку (IAS) : регламент Європейського Союзу від 19.07.2002 № 1606/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_404.

² Про щорічну фінансову звітність, консолідовану фінансову звітність та пов'язані з ними звіти визначених типів компаній, яка вносить поправки до Директиви 2006/43/ЄС Європейського парламенту та Ради і скасовує Директиви Ради 78/660/ЄЕС та 83/349/ЄЕС : Директива ЄС від 26.06.2013 № 2013/34/ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.apu.com.ua/files/23345235325.pdf>.

в документі Ernst&Young Company (E&Y) “Оновлення МСФЗ та КТМФЗ станом на 31 грудня 2015 року”¹, регулярних новинах компанії “Deloitte” “Запровадження Бухгалтерської Директиви 2013/34/ЄС та проекту Закону 6718”², документі Європейської Федерації бухгалтерів та аудиторів для суб’єктів малого й середнього бізнесу “Імплементация нової європейської бухгалтерської Директиви: робимо правильний вибір”³ та ін.

Більшість змін до МСФЗ набрали чинності ще 1 січня 2016 р., тому повинні бути враховані суб’єктами господарської діяльності при підготовці проміжної й річної фінансової звітності. Зокрема, внесено поправки до таких документів, виданих Радою з міжнародних стандартів бухгалтерського обліку (далі – РМСБО): МСФЗ 9 “Фінансові інструменти”, МСФЗ 11 “Спільна діяльність”, МСФЗ 14 “Відстрочені рахунки тарифного регулювання”, МСФЗ 15 “Виручка за контрактами з клієнтами”, МСБО 1 “Подання фінансової звітності”, МСБО 16 “Основні засоби”, МСБО 41 “Сільське господарство”, МСБО 27 “Консолідована та окрема фінансова звітність”⁴.

МСФЗ 14 “Відстрочені рахунки тарифного регулювання” (новий стандарт, розроблений РМСБО) дозволяє підприємству, чия діяльність є предметом тарифного регулювання, завершувати застосування більшості з його діючих елементів облікової політики для відстрочених рахунків тарифного регулювання до першого застосування цього стандарту. Підприємства, що використовують цей МСФЗ, повинні подати відстрочені рахунки тарифного регулювання як окрему групу статей у звітності щодо фінансового стану (Балансу), а поточні обороти за цими рахунками – як окрему групу статей у звітності про прибутки або збитки та інший сукупний дохід.

¹ Ernst&Young Company [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/IFRS_Update_of_standards_and_interpretations_in_issue_at_31_December_2015/\\$File/CTools-Update-Dec2015.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/IFRS_Update_of_standards_and_interpretations_in_issue_at_31_December_2015/$File/CTools-Update-Dec2015.pdf).

² Deloitte Regulatory News Alert. Implementation of Accounting Directive 2013/34/EU via draft Law 6718 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/lu/Documents/strategy/lu-regnews-alert-implementation-accounting-directive-19-september-2014.pdf>.

³ EFAA. Implementing the New European Accounting Directive: Making the right choices [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.efaa.com/files/pdf/Publications/Annual%20reports/2014/EFAA%20MSO%20in%20Accounting%20Directives%20Report%20140408.pdf>.

⁴ Міжнародні стандарти фінансової звітності (версія перекладу українською мовою 2014 р.) // Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/mizhnarodni-standarty-finansovoi-zvitnosti-versiia-perekladu-ukrainskoiu-movoiu---rik?category=bjuzhet>.

МСФЗ 14 вимагає розкриття сутності тарифного регулювання підприємства та ризиків, пов'язаних із цим, що, у свою чергу, має роз'яснити вплив тарифного регулювання на фінансову звітність суб'єкта господарювання. Застосування цього стандарту, як і попереднього, до більш ранніх періодів дозволяється та обов'язково повинне бути розкритим.

Новим стандартом, представленим РМСБО, є МСФЗ 15 "Виручка за контрактами з клієнтами". Ним заміщуються всі існуючі вимоги МСФЗ (МСБО 11 "Будівельні контракти", МСБО 18 "Дохід", КТМФЗ 13 "Програми лояльності клієнта", КТМФЗ 15 "Угоди про будівництво об'єктів нерухомості", КТМФЗ 18 "Передачі активів від клієнтів", ПКТ 31 "Дохід: бартерні операції, пов'язані з рекламними послугами"). МСФЗ 15 застосовується до всіх доходів, що виникають у результаті договорів із клієнтами, незалежно від того, що ці договори теж підпадають під сферу регулювання інших стандартів, зокрема МСБО 17 "Оренда"¹.

Головний принцип МСФЗ 15 полягає в тому, що підприємство має визнати дохід у сумі, яка відображає запланований відповідно до укладеного контракту дохід від передання клієнту товарів, робіт, послуг. У стандарті запропоновано модель визнання доходу від договорів із клієнтами, що складається з п'яти основних кроків.

Крок 1. Укладання договору з клієнтом (покупцем).

Крок 2. Визначення зобов'язань згідно з договором. Останній включає зобов'язання передати товар або послугу покупцю (клієнту). В разі якщо ці товари чи послуги є відокремлюваними, зобов'язання до виконання теж повинні обліковуватись нарізно.

Крок 3. Встановлення ціни операції (вартості за договором). Такою ціною виступає сума винагороди, котру компанія очікує отримати в обмін на передання визначених товарів чи послуг покупцю. Ціна договору може бути фіксованою, змінною або мати негрошову форму (обмін типу "інструмент на інструмент"). Коригування ціни відбувається з урахуванням зміни часової вартості грошей.

Крок 4. Розподіл ціни угоди на зобов'язання до виконання та ціну кожного окремого товару чи послуги.

Крок 5. Визнання виручки (доходу) від реалізації після виконання підприємством своїх договірних зобов'язань.

¹ Міжнародні стандарти фінансової звітності (версія перекладу українською мовою 2014 р.) // Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/mizhnarodni-standarty-finansovoi-zvitnosti-versiia-perekladu-ukrainskoiu-movoiu---rik?category=bjudzhet>.

МСФЗ 15 вимагає від підприємств проведення ретельного аналізу, з урахуванням усіх релевантних фактів і обставин, при переході з одного етапу на інший відповідно до окресленої моделі визнання доходу згідно з контрактом із клієнтами. Крім того, він регулює, яким чином слід обліковувати додаткові витрати, пов'язані з підписанням контракту, й ті, що безпосередньо стосуються виконання цієї угоди.

Керівництво із застосування наводиться в тексті стандарту та покликане допомогти підприємствам виконувати його вимоги щодо загальних домовленостей, включаючи ліцензії на інтелектуальну власність, гарантії, права на повернення, відносини “принципал – агент”, позиції для додаткових товарів чи послуг або для поломки (браку).

Важливим кроком у розкритті інформації про фінансові інструменти є набрання чинності змінами, внесеними до МСФЗ 9 “Фінансові інструменти”¹, з 1 січня 2018 р.

Ключові особливості доповнень і коректив до цього стандарту можуть бути об'єднані в чотири основні групи:

1. Класифікація та оцінювання фінансових активів. Згідно з положеннями оновленого стандарту, при первісному визнанні всі фінансові активи оцінюються за справедливою вартістю, скоригованою на операційні витрати, якщо фінансовий інструмент обліковується не за справедливою вартістю через прибуток чи збиток (fair value through profit or loss – FVTPL).

Таким чином, вибір справедливої вартості (fair value option) даватиме змогу при первісному визнанні оцінювати активи за нею через прибуток чи збиток у тому випадку, коли це ліквідує або істотно скоротить облікові неузгодженості. Щодо інструментів капіталу слід зауважити, що вони відповідно до стандарту оцінюються за справедливою вартістю через прибуток або збиток. Отже, суб'єктам господарювання надається право на представлення змін у справедливій вартості не призначених для продажу інструментів у іншому сукупному доході без подальшого віднесення до прибутку чи збитку.

2. Класифікація та оцінювання фінансових зобов'язань. Для таких зобов'язань, визначених за справедливою вартістю через прибуток або збиток, сума зміни в їхній справедливій вартості, притаманна коректи-

¹ Міжнародні стандарти фінансової звітності (версія перекладу українською мовою 2014 р.) // Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfn.gov.ua/news/view/mizhnarodni-standarty-finansovoi-zvitnosti-versiia-perekladu-ukrainskoiu-movoiu---rik?category=bjudzhet>.

вам у кредитному ризику, має бути відображена в іншому сукупному доході. Різниця зміни справедливої вартості, представленої в прибутку чи збитку, за винятком відображеної в іншому сукупному доході, змінюється відповідно до кредитного ризику зобов'язань, що створює або збільшує облікову неузгодженість у прибутку або збитку.

Разом із тим інші положення МСБО 39 “Фінансові інструменти: визнання та оцінка”¹ були повністю переміщені до нового МСФЗ 9 “Фінансові інструменти”.

3. *Знецінення фінансових інструментів.* Вимоги щодо визнання знецінення базуються на моделі очікуваних кредитних втрат (збитків) (expected credit losses – ECL), що витісняє модель зазнаних збитків (відповідно до МСБО 39). Модель очікуваних кредитних втрат застосовується до боргових інструментів, які обліковуються за амортизованою чи справедливою вартістю через інший сукупний дохід, здебільшого за зобов'язаннями з надання кредитів, договорів щодо фінансових гарантій, договірних активів відповідно до МСФЗ 15 “Виручка за контрактами з клієнтами” та лізингу згідно з МСБО 17 “Оренда”.

Від підприємств вимагається прийняття 12-місячної моделі очікуваних кредитних втрат на основі первісного визнання (або коли зобов'язання чи гарантія вступила в силу) та після цього, якщо не спостерігається істотного погіршення (зростання) кредитного ризику. Звісно, в разі значного підвищення кредитного ризику щодо окремого боргового інструменту чи їх групи підприємства повинні визнавати життєвий цикл (тривалість “життя”) очікуваних кредитних втрат. Для дебіторської заборгованості може використовуватися спрощений підхід, у результаті чого тривалість циклу визначається завжди.

4. *Облік хеджування.* Оцінка ефективності хеджування є перспективною та, з огляду на складність цього процесу, завжди є якісною. Елемент ризику фінансового чи нефінансового інструменту повинен визначати елемент хеджування, якщо елемент ризику може бути окремо визначений і надійно оцінений. Часова вартість опції, певний елемент форвардного контракту та поширення будь-якої валютної основи можуть бути виключені з призначення інструменту хеджування та обліковуватися за вартістю витрат хеджування.

¹ Міжнародні стандарти фінансової звітності (версія перекладу українською мовою 2014 р.) // Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/mizhnarodni-standarty-finansovoi-zvitnosti-versiia-perekladu-ukrainskoiu-movoiu---rik?category=bjdzhet>.

Розглянувши всі поправки до МСФЗ 9 “Фінансові інструменти”, зауважимо, що застосування цього стандарту змінює оцінку й розкриття інформації (представлення) щодо багатьох фінансових інструментів. Це залежить від грошових надходжень відповідно до угоди (договору) та моделі бізнесу, за допомогою котрої вони виникають. Якщо розглядати вимоги, пов’язані зі знеціненням інструментів, то вони призводять до раннього визнання втрат за позиками.

Важливим при загальному огляді корективів до МСФЗ виступає розгляд внесення змін і доповнень до МСБО 19 “Виплати працівникам”¹ у частині обліку програми з визначеними виплатами: внески працівників. Розглядаючи зміни до МСБО 19, слід наголосити, що від підприємства вимагається розгляд внесків від працівників або третіх сторін під час обліку програм із визначеними виплатами. Поправки роз’яснюють: коли величина внесків не залежить від кількості відпрацьованих років, підприємству дозволяється визнавати такі внески як зниження вартості послуги (роботи) в періоді, в якому вона надається, замість розміщення їх у періоді роботи (служби). До таких внесків належать ті, що являють собою фіксований відсоток заробітної плати працівника, фіксовану суму внесків за весь період роботи, або ті, котрі залежать від стажу працівника.

Також важливо розглянути поправки до МСБО 16 “Основні засоби” та МСБО 41 “Сільське господарство” в частині обліку й визнання плодоносних рослин. Поправки до цих двох стандартів змінюють сферу застосування МСБО 16 із включенням біологічних активів, які відповідають поняттю “плодоносні рослини” (наприклад, фруктові дерева). Сільське господарство виробляє продукцію, вирощуючи плодоносні рослини (фрукти на деревах), що підпадає під сферу регулювання МСБО 41. У результаті поправок такі рослини стануть предметом вимог щодо визнання та оцінювання МСБО 16, включаючи вибір між моделями визнання витрат і здійснення переоцінки для подальшої характеристики. Згідно з внесеними до МСБО 16 поправками, плодоносними є живі рослини, що використовуються в процесі виробництва або постачання сільськогосподарської продукції та, як очікується, даватимуть плоди протягом більш ніж одного періоду.

¹ Міжнародні стандарти фінансової звітності (версія перекладу українською мовою 2014 р.) // Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfn.gov.ua/news/view/mizhnarodni-standarty-finansovoi-zvitnosti-versiia-perekladu-ukrainskoiu-movoiu---rik?category=bjuzhet>.

Плодоносні рослини обліковують у такий самий спосіб, що й створені власними силами об'єкти основних засобів до того, як вони перенесені в місце розташування та приведені до стану, необхідного для експлуатації у спосіб, визначений управлінським персоналом. У цьому стандарті під словом “створення” розуміється діяльність, потрібна для вирощування плодоносних рослин до того, як вони перенесені в місце постійного розташування та приведені до стану, необхідного для експлуатації у спосіб, визначений управлінським персоналом. Таким чином, МСБО 16 відносить плодоносні рослини до окремого класу основних засобів, тоді як сфера застосування МСБО 41 поширюється на продукцію таких рослин. Окрім того, урядові гранти, що стосуються останніх, повинні обліковуватися відповідно до МСБО 20 “Облік урядових грантів та розкриття урядової допомоги”¹ замість МСБО 41. Щодо дотримання поправок суб'єктами господарювання слід зазначити, що підприємства можуть враховувати зміни ретроспективно, застосування до ранніх періодів дозволене та повинне бути розкрито. Основною проблемою для укладачів звітності тут виступає обрання прийнятної методології оцінки справедливої вартості активів окремо від плодоносних рослин, на котрих вони виростили, що зумовлює складність проведення такої оцінки.

Досить актуальним є внесення поправок (скоріше доповнень) у питання розкриття інформації в проміжному фінансовому звіті, що регулюється МСБО 34 “Проміжна фінансова звітність”, котрі включають взаємоузгодження фінансових із іншими проміжними звітами, забезпечення доступності користувачам іншої інформації в проміжній фінансовій звітності (період подання, доступність, порівнянність показників).

Систему державного регулювання бухгалтерського обліку в Україні можна представити як взаємозв'язок закону та національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку (далі – НП(С)БО) (рис. 3.3.1). При цьому Закон України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні”² встановлює основні засади державного регулювання, організа-

¹ Міжнародні стандарти фінансової звітності (версія перекладу українською мовою 2014 р.) // Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/mizhnarodni-standarty-finansovoi-zvintnosti-versiia-perekladu-ukrainskoiiu-movoiu---rik?category=bjudzhet>.

² Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : закон України від 16.07.1999 № 996-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-14>.

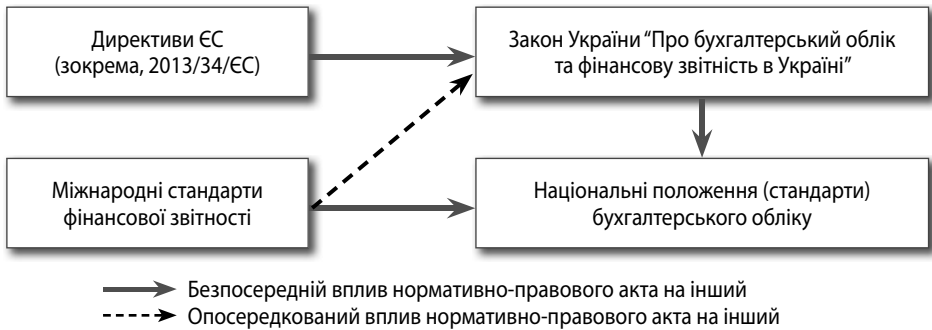


Рис. 3.3.1. Вплив законодавства ЄС на законодавство України у сфері бухгалтерського обліку

Складено авторами.

ції та ведення бухгалтерського обліку, підготовки й подання фінансової звітності, а НП(С)БО регулюють особливості ведення бухгалтерського обліку за окремими об'єктами. Наразі вітчизняне законодавство зазнає істотного зовнішнього впливу, зокрема нормативно-правових актів ЄС. За поточних умов євроінтеграції нашої держави Директива 2013/34/ЄС¹ безпосередньо впливає на визначення напрямку розвитку основного правового документа у сфері регулювання бухгалтерського обліку – Закон України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні”.

Відповідно до Стратегії застосування Міжнародних стандартів фінансової звітності в Україні², затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.10.2007 № 911-р, та Плану імплементації вимог Директиви 2013/34/ЄС, розробленого Міністерством фінансів України й затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 345-р³, Верховній Раді України було подано на розгляд

¹ Про щорічну фінансову звітність, консолідовану фінансову звітність та пов'язані з ними звіти визначених типів компаній, яка вносить поправки до Директиви 2006/43/ЄС Європейського парламенту та Ради і скасовує Директиви Ради 78/660/ЄЕС та 83/349/ЄЕС : Директива ЄС від 26.06.2013 № 2013/34/ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.apu.com.ua/files/23345235325.pdf>.

² Стратегія застосування міжнародних стандартів фінансової звітності в Україні : затв. наказом Міністерства фінансів України від 24.10.2007 № 911-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/911-2007-%D1%80/paran52#n52>.

³ Про схвалення розроблених Міністерством фінансів планів імплементації деяких актів законодавства ЄС у сфері бухгалтерського обліку та аудиту : роз-

проект Закону “Про внесення змін до Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні”” від 10.08.2016 № 2486а¹ (далі – Законопроект). Для забезпечення імплементації Директиви ЄС 2013/34/ЄС до Законопроекту були включені її основні положення, наприклад встановлення критеріїв класифікації підприємств для цілей складання. Визначним моментом є те, що положення Директиви в окремих випадках відрізняються від вимог регулювань МСФЗ, а тому в Законопроекті враховано, що суб’єкти господарювання, які при складанні фінансової звітності керуються зазначеними стандартами, мають робити це й надалі, а всі інші підприємства використовують НП(С)БО, гармонізовані з вимогами Директиви. МСФЗ впливають на норми Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” опосередковано, а на НП(С)БО – безпосередньо (див. рис. 3.3.1).

З огляду на викладене, звернемося до основних відмінностей між названим Законом і МСФЗ. Оскільки більшість положень МСФЗ містять специфічні вимоги до регулювання процесу бухгалтерського обліку конкретних об’єктів, а Законом регулюються загальні засади ведення в країні такого обліку, цілком логічно, що деякі нові положення міжнародних стандартів не будуть враховані в Законі, бо належать до сфери регулювання НП(С)БО.

Ці відмінності можна поділити на дві основні групи: 1) недосконалість категорійного апарату (відсутність визначення термінів “проміжна фінансова звітність”, “дохід”, “група”, “материнська компанія”, “дочірнє підприємство”, “асоційоване підприємство”, “афілійоване підприємство”, “фінансові холдингові компанії”, “інвестиційна компанія” та ін. для цілей бухгалтерського обліку); 2) регулювання конкретних важливих питань фінансової звітності, наприклад незакріплення права суб’єкта підприємницької діяльності на свободу прийняття рішень при складанні приміток до фінансової звітності та особливостей формування бухгалтерського судження щодо наповнення їх змістом; відсутність встановлених умов звільнення від підготовки консолідованої фінансової звітності (зокрема, інвестиційних компаній згідно з оновленими положеннями МСФЗ 10, МСФЗ 12 і МСБО 28).

порядження Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 345-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/345-2015-p>.

¹Про внесення змін до Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” (щодо вдосконалення деяких положень) : проект закону від 10.08.2016 № 2486а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56245.

У результаті порівняльного аналізу відповідності вітчизняних нормативно-правових актів регулювання бухгалтерського обліку оновленим МСФЗ виявлено певні розбіжності, а саме:

- наказ Міністерства фінансів України “Про примітки до річної фінансової звітності” від 29.11.2000 № 302¹ передбачає внесення відповідних змін у частині визначення ключових принципів, котрими повинен керуватися суб’єкт господарювання при формуванні судження стосовно впливу подання тієї чи іншої інформації в Примітках на зрозумілість і порівнянність фінансової звітності загалом (згідно з роз’яснювальними поправками до МСБО 1 “Подання фінансової звітності”);
- відповідно до Методичних рекомендацій з бухгалтерського обліку основних засобів², до групи останніх належать багаторічні насадження, до складу яких включаються земельні ділянки, зайняті штучно створеними деревними, чагарниковими або трав’янистими багаторічними насадженнями, здатними давати урожай плодово-ягідної, технічної чи лікарської продукції, тобто плодоносні рослини також віднесені до об’єктів основних засобів. Проте згідно з поправками, внесеними до МСБО 16, МСБО 41 у частині “Сільське господарство: плодоносні рослини”, такі рослини входять у окрему групу основних засобів. Тому доцільно виділити цю категорію основних засобів зі складу багаторічних насаджень у окрему групу “Плодоносні рослини”.

Опосередкований вплив МСФЗ є досить важливим для вдосконалення вітчизняного законодавства та його гармонізації з європейськими нормами.

Рекомендації з внесення змін до Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” можна поділити на дві групи:

1. Внесення до розділу I (ст. 1) таких термінів: “проміжна фінансова звітність”, “дохід”, “група”, “материнська компанія”, “дочірнє підприємство”, “асоційоване підприємство”, “афілійоване підприєм-

¹ Про примітки до річної фінансової звітності : наказ Міністерства фінансів України від 29.11.2000 № 302 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0904-00>.

² Про затвердження Методичних рекомендацій з бухгалтерського обліку основних засобів : наказ Міністерства фінансів України від 30.09.2003 № 561 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.financforyou.com.ua/wpcontent/uploads/2015/11/nak_minfin_561.pdf.

ство”, “фінансові холдингові компанії”, “інвестиційна компанія”. Пропозиції спрямовані на законодавче закріплення визначень із урахуванням вимог Директиви 2013/34/ЄС і МСФЗ.

2. Внесення до розділу IV таких доповнень: положення щодо закріплення права суб'єкта підприємницької діяльності на складання приміток до фінансової звітності в довільній формі та особливостей формування при цьому свого професійного бухгалтерського судження стосовно їх змісту; закріплення умов звільнення від підготовки консолідованої фінансової звітності (зокрема, інвестиційних компаній – відповідно до оновлених положень МСФЗ 10, МСФЗ 12 та МСБО 28 щодо застосування умов звільнення від консолідації для інвестиційних компаній).

3.3.2. Пропозиції щодо змін і доповнень до положень (стандартів) бухгалтерського обліку відповідно до ідентифікованих змін МСФЗ

Темпи зростання сучасних науково-технічних знань позначаються на мові: більшість нових слів належать до спеціальної термінології. Триває формування терміносистем багатьох сфер і розділів наукового знання, особливо міждисциплінарних, котрі активно розвиваються як відображення мінливої соціокультурної ситуації. У зв'язку з цим проводиться чимало досліджень з термінології, зокрема бухгалтерського обліку, а отже, висуваються особливі вимоги до понятійного апарату НП(С)БО 1 “Загальні вимоги до фінансової звітності”¹ та його відповідності МСФЗ.

Проаналізована термінологія використовується в НП(С)БО 1 “Загальні вимоги до фінансової звітності” та МСФЗ (МСБО 1 “Подання фінансової звітності”², Концептуальній основі фінансової звітності³, МСБО 7

¹ Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку 1 “Загальні вимоги до фінансової звітності”: затв. наказом Міністерства фінансів України від 07.02.2013 № 73 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0336-13/print1445341158086425>.

² International accounting standard 1 “Presentation of Financial Statements” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eifrs.ifrs.org/eifrs/bnstandards/en/2016/ias01.pdf>.

³ The Conceptual Framework for Financial Reporting [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eifrs.ifrs.org/eifrs/bnstandards/en/2016/conceptualframework.pdf>.

“Звіт про рух грошових коштів”¹, МСБО 18 “Дохід”², МСФЗ 10 “Консолідована фінансова звітність”³ та МСБО 8 “Облікові політики, зміни в облікових оцінках та помилки”⁴). НП(С)БО 1 містить 37 термінів, які повністю чи частково висвітлені в МСБО 1, Концептуальній основі фінансової звітності, МСБО 7, МСБО 18, МСФЗ 10, МСБО 8, а саме: “активи”, “баланс (звіт про фінансовий стан)”, “бухгалтерська звітність”, “витрати”, “власний капітал”, “грошові кошти (гроші)”, “доходи”, “еквіваленти грошових коштів (грошей)”, “збиток”, “звичайна діяльність”, “звіт про власний капітал”, “звіт про рух грошових коштів”, “звіт про фінансові результати (звіт про сукупний дохід)”, “зобов’язання”, “інвестиційна діяльність”, “інший сукупний дохід”, “консолідована фінансова звітність”, “користувачі звітності”, “міжнародні стандарти фінансової звітності”, “національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку”, “негрошові операції”, “необоротні активи”, “облікова політика”, “оборотні активи”, “операційна діяльність”, “операційний цикл”, “основна діяльність”, “прибуток”, “примітки до фінансової звітності”, “принцип бухгалтерського обліку”, “розкриття”, “рух грошових коштів”, “стаття”, “сукупний дохід”, “суттєва інформація”, “фінансова діяльність”, “фінансова звітність”.

Стосовно терміна “баланс” (звіт про фінансовий стан підприємства) слід зауважити, що в НП(С)БО 1 наведено його визначення, а в Концептуальній основі фінансової звітності та МСБО 1 – перелік обов’язкових статей та склад його елементів відповідно. Поняття “бухгалтерська звітність”, що вживається в Н(П)СБО 1, у термінології МСФЗ відсутнє. Це пов’язано з тим, що це поняття набагато ширше, ніж “фінансова звітність”, а МСФЗ регулюється складання тільки фінансової звітності. Понять “збиток” і “звичайна діяльність”, наведені в НП(С)БО 1, у МСФЗ немає. Визначення Звіту про власний капітал, прописане в НП(С)БО 1, розкриває його сутність, проте в МСБО 1 наведено склад інформації, котру повинен включати такий звіт.

¹ International accounting standard 7 “Statement of Cash Flows” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eifrs.ifrs.org/eifrs/bnstandards/en/2016/ias07.pdf>.

² Міжнародний стандарт бухгалтерського обліку 18 “Дохід” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://195.78.68.18/minfin/file/link/394618/file/IAS%2018%20\(ed_2013\)ua.pdf](http://195.78.68.18/minfin/file/link/394618/file/IAS%2018%20(ed_2013)ua.pdf).

³ International financial report standard 10 “Consolidated Financial Statements” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eifrs.ifrs.org/eifrs/bnstandards/en/2016/ifrs10.pdf>.

⁴ International accounting standard 8 “Accounting Policies, Changes in Accounting Estimates and Errors” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eifrs.ifrs.org/eifrs/bnstandards/en/2016/ias08.pdf>.

Термін “звіт про фінансові результати (звіт про сукупний дохід)”, вжитий у НП(С)БО 1, дає уявлення про сутність такого звіту, а МСБО 1 наводить мінімальну кількість рядків, що повинні бути висвітлені в названому звіті.

Поняття “облікова політика” в НП(С)БО 1 в цілому відповідає її визначенню, поданому в МСБО 8.

Тлумачення терміна “оборотні активи”, наведене в НП(С)БО 1, відповідає поняттю “поточні активи” в МСБО 1. А саме суб’єкт господарювання повинен класифікувати актив як поточний у разі, коли сподівається реалізувати цей актив або має намір продати чи спожити його у своєму нормальному операційному циклі; утримує актив переважно з метою продажу; сподівається реалізувати його протягом 12 місяців після звітного періоду або коли актив є грошовими коштами чи еквівалентом грошових коштів (як визначено у МСБО 7), якщо немає обмежень щодо обміну або використання цього активу для погашення зобов’язання принаймні протягом 12 місяців після звітного періоду. Враховуючи тенденції до гармонізації вітчизняних і міжнародних стандартів фінансової звітності (застосування єдиної термінології), рекомендується замінити термін “оборотний актив” у НП(С)БО 1 на “поточний актив” із внесенням відповідних поправок у визначення Балансу (Звіту про фінансовий стан підприємства) (ф. № 1).

Поняття “операційна діяльність” та “операційний цикл” у НП(С)БО 1 за своєю сутністю відповідають аналогічним визначенням у МСФЗ.

Термін “принцип бухгалтерського обліку”, наведений у НП(С)БО 1, у МСФЗ не вживається. Отже, поняття, що використовуються в НП(С)БО 1, або тотожні тим, які містяться у МСФЗ, або відрізняються від них, або взагалі відсутні в міжнародних стандартах.

Відповідно до п. 4 НП(С)БО 1, метою складання фінансової звітності є надання користувачам для прийняття рішень повної, правдивої й неупередженої інформації про фінансовий стан, результати діяльності та рух грошових коштів підприємства, проте в п. 9 МСБО 1 зазначається, що метою фінансової звітності є надання інформації про фінансовий стан, фінансові результати діяльності й грошові потоки суб’єкта господарювання, яка є корисною для широкого кола користувачів при прийнятті ними економічних рішень. Саме такі якісні характеристики інформації – повнота, правдивість і неупередженість – у МСБО 1 не відображені. Це пов’язано з тим, що, наприклад, повнота відповідає інформаційним потребам одних користувачів, а інших – ні. Стосовно правдивості та неупередженості слід зауважити, що це вимога щодо дотримання принципів

бухгалтерського обліку, а саме принципу повного висвітлення, котрий передбачає, що фінансова звітність повинна містити всю інформацію про фактичні й потенційні наслідки господарських операцій і подій, здатних вплинути на рішення, які приймаються на її основі.

Згідно з п. 2.1 НП(С)БО 1, фінансова звітність складається з Балансу (Звіту про фінансовий стан) (далі – Баланс), Звіту про фінансові результати (Звіту про сукупний дохід) (далі – Звіт про фінансові результати), Звіту про рух грошових коштів, Звіту про власний капітал та Приміток до фінансової звітності. У МСБО 1 повний комплект фінансової звітності включає: Звіт про фінансовий стан на кінець періоду; Звіт про сукупні доходи за період; Звіт про зміни у власному капіталі за період; Звіт про рух грошових коштів за період; Примітки, що містять стислий виклад суттєвих облікових політик та інші пояснення; Звіт про фінансовий стан на початок найбільш давнього порівняльного періоду, коли суб'єкт господарювання застосовує облікову політику ретроспективно або здійснює ретроспективний перерахунок статей своєї фінансової звітності, або коли він перекласифіковує статті своєї фінансової звітності.

У НП(С)БО 1 первинно під звітністю про фінансовий стан підприємства розуміється Баланс, а в МСБО 1 – Звіт про фінансовий стан на кінець періоду. Крім того, Звіт про фінансові результати (Звіт про сукупний дохід) у НП(С)БО 1 відповідає Звіту про сукупні доходи за період у МСБО 1, а Звіт про власний капітал – Звіту про зміни у власному капіталі за період. При цьому МСБО 1 дозволяє використовувати інші назви для звітів, ніж ті, що вживаються в стандарті.

У п. 2.1 НП(С)БО 1 зазначено, що проміжна (місячна, квартальна) звітність, яка охоплює певний період, складається наростаючим підсумком із початку звітного року. Однак згідно з МСБО 34 “Проміжна фінансова звітність” проміжний період – це період фінансової звітності, коротший за повний фінансовий рік, тобто у МСФЗ проміжна звітність може складатися за інший період, аніж місяць чи квартал, на вибір самого суб'єкта господарювання, як вказується в НП(С)БО 1. З урахуванням викладеного рекомендується в НП(С)БО 1 уточнити період проміжної фінансової звітності, зазначивши, що це період, коротший за звітний рік.

Окрім того, відповідно до МСБО 34 проміжна фінансова звітність – це фінансовий звіт, що складається або з повного комплекту фінансової звітності (визначеного в МСБО 1), або з комплекту стислої фінансової звітності (прописаної в цьому стандарті) за проміжний період. Згідно з п. 13.1 ст. 13 Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні”, проміжна звітність складається щокварталу наростаючим підсумком.

таючим підсумком із початку звітного року в складі Балансу та Звіту про фінансові результати. У п. 8 МСБО 34 зазначено, що проміжний фінансовий звіт має включати принаймні такі компоненти: стислий Звіт про фінансовий стан; стислий Звіт про сукупні доходи, поданий як стислий єдиний звіт або стислий окремих Звіт про прибутки й збитки та стислий Звіт про сукупні доходи; стислий Звіт про зміни у власному капіталі; стислий Звіт про рух грошових коштів; деякі пояснювальні примітки. Отже, МСФЗ розглядають проміжну фінансову звітність, котра подається у складі повного комплексу фінансової звітності чи в стислому вигляді, включає всі форми такої звітності, як і повний комплект, тільки в скороченому варіанті. З урахуванням наведеного пропонується розширити склад проміжної фінансової звітності відповідно до МСБО 34¹ та внести необхідні зміни до НП(С)БО 1.

Згідно з п. 2.3 НП(С)БО 1 форма і склад статей фінансової звітності визначаються цим стандартом та наводяться в додатках 1 і 2 до нього. У МСФЗ немає затверджених форм фінансової звітності, тільки перелік статей, що повинні включатися у фінансову звітність підприємства.

Безперервність розглядається у МСФЗ як основоположне припущення, а в НП(С)БО 1 та Законі України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні”² – як принцип бухгалтерського обліку, з дотриманням котрого формується фінансова звітність суб’єкта господарювання. З огляду на це рекомендується визначити безперервність діяльності в НП(С)БО 1 і названому Законі як основоположне припущення. Адже на практиці важко передбачити, чи діяльність підприємства триватиме далі, чи буде припинена через зовнішні (політична ситуація, зміна кон’юнктури ринку, конкуренція тощо) або внутрішні (рішення власників, збитковість та ін.) чинники.

Відповідно до п. 14 МСБО 1 багато суб’єктів господарювання окремо від фінансової звітності подають висновки та інші документи (наприклад, екологічні звіти та звіти про додану вартість), особливо в тих галузях, де суттєвими є екологічні чинники й працівники вважаються важливою групою користувачів. Звіти та інші документи, подані поза межами фінансової звітності, не входять до сфери застосування МСФЗ. Такої норми в НП(С)БО 1 на сьогодні немає. Тому рекомендується до-

¹ International accounting standard 34 “Interim Financial Reporting” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eifrs.ifrs.org/eifrs/bnstandards/en/2016/ias34.pdf>.

² Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : закон України від 16.07.1999 № 996-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-14>.

повнити НП(С)БО 1 такими словами: суб'єкти господарювання подають висновки та інші документи (наприклад, інтегровані (про фінансові й нефінансові показники), соціальні, екологічні звіти та звіти про додану вартість, Звіт про ризики), особливо в тих галузях, де суттєвими є екологічні чинники й працівники вважаються важливою групою користувачів. Звіти та інші документи, подані поза межами фінансової звітності, не входять до сфери застосування П(С)БО.

Згідно з п. 36 МСБО 1 суб'єкт господарювання подає повний комплект фінансової звітності (включаючи порівняльну інформацію) мінімум щороку. Якщо суб'єкт господарювання змінює дату закінчення свого звітного періоду та подає фінансову звітність за період, довший чи коротший, ніж один рік, то повинен розкривати, крім періоду, котрий охоплюється фінансовою звітністю: причини охоплення довшого чи коротшого періоду; той факт, що суми, наведені у фінансовій звітності, не є повністю порівнянними. Відповідно до п. 37 МСБО 1 суб'єкт господарювання зазвичай послідовно складає фінансову звітність за період тривалістю один рік. Однак із практичних причин деякі суб'єкти господарювання вважають за краще звітувати, наприклад, за 52 тижні. МСБО 1 не забороняє такої практики. У НП(С)БО 1 подібна норма відсутня. Згідно з п. 1 ст. 13 Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні", звітним періодом для складання фінансової звітності є календарний рік. Тобто в НП(С)БО 1 звітна дата є фіксованою, а в МСФЗ – ні.

У результаті проведеного дослідження з метою гармонізації НП(С)БО 1 та МСФЗ пропонується внести такі зміни й доповнення до національного стандарту:

- 1) доповнити категоріально-термінологічний апарат (Звіт про фінансовий стан, Звіт про зміни у власному капіталі, Звіт про рух грошових коштів, Звіт про сукупні доходи, інший сукупний дохід, Примітки до фінансової звітності, стаття, фінансова звітність), що застосовується у МСФЗ, для наближення НП(С)БО 1 до цих стандартів;
- 2) оскільки згідно з п. 9 розділу II "Склад та елементи фінансової звітності" негрошові операції не включаються до Звіту про рух грошових коштів, пропонується додати приклади таких операцій, а саме: придбання активів шляхом або прийняття безпосередньо пов'язаних із ними зобов'язань, або фінансової оренди; придбання суб'єкта господарювання шляхом випуску акцій; перетворення боргу на власний капітал;
- 3) у п. 3 розділу I "Загальні положення" термін "необоротні активи", під котрим розуміються всі активи, що не є оборотними, рекомен-

дується замінити поняттям “непоточний актив” – актив, що включає матеріальні, нематеріальні та фінансові активи довгострокового характеру, що уможливить уніфіковане розуміння непоточних активів у фінансовій звітності, яка складена за НП(С)БО 1 і МСФЗ. Відповідно, термін “оборотні активи”, що визначається як гроші та їх еквіваленти, що не обмежені у використанні, а також інші активи, призначені для реалізації чи споживання протягом операційного циклу або протягом 12 місяців з дати балансу, пропонується замінити на поняття “поточний актив”, котрий класифікується суб’єктом господарювання, якщо він сподівається реалізувати цей актив або має намір продати чи спожити його у своєму нормальному операційному циклі; утримує актив переважно з метою продажу; сподівається реалізувати актив протягом 12 місяців після звітного періоду; або актив є грошовими коштами чи еквівалентами грошових коштів, якщо немає обмежень щодо обміну чи використання цього активу для погашення зобов’язання принаймні протягом 12 місяців після звітного періоду;

- 4) п. 2.1 розділу II “Склад та елементи фінансової звітності” щодо проміжної (місячної, квартальної) звітності рекомендується викласти в такій редакції: “проміжна звітність складається за коротший період, аніж рік, наростаючим підсумком з початку звітного року”, що дасть можливість підприємствам самостійно обирати проміжний період. Також пропонується внести в цей пункт таке: “Проміжний фінансовий звіт має включати як мінімум такі компоненти: Стислий звіт про фінансовий стан; Стислий звіт про сукупні доходи (поданий як стислий єдиний Звіт або стислий окремий звіт про прибутки та збитки та Стислий звіт про сукупні доходи); Стислий звіт про зміни у власному капіталі; Стислий звіт про рух грошових коштів та деякі пояснювальні примітки”;
- 5) із п. 3.6 розділу III “Якісні характеристики фінансової звітності та принципи її підготовки” вилучити принцип безперервності діяльності, який передбачає оцінку активів і зобов’язань підприємства, виходячи з припущення, що його діяльність триватиме далі, та відобразити це в якісних характеристиках фінансової звітності в цьому розділі окремим пунктом. Результати досліджень дали змогу поглибити теоретичні засади бухгалтерського обліку шляхом наукового обґрунтування вилучення принципу безперервності діяльності й віднесення його до якісних характеристик фінансової звітності;

- б) розділ IV “Розкриття інформації у фінансовій звітності” рекомендується доповнити таким: “суб’єкти господарювання подають висновки та інші документи (наприклад, інтегровані (“Про фінансові та нефінансові показники”), соціальні, екологічні звіти і звіти про додану вартість, Звіт про ризики), особливо в тих галузях, де суттєвими є екологічні чинники та де працівники вважаються важливою групою користувачів. Звіти та інші документи, подані поза межами фінансової звітності, не входять до сфери застосування П(С)БО”;
- 7) у п. 1 розділу II “Склад та елементи фінансової звітності” доцільно внести таке: “суб’єкт господарювання подає повний комплект фінансової звітності (включаючи порівняльну інформацію) як мінімум щороку. Якщо суб’єкт господарювання змінює дату закінчення свого звітного періоду та подає фінансову звітність за період, довший або коротший, ніж один рік, то суб’єкт господарювання розкриває, крім періоду, який охоплюється фінансовою звітністю, причини використання довшого чи коротшого періоду, той факт, що суми, наведені у фінансовій звітності, не є повністю порівнянними”.

Наведені пропозиції гармонізують основні положення НП(С)БО 1 і МСФЗ.

Адаптація до вимог міжнародних стандартів є надзвичайно важливим напрямом подальшого реформування національного бухгалтерського обліку та зумовлює потребу в розробленні нових підходів до зближення термінології з бухгалтерського обліку в системах П(С)БО й МСФЗ. У зв’язку з цим висувуються особливі вимоги до термінології П(С)БО 19 “Об’єднання підприємств”¹.

МСФЗ 3 має назву “Об’єднання бізнесу”², а П(С)БО – “Об’єднання підприємств”. Бізнес і підприємство – поняття різні, тому це впливає на розуміння окремих питань об’єднання бізнесу. Хоча в тексті П(С)БО 19 разом із терміном “підприємство” вказується: “та/або види їх господарської діяльності”, що, найімовірніше, має означати “бізнес”. Тому вважаємо за доцільне перейменувати П(С)БО 19 на “Об’єднання бізнесу”.

МСФЗ 3 присвячений відображенню в обліку та звітності придбання бізнесу (сфера застосування) та визначає його як сукупність видів діяльності й активів, яку можна здійснювати та котрими можна керувати з метою

¹ Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 19 “Об’єднання підприємств”: затв. наказом Міністерства фінансів України від 07.07.1999 № 163 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://buhgalter911.com/Res/PSBO/PSBO19.aspx>.

² International financial report standard 3 “Business Combinations” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eifrs.ifrs.org/eifrs/bnstandards/en/2016/ifrs03.pdf>.

забезпечення доходів у формі дивідендів, нижчих витрат або інших економічних вигід безпосередньо інвесторам чи іншим власникам, членам або учасникам. П(С)БО 19 закріплює порядок відображення в обліку і звітності придбання інших підприємств та/або об'єднання видів їхньої діяльності.

П(С)БО 19 містить 13 термінів, котрі повністю або частково висвітлені у МСФЗ 3 та МСФЗ 10. Як показав проведений аналіз, розкриття понять “дата угоди”, “злиття”, “немонетарний актив”, “дата обміну”, “чисті активи”, наведене в П(С)БО 19, у МСФЗ відсутнє. Водночас визначення термінів “гудвіл”, “дата придбання” й “розкриття”, подані в П(С)БО 19, за своєю сутністю в цілому відповідають аналогічним тлумаченням, наведеним у МСФЗ.

Дефініція “ідентифіковані активи та зобов'язання” в П(С)БО 19 відрізняється тим, що в МСФЗ 3 прописано критерії, яким повинен відповідати ідентифікований актив, а саме: а) бути відокремлюваним, тобто здатним від'єднуватися чи відокремлюватися від суб'єкта господарювання та бути проданим, переданим, ліцензованим, орендованим чи обміненим, окремо або разом із відповідним контрактом, ідентифікованим активом чи зобов'язанням, незалежно від того, чи має суб'єкт господарювання намір збити це, або б) має виникати внаслідок договірних або інших юридичних прав, незалежно від можливості передання чи відокремлення таких прав від суб'єкта господарювання або від інших прав і обов'язків.

Відповідно до п. 14 МСФЗ 3, суб'єкт господарювання обліковує кожне об'єднання бізнесу із застосуванням методу придбання, проте у П(С)БО 19 цей метод не згадується. Згідно з п. 15 МСФЗ 3, метод придбання розглядає об'єднання бізнесу з точки зору об'єднуваного суб'єкта господарювання, визначеного як покупець. Останній купує чисті активи та визнає придбані активи, прийняті й непередбачені зобов'язання, включаючи такі, що не були визнані суб'єктом придбання раніше. Оцінка активів і зобов'язань покупця не є впливовою операцією, подібно до будь-яких визнаних у результаті операції додаткових активів чи зобов'язань покупця, оскільки вони не є предметом операції. Застосування методу придбання складається з таких кроків: визначення покупця; оцінювання вартості об'єднання бізнесу; розподіл (на дату придбання) вартості об'єднання бізнесу на придбані активи та прийняті й непередбачені зобов'язання.

МСФЗ 3 дозволяє включати до вартості придбання лише справедливую вартість переданих активів і прийнятих зобов'язань (п. 37). Витрати, пов'язані з придбанням бізнесу, належать до витрат періоду (п. 53). Таким чином, вони не входять до вартості придбання, а отже, й до вартості гудвіла.

Відповідно до п. 14 П(С)БО 19, вартість частки чистих активів дочірнього підприємства, що не належить материнській компанії, відобра-

жається нею за їхньою справедливою вартістю. МСФЗ 3 передбачено два методи оцінювання неконтрольованих часток: за справедливою вартістю або пропорційно частині неконтрольованої частки у визнаних ідентифікованих чистих активах об'єкта придбання. При цьому для різних придбань можна використовувати той чи інший метод.

Згідно з П(С)БО 19 метод визначення гудвіла розраховується як різниця між вартістю придбання та часткою покупця в справедливій вартості придбаних чистих активів. МСФЗ 3 вимагає, аби покупець ідентифікував різницю між сумою переданої компенсації та будь-якої неконтрольованої частки в об'єкті придбання й придбаними ідентифікованими чистими активами (п. 32). Таким чином, гудвіл визначається як різниця між справедливою вартістю придбаного бізнесу й аналогічним показником усіх чистих активів останнього, а не лише придбаних покупцем.

П(С)БО 19 не робить жодних винятків для зобов'язань об'єкта придбання, котрі враховуються (вираховуються) при визначенні чистої вартості придбаних активів. МСФЗ 3 забороняє покупцю на дату придбання визнавати забезпечення, створені об'єктом придбання та пов'язані із завершенням діяльності й переміщенням персоналу. Покупець може визнати ці забезпечення після дати придбання (п. 11). Отже, наявність подібних зобов'язань у об'єкта придбання на дату купівлі не знижує вартості чистих активів, але зменшує величину гудвіла.

Питання наявності в об'єкта придбання договору про операційну оренду П(С)БО 19 не розглядає, на відміну від МСФЗ 3. Так, згідно з цим міжнародним стандартом покупець не визнає активів і зобов'язань, якщо об'єктом придбання укладено договір операційної оренди (як орендарем). Але якщо покупець вважає договір оренди вигідним порівняно з ринковими умовами, то він визнає нематеріальний актив. У протилежному випадку покупець визнає зобов'язання (пункти Б28–Б30, Б42).

Розкриття інформації в Примітках до фінансової звітності характеризується більш стислим форматом, відсутністю деталізації вимог (пункти 18–21 П(С)БО 19). Відповідно до п. 18 П(С)БО 19 у Примітках до фінансової звітності за період, у якому відбулось об'єднання підприємств та/або видів їх господарської діяльності, покупцем вказуються такі відомості: назва та загальна характеристика підприємств, що об'єдналися; дата об'єднання; інформація про закриття чи продаж складової частини діяльності об'єднаних підприємств та/або видів їх господарської діяльності.

Згідно з п. 19 П(С)БО 19, у Примітках до фінансової звітності за період, у якому відбулося придбання підприємства (контрольного пакета

акцій), наводиться інформація про відсоток придбаних акцій із правом голосу; вартість об'єднання підприємств та/або видів їх господарської діяльності й опис активів чи зобов'язань, що надаються або повинні бути надані покупцем у порядку оплати. У разі, коли емісія акцій відбувається на частину вартості об'єднання підприємств та/або видів їх господарської діяльності, наводиться інформація про кількість випущених і фактично розміщених акцій (інших інструментів власного капіталу); справедливу вартість таких акцій (інших інструментів власного капіталу) та обґрунтування її визначення; характер і суму забезпечення реструктуризації та інших витрат на закриття підприємства, які виникають у результаті придбання й визнані на дату останнього.

У п. 20 П(С)БО 19 зазначено, що в Примітках до фінансової звітності також подається інформація про строк корисного використання гудвіла (від'ємного гудвіла); обґрунтування періоду амортизації, якщо строк корисного використання гудвіла перевищує 20 років; гудвіл, включений до групи вибуття, котру класифікують як утримувану для продажу відповідно до П(С)БО 27 "Необоротні активи, утримувані для продажу, та припинена діяльність".

Окрім того, в Примітках до фінансової звітності згідно з п. 21 П(С)БО 19 наводиться інформація про групи активів, зобов'язань, у тому числі непередбачених, придбаного підприємства та/або його компонента, визнані на дату придбання, а також їх балансову вартість на дату балансу, що передре дату придбання.

У МСФЗ 3 вимоги до подання відомостей більш деталізовані. Передбачено розкриття інформації за двома напрямками, що дає змогу користувачам оцінити строк платежу та фінансовий вплив об'єднання бізнесу (пункти 59, 60, Б64–Б66); фінансовий вплив коригувань, визнаних у поточному звітному періоді, що стосуються об'єднання бізнесу (пункти 61, 62, Б67).

Не регулюються П(С)БО 19 такі положення: основні причини об'єднання бізнесу та якісна характеристика чинників, що формують визнаний гудвіл; окремі вимоги до розкриття інформації за придбаними дебіторською заборгованістю, за так званими вигідними купівлями, за кожним об'єднанням бізнесу, в якому покупець утримує менш ніж 100 % капіталу об'єкта придбання на дату купівлі, а також за поетапним об'єднанням бізнесу.

Враховуючи зазначене, з метою гармонізації П(С)БО 19 і МСФЗ 3 пропонується внести такі зміни:

- назву П(С)БО 19 "Об'єднання підприємств" замінити на "Об'єднання бізнесу" задля приведення у відповідність із МСФЗ 3;

- п. 1 розділу I “Загальні положення” викласти в такій редакції: “Цей стандарт визначає бізнес як сукупність видів діяльності й активів, яку можна здійснювати та якими можна управляти з метою забезпечення доходів у формі дивідендів, нижчих витрат або інших економічних вигід безпосередньо інвесторам чи іншим власникам, членам або учасникам”;
- п. 4 розділу I “Загальні положення” доповнити критеріями, котрим повинен відповідати ідентифікований актив, а саме: бути відокремлюваним, тобто здатним від’єднуватися чи відокремлюватися від суб’єкта господарювання та бути проданим, переданим, ліцензованим, орендованим або обміненим, окремо чи разом із відповідним контрактом, ідентифікованим активом або зобов’язанням, незалежно від того, чи має суб’єкт господарювання намір зробити це; або виникає внаслідок договірних чи інших юридичних прав, незалежно від можливості передання або відокремлення таких прав від суб’єкта господарювання чи від інших прав і обов’язків;
- у п. 5 розділу II “Облік придбання” включити метод придбання, що розглядає об’єднання бізнесу з точки зору об’єднуваного суб’єкта господарювання, визначеного як покупець. Застосування методу придбання складається з таких кроків: визначення покупця; оцінка вартості об’єднання бізнесу; розподіл (на дату придбання) вартості об’єднання бізнесу на придбані активи та прийняті й непередбачені зобов’язання;
- п. 5 розділу II “Облік придбання” розширити таким положенням: “покупець не визнає активів і зобов’язань, якщо об’єктом придбання укладено договір операційної оренди (як орендарем). Але якщо покупець визначив цей договір оренди як вигідний, порівняно з ринковими умовами, то він визнає нематеріальний актив. А коли договір визнано невідповідним, порівняно з ринковими умовами, то покупець визнає зобов’язання”;
- п. 11 розділу II “Облік придбання” доповнити словами: “витрати, пов’язані з придбанням бізнесу, належать до витрат періоду” з метою приведення П(С)БО 19 у відповідність із вимогами МСФЗ 3.

Відображення у фінансовій звітності суб’єкта господарювання інформації про виплати працівникам є одним із важливих показників його діяльності, оскільки склад, повнота і своєчасність таких виплат свідчать про ефективність роботи.

Для правильного визначення й відображення в бухгалтерському обліку інформації про виплати працівникам за виконані ними роботи за-

стосовується П(С)БО 26 “Виплати працівникам”¹. У країнах світу з цією метою застосовується МСБО 19 “Виплати працівникам”².

Основними розділами МСБО 19 є: “Загальні положення”, “Мета”, “Сфера застосування” та “Визначення”, інші розділи поділяються за видами виплат працівникам, а саме: “Короткострокові виплати”, “Виплати по закінченні трудової діяльності”, “Виплати при звільненні” тощо. Кожний розділ, виокремлений залежно від виду виплат, поділяється на підрозділи за операціями з інформацією: “Визнання та оцінка”, “Розкриття інформації”.

Крім цього, у структурі МСБО 19 є розділи й підрозділи, котрі містять дані про види звітності, що складається за виплатами працівникам, а саме: “Звіт про фінансовий стан”, “Звіт про прибутки та збитки”. Взагалі структура МСБО 19 є занадто розширеною та за окремими розділами, на наш погляд, невпорядкованою.

Структура П(С)БО 26 стисла й містить 6 розділів: два загального змісту – “Загальні положення” та “Розкриття інформації про виплати працівникам у Примітках до фінансової звітності” і чотири за видами виплат – “Поточні виплати працівникам”, “Виплати по закінченні трудової діяльності”, “Інші виплати працівникам” та “Виплати при звільненні”.

На нашу думку, для вдосконалення структури П(С)БО 26 та приведення її у відповідність із МСБО 19 доцільно в межах розділів, що містять найменування виплат працівникам (“Поточні виплати працівникам”, “Виплати по закінченні трудової діяльності”, “Інші виплати працівникам”, “Виплати при звільненні”), виокремити підрозділи, які вказуватимуть на операції з інформацією, – “Визнання та оцінка”, “Розкриття інформації”. Це дасть можливість поліпшити застосування положень П(С)БО 26, підвищити об’єктивність і достовірність інформації про виплати працівникам, відображуваної у звітності суб’єкта господарювання, та привести зміст П(С)БО 26 у відповідність із МСБО 19.

У результаті аналізу цих двох стандартів виявлено такі розбіжності. Метою МСБО 19 є визначення бухгалтерського обліку та розкриття інформації про виплати працівникам. Суб’єкт господарювання повинен знати, що надані працівником послуги будуть сплачені в майбутньому,

¹ Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 26 “Виплати працівникам” : затв. наказом Міністерства фінансів України від 28.10.2003 № 601 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1025-03>.

² Міжнародний стандарт бухгалтерського обліку 19 “Виплати працівникам” : міжнар. док. від 01.01.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/929_011/page.

а він отримає економічну вигоду й, відповідно, зазнає витрат. У П(С)БО 26 мету не вказано, а отже, чітко не сформульовано його призначення для застосування в бухгалтерському обліку.

Порівняння П(С)БО 26 (п. 4) з МСБО 19 (пункти 5, 6) показало, що в першому стандарті не зазначено, до якої категорії виплат працівникам він застосовується. Перелік виплат у МСБО 19 і П(С)БО 26 загалом збігається, проте за складовими виплат та їх деталізацією є розбіжності.

Так, відповідно до МСБО 19 виплати називаються короткостроковими, а П(С)БО 26 – поточними. Склад виплат у МСБО 19 деталізовано: короткострокові виплати включають заробітну плату, оплату щорічних відпусток, тимчасової непрацездатності, участь у розподілі прибутку та преміюванні, негрошові пільги теперішнім працівникам (медичне обслуговування, надання житла, автомобілів, безкоштовних чи субсидованих товарів або послуг); виплати по закінченні трудової діяльності – разові виплати при виході на пенсію, інші виплати по закінченні трудової діяльності (страхування життя й медичне обслуговування); інші довгострокові виплати працівникам – додаткові оплачувані періоди відсутності на роботі (довгострокові відпустки за вислугу років, оплачувана академічна відпустка), виплати з нагоди ювілеїв, інші виплати за вислугу років, виплати за тривалою непрацездатністю; виплати, що надаються працівникам або їх утриманцям (бенефіціарам), можуть бути надані у формі грошових виплат (надання товарів, послуг) безпосередньо працівникам, їхнім дружинам/чоловікам, дітям чи іншим утриманцям або іншим особам, наприклад страховим компаніям.

З метою приведення П(С)БО 26 у відповідність із МСБО 19 та розширення аналітичних складових витрат доцільно включити їх перелік до П(С)БО 26. Це дасть змогу проводити детальний аналіз складових витрат у суб'єкта господарювання, зменшувати їх і відповідно збільшувати доходи.

Окремо варто передбачити у П(С)БО 26 два пункти: 1) виплати працівникам, які надаються їм або їх утриманцям (бенефіціарам) та можуть бути надані у формі грошових виплат (надання товарів чи послуг) безпосередньо працівникам, їхнім дружинам/чоловікам, дітям чи іншим утриманцям або іншим особам (наприклад, страховим компаніям); 2) працівник може надавати послуги суб'єктові господарювання на основі повного робочого дня, неповного робочого дня, постійної зайнятості, періодичної зайнятості та на тимчасовій основі.

Аналіз п. 7 “Визначення” МСБО 19 та п. 3 “Терміни, що використовуються у положеннях (стандартах) бухгалтерського обліку” П(С)БО 26 вка-

зує на необхідність поділу таких термінів на три категорії: ті, що повністю відповідають за змістом, ті, які не відповідають, та взагалі відсутні.

Наведемо терміни з їх визначеннями, котрі присутні в МСБО 19, але відсутні в П(С)БО 26: виплати працівникам – це всі форми компенсації, що їх надає суб'єкт господарювання в обмін на послуги, надані працівниками, або при звільненні; чисте зобов'язання (актив) за визначеною виплатою – це дефіцит або надлишок, скоригований з урахуванням будь-якого наслідку обмеження чистого активу за визначеною виплатою “стелею” активу. Крім того, в П(С)БО 26 немає терміна “короткострокові виплати працівникам”. У п. 10 МСБО 19 зазначається, що суб'єктові господарювання не потрібно здійснювати перекласифікацію короткострокової виплати працівникові, якщо очікування суб'єкта господарювання щодо часу розрахунку тимчасово змінилися. Проте, якщо змінилися характеристики виплати (наприклад, відбувся перехід від ненакопичувальної виплати до накопичувальної) або якщо зміна очікувань часу розрахунку не є тимчасовою, тоді суб'єкт господарювання має проаналізувати, чи відповідає виплата визначенню короткострокової виплати працівникам.

Стосовно визнання й оцінки короткострокових виплат працівникам, що не наводиться в П(С)БО 26, у п. 11 МСБО 19 прописано: якщо працівник надав послуги суб'єктові господарювання протягом облікового періоду, то недисконтовану суму короткострокових виплат працівникам, очікуваних до сплати в обмін на ці послуги, суб'єктові господарювання слід визнавати як: зобов'язання (нараховані витрати) після вирахування будь-якої вже сплаченої суми (при перевищенні нею недисконтованої суми виплат), необхідно визнавати це перевищення як актив (сплачені авансом витрати) тією мірою, якою цей аванс призведе до зменшення майбутніх платежів або грошового відшкодування; витрати, якщо інший П(С)БО не вимагає або не дозволяє включення виплат у собівартість активу (наприклад, П(С)БО 9 “Запаси” та П(С)БО 7 “Основні засоби”).

Також у П(С)БО 26 не зазначається про короткострокові компенсовані періоди відсутності, натомість згідно з п. 13 МСБО 19 суб'єктові господарювання слід визнавати очікувану вартість короткострокових виплат працівникам у формі оплачуваної відсутності на роботі в разі: накопичуваної оплати, якщо працівники надають послугу, що збільшує їхні права на майбутню оплату; в разі ненакопичуваної оплати, якщо працівник відсутній на роботі.

Відповідно до п. 15 МСБО 19, накопичувані оплати періодів відсутності – це такі, що переносяться на майбутні періоди та можуть у них

використовуватися, якщо права поточного періоду не використані повністю. Накопичувані оплати періодів відсутності можуть бути або гарантованими (працівникам надається право отримати грошові виплати за невикористане право при звільненні), або негарантованими (працівникам не надається права на отримання грошових виплат за невикористане право при звільненні). Зобов'язання виникає відтоді, коли працівники починають надавати послуги, що збільшують їхні права на майбутні оплати. Зобов'язання існує та визнається, навіть якщо оплати періодів відсутності є негарантованими. На відміну від МСБО 19, у П(С)БО 26 вживається термін “роботи” замість “послуги”. Вважаємо, що в П(С)БО 26 доцільно передбачити термін “роботи (послуги)”.

У результаті порівняння положень П(С)БО 26 і МСБО 19, котрі визначають засади формування й відображення в бухгалтерському обліку інформації про виплати працівникам за виконані ними роботи, виявлено такі розбіжності між цими стандартами: по-перше, структура П(С)БО 26 істотно відрізняється від притаманної МСБО 19 та не містить певних підрозділів у межах розділів, наявність яких є важливою для стандарту з бухгалтерського обліку; по-друге, в П(С)БО 26 не вказано, до якої категорії виплат працівникам застосовується цей стандарт, а також складові цих виплат; відсутні окремі пункти, котрі слід відобразити в П(С)БО 26, зокрема щодо особливостей визнання, оцінювання й розкриття інформації щодо короткострокових виплат працівникам, виплат по закінченні трудової діяльності та інших виплат працівникам.

Зазначені недоліки у змісті П(С)БО 26 не дають змоги працевластим правильно здійснювати облік та розкривати інформацію про виплати працівникам, які надають послуги або виконують роботи. У зв'язку з цим постає потреба у внесенні до цього стандарту низки змін із метою приведення його у відповідність із МСБО 19, а саме:

- включити у структуру П(С)БО 26 розділ “Короткострокові виплати працівникам”;
- у межах розділів, котрі поділяються за видами виплат, таких як “Короткострокові виплати працівникам”, “Виплати по закінченні трудової діяльності”, “Інші виплати працівникам” та “Виплати при звільненні”, визначити підрозділи, що свідчать про операції зі звітною інформацією, а саме “Визнання та оцінка” та “Розкриття інформації”;
- деталізувати й розширити перелік виплат у складі їх видів (короткострокові виплати, виплати по закінченні трудової діяльності, інші довгострокові виплати працівникам), а також передбачити додатково два пункти виплат: виплати, які надаються працівни-

кам або їх утриманням (бенефіціарам), та виплати працівникам залежно від тривалості їхнього робочого часу;

- визначити додатково пункти, де прописано вимоги до визнання, оцінювання та розкриття інформації стосовно короткострокових компенсованих періодів відсутності, програм участі в прибутку й преміювання, розмежування програм із визначеним внеском і з визначеною виплатою, програм за участю кількох працедавців, державних програм, застрахованих виплат, програм із визначеним внеском, вартості раніше наданих послуг та виплат при звільненні.

Внесення перелічених змін до П(С)БО 26 сприятиме оптимізації структури цього стандарту та полегшить його застосування, підвищить якість аналізу суб'єктом господарювання різних видів виплат працівникам, а також дасть змогу привести його у відповідність зі стандартом, що застосовується на міжнародному рівні.

3.3.3. Національна система нагляду за якістю фінансової звітності та досвід держав – членів ЄС зі становлення й підтримки таких систем

Кожен суб'єкт господарювання прагне створити ефективну систему нагляду за діяльністю, щоб вона провадилася відповідно до встановлених правил. У законодавстві України термін “нагляд” вживається в різноманітних аспектах, залежно від функцій органу управління (табл. 3.3.1). При цьому нагляд за фінансовою діяльністю установ здійснюється тільки в окремих фінансових сферах у вигляді банківського нагляду на консолідованій основі (банківська сфера), нагляду на консолідованій основі за фінансовими групами (Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, далі – Нацкомфінпослуг), нагляду за дотриманням професійними учасниками вимог нормативно-правових актів (Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, далі – НКЦПФР).

Відповідно до ст. 3 Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, державний нагляд (контроль) здійснюється за принципами: пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності; підконтрольності і підзвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади; рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; гарантування прав і законних інтересів кож-

Таблиця 3.3.1

Трактування терміна “нагляд” у нормативно-правових джерелах

Визначення	Джерело
<p><i>Нагляд</i> – це здійснення спеціально уповноваженими органами цільового спостереження за станом законності, фіксації його порушень і вжиття заходів щодо притягнення порушників до відповідальності. Нагляд проявляється у процесі розробки норм і правил, організації та здійснення нагляду, застосування заходів державного примусу. Нагляд завжди здійснюється державними органами (міліція, прокуратура, держнагляд охорони праці, санепідстанція, інші)</p>	<p>Колимаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колимаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.</p>
<p><i>Державний нагляд (контроль)</i> – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, прийняттого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища</p>	<p>Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : закон України від 05.04.2007 № 877-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/877-16</p>
<p><i>Адміністративний нагляд</i> – система тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами Національної поліції</p>	<p>Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : закон України від 01.12.1994 № 264/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/264/94-вр (ст. 1)</p>
<p><i>Авторський нагляд</i> здійснюється архітектором – автором проекту об'єкта архітектури, іншими розробниками затвердженого проекту або уповноваженими особами відповідно до законодавства та договору із замовником (забудовником) протягом усього періоду будівництва і передає контроль за відповідністю будівельно-монтажних робіт проекту</p>	<p>Про авторський та технічний нагляд під час будівництва об'єкта архітектури : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 № 903 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/903-2007-п</p>
<p><i>Технічний нагляд</i> забезпечує замовник (забудовник) протягом усього періоду будівництва об'єкта з метою здійснення контролю за дотриманням проектних рішень та вимог державних стандартів, будівельних норм і правил, а також контролю за якістю та обсягами робіт, виконаних під час будівництва або зміни (зокрема шляхом знесення) такого об'єкта</p>	<p>Про авторський та технічний нагляд під час будівництва об'єкта архітектури : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 № 903 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/903-2007-п</p>

Продовження табл. 3.3.1

Визначення	Джерело
<p><i>Державний санітарно-епідеміологічний нагляд</i> – це діяльність органів державної санітарно-епідеміологічної служби по контролю за дотриманням юридичними та фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей та по застосуванню заходів правового характеру щодо порушників</p>	<p>Про забезпечення санітарного та епідемічного благоустрою населення : закон України від 24.02.1994 № 4004-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4004-12 (ст. 39)</p>
<p><i>Державний гірничий нагляд</i> – це нагляд за додержанням підприємствами, установами, організаціями та громадянами актів законодавства, правил і норм щодо ведення робіт, пов'язаних з геологічним вивченням надр, їх використанням та охороною, а також використанням і переробкою мінеральної сировини</p>	<p>Положення про порядок здійснення державного гірничого нагляду : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21.02.1995 № 134 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/134-95-п</p>
<p><i>Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю</i> здійснюють уповноважені органи, які не залежать у своїй діяльності від власника або уповноваженого ним органу. Центральні органи виконавчої влади здійснюють контроль за додержанням законодавства про працю на підприємствах, в установах і організаціях, що перебувають у їх функціональному підпорядкуванні, крім фіскальних органів</p>	<p>Кодекс законів про працю України : закон Української РСР від 10.12.1971 № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08 (глава XXVІІІ, ст. 259)</p>
<p><i>Банківський нагляд (banking supervision)</i> – система заходів щодо контролю та активних впроваджених дій Національного банку України, спрямованих на забезпечення дотримання банками та іншими особами, стосовно яких Національний банк України здійснює наглядову діяльність, законодавства і встановлених нормативів з метою забезпечення стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників та кредиторів банку</p>	<p>Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=123147</p>
<p><i>Банківський нагляд на консолідованій основі</i> – це нагляд, що здійснюється Національним банком України, за банківською групою з метою забезпечення стабільності банківської системи та обмеження ризиків, на які наражається банк внаслідок участі в банківській групі, шляхом регулювання, моніторингу та контролю ризиків банківської групи у визначеному Національним банком України порядку</p>	<p>Про банки і банківську діяльність : закон України від 07.12.2000 № 2121-ІІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2121-14 (ст. 9)</p>

Визначення	Джерело
<p><i>Нагляд на консолідованій основі</i> – це нагляд за фінансовими групами з метою забезпечення стабільності фінансової системи та обмеження ризиків, на які наражається фінансова установа внаслідок участі у фінансовій групі, шляхом регулювання, моніторингу та контролю ризиків фінансової групи</p>	<p>Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : закон України від 12.07.2001 № 2664-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2664-14 (ст. 16-1, ч. 1); Положення Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку : затв. указом Президента України від 23.11.2011 № 1063/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011 (п. 4, пп. 4, 5)</p>
<p><i>Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку</i> здійснює нагляд за дотриманням професійними учасниками вимог нормативно-правового акта, який встановлює перелік, порядок розрахунку та нормативні значення пруденційних показників, що застосовуються для вимірювання та оцінки ризиків професійної діяльності на фондовому ринку, відповідності розрахованих значень пруденційних показників встановленим нормативним значенням, а також вимог нормативно-правових актів, що регламентують подання у встановлені строки та у повному обсязі даних до НКЦПФР (про результати розрахунку пруденційних нормативів та даних, на основі яких здійснювався їх розрахунок)</p>	<p>Положення про нагляд за дотриманням пруденційних нормативів професійними учасниками фондового ринку: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21.02.1995 № 134 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/134-95-п (п. 7)</p>
<p><i>Орган суспільного нагляду за аудиторською діяльністю</i> (склад – непрацюючі особи). Суб'єкти суспільного інтересу – суб'єкти, що регулюються законодавством держави-члена й чії передавальні цінні папери допущені до обігу на регульованому ринку будь-якої держави-члена, кредитні установи та суб'єкти страхової діяльності, суб'єкти, що мають суттєве суспільне значення через природу їхньої діяльності, їхній розмір або чисельність їхнього персоналу</p>	<p>Директива 2006/43/ЄС Європейського Парламенту та Ради про обов'язковий аудит річної звітності та консолідованої звітності, що вносить зміни до Директив Ради 78/660/ЄС та 83/349/ЄС і припиняє дію Директиви Ради 84/253/ЄС : міжнародний документ від 17.05.2006 № 2006/43/ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_844 (гл. 1, ст. 2, п. 13)</p>

Складено авторами.

ного суб'єкта господарювання; об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю), неприпустимості проведення перевірок суб'єктів господарювання за анонімними та іншими необґрунтованими заявами, а також невідворотності відповідальності осіб за подання таких заяв; здійснення державного нагляду (контролю) лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом; відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю); неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимості здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду, невтручання органу державного нагляду (контролю) у статутну діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону; відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства; дотримання умов міжнародних договорів України; незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян; наявності одного органу державного нагляду (контролю) у складі центрального органу виконавчої влади¹.

Наразі в Україні державний нагляд здійснюють три державні установи: Національний банк України; Нацкомфінпослуг (фінансові установи, до складу яких включаються страхові компанії, недержавні пенсійні фонди, фінансові компанії, кредитні установи, кредитні спілки та їх об'єднання, ломбарди); НКЦПФР. Згідно з чинним законодавством, НБУ та банки України, фінансові установи, які входять до складу Нацкомфінпослуг і НКЦПФР, повинні розміщувати фінансову звітність разом із аудиторським звітом на безоплатній основі в їх загальнодоступній інформаційній базі даних на власних веб-сайтах (веб-сторінках) у обсязі та порядку, встановлених законодавством.

Угода між Україною та країнами ЄС передбачає імплементацію в нашій державі європейського законодавства. З цією метою Кабінет Міністрів України розпорядженням "Про схвалення розроблених Міністерством фінансів планів імплементації деяких актів законодавства ЄС у сфері бухгалтерського обліку та аудиту" від 08.04.2015 № 345-р² визначив

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : закон України від 05.04.2007 № 877-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.

² Перелік актів законодавства ЄС у сфері бухгалтерського обліку та аудиту, імплементація яких здійснюється згідно із схваленими планами : схвал. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 345-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/345-2015-p>.

Перелік актів законодавства ЄС у сфері бухгалтерського обліку та аудиту, імплементація яких здійснюється згідно із схваленими планами. До їх складу віднесено Директиву 2006/43/ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС “Про обов’язковий аудит річної звітності та консолідованої звітності” від 17.05.2006 (далі – Директива 2006/43/ЄС) та Директиву 2013/34/ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС “Про річну фінансову звітність, консолідовану фінансову звітність та пов’язану звітність певних типів підприємств” від 26.06.2013 (далі – Директива 2013/34/ЄС). Слід зазначити, що в Україні не створено Орган суспільного нагляду, передбачений Директивою 2006/43/ЄС (гл. VIII, ст. 32), як і систему забезпечення якості фінансової звітності (гл. VI, ст. 29).

Відповідно до Директиви 2006/43/ЄС, Орган суспільного нагляду за аудиторською діяльністю повинен складатися з непрактикуючих осіб¹, а суб’єктами суспільного інтересу є суб’єкти, що регулюються законодавством держави-члена та чії передавальні цінні папери допущені до обігу на регульованому ринку будь-якої держави-члена; кредитні установи; суб’єкти страхової діяльності та суб’єкти, що мають істотне суспільне значення з огляду на природу їхньої діяльності, їх розмір або чисельність їхнього персоналу.

До критеріїв забезпечення системи якості (визначаються з урахуванням суспільного нагляду) належать:

- 1) фінансування, гарантоване та вільне від можливого неналежного впливу аудиторських фірм (аудиторів);
- 2) наявність достатніх ресурсів;
- 3) належна професійна освіта та досвід обов’язкового аудиту й фінансової звітності, поєднаний із тематичним навчанням (перевірок і якості);
- 4) підбір контролерів за об’єктивною процедурою, спрямованою на недопущення конфлікту інтересів між контролерами та аудиторською фірмою (аудитором);
- 5) оцінка дотримання чинних стандартів аудиту й вимог щодо незалежності, кількості та якості витрачених ресурсів, очікуваної винагороди і внутрішньої системи контролю якості аудиторської фірми;
- 6) складання звіту, що містить основні висновки перевірки для забезпечення якості;

¹ Непрактикуюча особа – фізична особа, яка протягом трьох років до залучення в управління системою суспільного нагляду не проводила обов’язкових аудитів, не мала права голосу в аудиторській фірмі, не була членом адміністративного або керівного органу аудиторської фірми, не була найнятою аудиторською фірмою та не пов’язана з нею в інший спосіб (гл. I, п. 15 Директиви 2006/43/ЄС).

- 7) термін проведення аудиту якості – один раз на шість років;
- 8) оприлюднення результатів системи забезпечення якості – раз на рік;
- 9) зауваження за результатами перевірок для забезпечення якості враховуються аудитором (аудиторською фірмою) в розумний строк¹.

Відповідно до Концептуальних основ фінансової звітності², необхідно виокремити якісні характеристики корисної фінансової інформації: корисність, основоположні й посилювальні якісні характеристики. Корисна фінансова інформація повинна бути доречною, правдивою, порівнянною, вчасною, зрозумілою, такою, щоб її можна було перевіряти. Основоположними якісними характеристиками є: доречність, правдиве подання, суттєвість, а посилювальними (тобто тими, що збільшують корисність інформації) – порівнянність, можливість перевірки, своєчасність і зрозумілість.

Таким чином, необхідно привести чинне законодавство України у відповідність із Директивою 2006/43/ЄС. Із цією метою доцільно вивчити досвід держав-членів щодо створення й функціонування національних систем нагляду за якістю фінансової звітності.

В умовах євроінтеграційних процесів особливо важливо забезпечити достовірність і об'єктивність інформації суб'єктів господарювання, яка відображається у фінансовій звітності. Для цього складати таку звітність і контролювати її якість повинні досвідчені, висококваліфіковані фахівці.

Перехід на міжнародні стандарти бухгалтерського обліку передбачає імплементацію низки профільних законодавчих актів ЄС. При цьому великого значення набуває безперервне навчання та підвищення кваліфікації протягом усього професійного життя персоналу. Працівники, що здійснюють як складання, так і перевірку якості фінансової звітності, повинні мати належну фахову освіту та постійно її вдосконалювати, а також досвід роботи, додаткові вміння, інтуїцію й навички. Однією з основних вимог до контролюючих осіб є дотримання професійних стандартів та застосування санкцій у разі допущення порушень або неякісного виконання своїх обов'язків.

На сьогодні переважна більшість регуляторних органів, котрі зацікавлені в проведенні перевірок щодо забезпечення якості аудиту (далі –

¹ Директива 2006/43/ЄС Європейського Парламенту та Ради про обов'язковий аудит річної звітності та консолідованої звітності, що вносить зміни до Директив Ради 78/660/ЄЕС та 83/349/ЄЕС і припиняє дію Директиви Ради 84/253/ЄЕС : міжнародний документ від 17.05.2006 № 2006/43/ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_844.

² The Conceptual Framework for Financial Reporting [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eifrs.ifrs.org/eifrs/bnstandards/en/2016/conceptualframework.pdf>.

регулятори), не мають фінансових ресурсів, достатніх для найму й оплати послуг висококваліфікованих спеціалістів, а брак фінансування унеможливає забезпечення таких головних принципів аудиту, як незалежність і об'єктивність. Отже, моніторинг дотримання й забезпечення високоякісної фінансової звітності буде справді ефективним за умови наявності стабільного джерела фінансування осіб, що здійснюють перевірку якості аудиту звітності, та їх незалежності від аудиторських фірм, чия діяльність перевіряється.

Також важливим принципом аудиту є конфіденційність, що означає обов'язок осіб, котрі контролюють якість аудиту, забезпечувати збереження документів, що отримуються або складаються ними в його процесі, не передавати ці документи або їхні копії (ні повністю, ні частково) будь-яким особам, не розголошувати відомості, які містяться в них, без згоди власника (керівника) економічного суб'єкта, за винятком випадків, передбачених законодавчими актами.

Водночас процедури перевірок та висновки за їх результатами повинні бути прозорими й відкритими. Тому необхідно таким чином побудувати здійснення контролю, щоб забезпечити як конфіденційність, так і прозорість аудиту якості фінансової звітності.

До речі, в Німеччині при виявленні помилок у бухгалтерському обліку від фірм вимагається щоразу вказувати їх у прес-релізі через електронну платформу федерального реєстру. Крім того, вони мають оприлюднити відповідну інформацію щонайменше в трьох щоденних фінансових газетах або передати її через постачальника електронних послуг. Влада також вимагає від фірм утримуватися від надання коментарів або додавання будь-яких відомостей.

Під час моніторингу дотримання й забезпечення високоякісної фінансової звітності (далі – МСЕ) регулятори повинні визначити перелік суб'єктів та види інформації, що входять у сферу застосування цього моніторингу.

У більшості країн регулятори зосереджуються на лістингових компаніях і суб'єктах суспільного інтересу, відповідно до їхньої ролі в економіці. Проте подекуди, наприклад у Данії та Великобританії, вони також відповідають за окремі нелістингові компанії. Рішення стосовно проведення перевірки має прийматися також з огляду на сектор малого й середнього бізнесу. Більшість суб'єктів господарювання можуть бути віднесені до професійних органів (їхньої сфери регулювання), як це робиться у Великобританії.

Закон Великобританії “Про компанії” дозволяє конкретно Раді з фінансової звітності проводити моніторинг такої звітності лістингових і

крупних нелістингових компаній, реагувати на скарги щодо менших компаній та в разі необхідності переглянути фінансову звітність у примусовому порядку й навіть звернутися до суду.

Контроль якості фінансової звітності забезпечується переважно одним органом влади. У Данії один такий орган працює з фінансовою інформацією та періодичною фінансовою звітністю фінансових суб'єктів і зовсім інший – зі звітністю нефінансових суб'єктів. Португалія має подібну систему, за якої один орган влади відповідає за фінансову інформацію всіх емітентів, проте щодо фінансових установ і страхових компаній поділяє свої повноваження з органами банківського нагляду. Директива Прозорості дозволяє іншим організаціям здійснювати діяльність із забезпечення, за умови, що вони перебувають під наглядом відповідного компетентного органу влади.

В Ірландії й Великобританії залучаються два органи влади: один має справу з періодичними фінансовими звітами, а другий – із фінансовою інформацією в проспектах.

В Австрії та Німеччині діє дворівнева система, за котрої дві відокремлені установи беруть участь у пов'язаній діяльності на різних етапах. У Німеччині ця система спрямована головним чином на запобігання порушенням, тобто має превентивний характер. Заходи на першому рівні супроводжуються Комітетом із забезпечення якості фінансової звітності. Якщо компанія не співпрацює з перевіряючими, не визнає виявлених порушень або припустилася суттєвих помилок, зазначений комітет виходить на другий рівень та може вжити наглядових заходів. Такий підхід базується на впливі побічних ефектів розкриття інформації та повинен стимулювати компанії дотримуватися положень (стандартів) бухгалтерського обліку й поліпшувати його якість, а також знижує ризик змови між аудиторами і клієнтами.

Методологія й підходи до вибору суб'єктів, що мають перевірятися, теж різняться. Наприклад, у Німеччині вибірки, зроблені на основі оцінки ризиків, становлять 15–20 %, решта є випадковими.

Додаткова перевірка окремих і консолідованих річних фінансових звітів ініціюється, якщо є явні ознаки порушення, на запит від Федерального органу фінансового нагляду та в разі випадкової вибірки.

У Великобританії Рада з фінансової звітності здійснює перевірку такої звітності тих лістингових компаній, чия діяльність пов'язана з найбільшими ризиками (ризикоорієнтований підхід). Це можуть бути фінансові установи під час фінансової кризи, постачальники компаній у нафтовидобувній галузі (з урахуванням коливання цін на нафту). Пере-

вірка проводиться також у зв'язку з певними подіями, наприклад прийняттям нового стандарту бухгалтерського обліку або початком застосування нової форми пенсійного договору. Крім того, предметом розгляду є скарги, незалежно від джерела їх надходження (зсередини компанії, від акціонерів, іншої зацікавленої сторони – фіскальних органів).

Із метою посилення відповідальності осіб, що здійснюють перевірку якості фінансової звітності, й підвищення результативності їхньої роботи доцільно передбачити систему штрафів та інших санкцій до тих із них, хто виконує свої функції недобросовісно. Так, Міжнародна комісія з цінних паперів визначає, що регулятори відповідного ринку повинні застосовувати різноманітні санкції, котрі є прийнятними, переконливими, ефективними й обґрунтованими, а саме: штрафи; дискваліфікацію (усунення) порушень; призупинення діяльності; анулювання повноважень для ведення бізнесу; заморожування активів; протидію проведенню операцій неліцензованим особам і кримінальним напрямкам такої діяльності; заходи, спрямовані на забезпечення вимог щодо розкриття інформації та фінансової звітності для емітентів.

Приміром, у Великобританії Управління з фінансового регулювання та нагляду наділене дисциплінарними, кримінальними й цивільними повноваженнями, що дають йому змогу накладати санкції на компанії та окремих суб'єктів, чия діяльність не відповідає міжнародним стандартам або пов'язана з порушенням законодавства. Крім фінансових санкцій, зазначене управління має право: вимагати від фірм звіти кваліфікованих осіб для отримання незалежних поглядів на різні аспекти діяльності, а також надання публічної оцінки юридичних або фізичних осіб (оприлюднення інформації для громадськості); вилучати будь-яку економічну вигоду від неправомірних дій шляхом накладання штрафу; створювати схему виплати компенсацій споживачам (безпосередньо клієнтам, а не управлінню); обмежувати можливості (шляхом призупинення чи заборони) окремих компаній займатися певним видом діяльності, для якого необхідна авторизація; застосовувати цивільне судочинство з метою замороження активів, закриття фірми, оформлення повідомлення (ордера) на відшкодування збитків тощо.

Рішуча позиція Управління з фінансового регулювання та нагляду проявляється не лише в накладенні штрафів, а й у відкритті кримінального переслідування та застосуванні інших нефінансових санкцій, таких як засудження юридичних або фізичних осіб (компаній чи окремих суб'єктів); обмеження здатності (заборона) брати участь у певних регульованих видах діяльності; зміна діяльності суб'єкта або відшкодування збитків; відкриття кримінального провадження.

Отже, нормативно-правове забезпечення у Великобританії стимулює компанії оптимізувати свою діяльність. Комітет із супроводу операційних процедур при Раді з фінансової звітності пояснює, що результатом перевірки не можуть бути дії, а тільки посилення в наступному річному звіті на коригування чи поліпшення певного аспекту діяльності внаслідок втручання названої ради. Крім того, такими результатами можуть бути прес-реліз, випущений радою; добровільний перегляд компанією своїх функцій; списання всіх порушень на особистий рахунок її директора. Тобто пропонується пропорційна відповідальність за порушення. Також у разі наявності серйозної проблеми нерідко випускається окремий прес-реліз.

Особливістю застосування санкцій у цій країні є складання переліку юридичних і фізичних осіб, котрі є суб'єктами цих покарань. Така практика може бути запроваджена в державах ЄС або деінде. Узагалі закон вимагає від компаній не фінансувати або не надавати фінансові послуги тим суб'єктам, які не отримали ліцензії з Казначейства її Величності. Недотримання цих зобов'язань може спричинити серйозні наслідки, аж до кримінального провадження.

Зазвичай нагляд за якістю аудиту переважно стосується аудиторських фірм, однак у низці країн перевіркам підлягають також суб'єкти суспільного інтересу. Так, у Великобританії є чотири аудиторських регулятивних органи, що видають ліцензії як приватним особам, так і фірмам. У Швейцарії та Німеччині застосовується дуалістична модель, згідно з котрою партнер підписує аудиторський звіт за власним номером ліцензії.

Асоціація дипломованих сертифікованих бухгалтерів Великобританії (далі – АССА) визнає фірму як призначеного аудитора на договірній основі, але інколи Комітет з ліцензування може накладати санкції на окремих партнерів. При цьому приватні особи відстежуються через центральний реєстр аудиторів та потребують посиленого нагляду, оскільки значно частіше підлягають штрафуванню, ніж фірми.

Для забезпечення ефективності системи моніторингу якості фінансової звітності необхідно розробити індикатори оцінки впливу запроваджених заходів, з'ясувати розбіжності між ними та пріоритетні напрями подальшого поліпшення.

Приміром, Комітет із супроводу операційних процедур при Раді з фінансової звітності готує річний звіт про діяльність акціонерних товариств на підставі моніторингу їхньої фінансової звітності (проведених перевірок). У цьому документі зазначаються пріоритети на майбутній рік, швидкість, із якою компанія, котра підлягає перевірці, підсумовує

основні зауваження та вносить відповідні зміни, що, у свою чергу, слугує показником для емітентів і аудиторів на наступні періоди.

Побудова дієвої системи моніторингу передбачає дотримання ключових принципів – лише за цієї умови вона гарантуватиме високу якість і об'єктивність пов'язаних із нею механізмів та процедур. Одним із таких принципів є компетентність персоналу. Команди перевірок повинні мати відповідний досвід і обізнаність щодо аудиту та фінансової звітності, як і перевірок забезпечення якості регулювання.

Так, у Німеччині аудитори й аудиторські фірми, які проводять обов'язкові перевірки суб'єктів суспільного інтересу, є суб'єктами перевірки Аудиторської наглядової комісії. Інспектори цього органу повинні мати кваліфікацію аудиторів і декілька років досвіду аудиту великих корпорацій, звітність котрих готується відповідно до національних та міжнародних стандартів бухгалтерського обліку. Персонал аудиторської фірми повинен складатися не лише з кваліфікованих аудиторів, а й із фахівців, що мають досвід у різноманітних галузях. Наприклад, юристи можуть бути потрібні для надання допомоги в обґрунтуванні доказів допущення помилки у фінансовій звітності або в оцінюванні того, що знав чи мав би знати емітент такої звітності.

Крім того, при розробленні системи МСЕ повинен дотримуватися принцип незалежності персоналу, що сприятиме якісній оцінці фінансової звітності.

Розкриття інформації про оплату за послуги аудиторів допомагає інвесторам краще зрозуміти, як саме аудиторські комітети будують відносини з незалежними аудиторами. Потенційною загрозою об'єктивності й незалежності останніх може бути надання ними неаудиторських послуг (маються на увазі інша пов'язана з аудитом діяльність, у тому числі повернення компенсаційних виплат працівникам, а також дилерської ліцензії на цінні папери та ф'ючерси, звіти до наглядових органів; інші пов'язані з аудитом послуги, такі як експертиза й внутрішній аудит; юридичні послуги; дорадчі послуги, зокрема оцінка та корпоративні фінанси; податкові послуги; консультаційні послуги). У багатьох країнах передбачено професійні гарантії збереження незалежності аудитора, котрі базуються на тому, що він не повинен перевіряти свою роботу та бути залучений до управління. Ризики необ'єктивності при наданні неаудиторських послуг стали предметом поглибленої оцінки за участі глобальних наглядових органів. Ці питання повинні обговорюватись із зовнішнім аудитором як частина висновку аудиторського комітету у фінансовому звіті.

У Нідерландах усі неаудиторські послуги для суб'єктів суспільного інтересу заборонено.

Схожі вимоги висуваються до середніх і великих компаній (лістингових та нелістингових) у Великобританії, що дає змогу акціонерам оцінити фактичні чи можливі загрози незалежності, котрі здатні погіршити якість аудиту.

Згідно з кодексом етики, аудитор не може бути призначений, коли клієнт за будь-яку роботу створює надто велику частку сукупного доходу від діяльності. Такий підхід лімітує надмірну залежність від клієнта без недоречних обмежень щодо балансу між різними типами доходу.

Аудиторський комітет повинен самостійно забезпечити непорушність незалежності й об'єктивності аудитора. Це важливе завдання підкріплюється Британськими стандартами етики, котрі вимагають від лістингових компаній, щоб аудиторські партнери фірми, відповідальні за проведення аудиту в компанії, розкривали в письмовій формі аудиторському комітету всі відносини між нею та клієнтом, що обґрунтовано можуть бути розглянуті як такі, котрі можуть негативно вплинути на незалежність і об'єктивність партнера-аудитора й персоналу (включаючи забезпечення незалежності в разі надання неаудиторських послуг на замовлення); а також пересвідчувалися в тому, що у своїх професійних судженнях фірма є незалежною, а об'єктивність аудитора-партнера й аудиторського персоналу не викривлена.

Органи, що здійснюють нагляд за якістю аудиту, повинні мати оперативні та ефективні механізми для збору та оброблення інформації, а також контрольні повноваження, щоб переконатись у тому, що їхні рекомендації й висновки розглянуто. Крім того, предметом обговорення та перевірки мають бути дії наглядових органів, у тому числі оскарження у вищій інстанції.

Відповідно до Європейської конвенції про права людини та Міжнародного пакту про громадянські й політичні права, судовий орган, котрий заслуховує справу, повинен бути незалежним і неупередженим. Суди визначені в широкому значенні та включають державні й дисциплінарні органи, які приймають рішення, наприклад щодо громадянських прав. При цьому неупереджене ставлення дає змогу запобігти ситуації, коли один орган поєднує свою судову функцію із законодавчою або виконавчою.

Механізм функціонування наглядових органів відрізняється по країнах: у деяких із них уряд відповідно до законодавства створює державну наглядову раду або може виконувати ці повноваження самостійно, в інших організуються незалежні ради або регулюючі органи зі спеціальними повноваженнями. Наприклад, є кілька типів інституціональних систем нагляду за лістинговими компаніями.

У Швеції, Норвегії та Швейцарії обов'язок змушувати виконувати вимоги щодо фінансової звітності покладено на фондову біржу. В інших країнах, де остання виконує регулятивну функцію, такий нагляд часто обмежується проспектами емісії та внутрішньою фінансовою звітністю лістингової компанії або лише формальними перевітками. Останнім часом спостерігається тенденція перекладення цього обов'язку з фондових бірж на незалежний орган нагляду.

У Бельгії, Франції, Італії, Португалії та Іспанії такий орган регулює діяльність фондових бірж або здійснює контроль за ними та забезпечує виконання стандартів фінансової звітності, в тому числі лістингових компаній. Подекуди різні регулюючі органи (фінансові інституції, страхові організації та фондові біржі) об'єднуються в один. Наприклад, Паризька, Амстердамська й Брюссельська фондові біржі в такий спосіб утворили Euronext. Кілька регулюючих органів організували Форум Європейської комісії з цінних паперів.

Наглядова комісія з фінансової звітності у Великобританії створена на приватних засадах та функціонує за принципом реагування, розглядаючи скарги, що доводяться до її відома. Якщо скарга обґрунтована, комісія може клопотати про відповідні дії, що передбачають передання матеріалів до суду. Дієвість цього механізму полягає також в публічному осуді – “назвати та засоромити” через ЗМІ.

В окремих країнах діє урядовий департамент, завданням котрого є забезпечення дотримання стандартів для щорічної фінансової звітності (як лістингових, так і нелістингових компаній), особливо у фінансових інституціях і страхових компаніях. У Данії, Великобританії та Чехії (тільки для лістингових компаній) створено урядовий департамент, котрий слідкує за додержанням стандартів бухгалтерського обліку.

Наведені схеми можуть використовуватися для забезпечення дотримання стандартів фінансової звітності. Як альтернатива інституціональній системі нагляду або її доповнення застосовується система санкцій і скарг, за котрої відповідні обов'язки й права компанії, її керівництва, акціонерів, аудиторів та інших зацікавлених сторін детально прописані в законодавчих актах.

Наглядові органи та професійні організації повинні відігравати провідну роль у заохоченні й оцінюванні якості аудиту з метою сприяння його релевантності. При цьому регулювання з боку незалежних органів більшою мірою сприяє збереженню конфіденційності звітності.

Незалежні органи аудиту зазвичай відповідальні за проведення регулярних перевірок аудиторських процедур і діяльності фірм, котрі їх

проводять стосовно публічних емітентів; вирішення інших питань, таких як професійна компетенція, ротація аудиторського персоналу, працевлаштування останнього клієнтами аудиту, консультування та інші неаудиторські послуги; реалізацію дисциплінарних заходів.

Наприклад, у Європейському Союзі регуляторні наглядові функції здебільшого включають реєстрацію, контроль, розслідування, забезпечення, встановлення стандартів і вимогу безперервної професійної освіти. Уряд Великобританії нещодавно оголосив, що в рамках реформи аудиту в ЄС Рада з фінансової звітності стане єдиним уповноваженим органом, а свої обов'язки щодо суб'єктів несупільного інтересу передасть професійним організаціям із правом відкликання.

Перед перевіркою мають обов'язково бути встановлені критерії відбору її об'єкта – аудиторської фірми, котрий у низці країн проводиться за ступенем ризику. При цьому доцільно визначити перелік критеріїв, використовуваних урядами для реформування власних систем регулювання аудиту відповідно до міжнародних стандартів.

Згідно з четвертим принципом Міжнародного форуму незалежних регуляторів аудиту (IFIAR), “регулятори аудиту повинні мати адекватні та відповідні механізми, які дають їм можливість отримувати інформацію від третіх сторін та використовувати її, наприклад процедури подання скарг або інформування про факти порушень. Такі механізми мають діяти у тимчасовий і ефективний спосіб, а їх результати повинні бути доведені до кінця через відповідну систему розслідувань та штрафів у випадках неналежного й невідповідного виконання аудиту”¹.

Приміром, у Великобританії більшість суб'єктів публічного інтересу перевіряються фірмами, зареєстрованими Інститутом дипломованих бухгалтерів Англії та Уельсу (ICAEW). Ці фірми, у свою чергу, підлягають моніторингу з боку Групи перевірки якості аудиту (AQR) Ради з фінансової звітності, що є незалежними від Визнаних наглядових органів (PBO). AQR обирає конкретного суб'єкта аудиторської діяльності для перевірки на основі оцінки ризику, використовуючи модель покриття ризику лістингових компаній і осіб із Альтернативного інвестиційного ринку (AIM). Ця модель визначає пріоритетні сектори, й більшість суб'єктів, відібраних для перевірки, визначені як такі, що мають найвищий ризик.

Окрім критеріїв відбору має бути встановлена частота перевірок. У Великобританії PBO повинні контролювати діяльність, здійснювану

¹ Core Principles for Independent Audit Regulators [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ifiar.org/IFIAR/media/Documents/General/Final-Core-Principles.pdf>.

кожною зареєстрованою аудиторською фірмою, принаймні один раз на шість років. У 2013 р. під моніторинг потрапила 1351 зареєстрована аудиторська фірма, або 19,4 % їх загальної кількості. При цьому 105 із них перевірялися на запит комітету реєстрації/ліцензування, 98 були обрані через підвищений ризик і решта – випадково.

У Німеччині аудиторські фірми суб'єктів публічного інтересу, які підтвердили понад 25 фінансових звітів у попередньому році, підлягають щорічній перевірці. Компанії з меншою кількістю відповідних аудитів перевіряються щонайменше раз на три роки. Перевірки проводяться на підставі випадкового вибору та без попереднього встановлення порушень. Решта аудиторських фірм суб'єктів публічного інтересу перевіряються з тією самою частотою, а відбираються на основі оцінки ризику.

Також важливо визначити процедури звітності регуляторів аудиту, реагування аудиторської фірми на проект звіту інспекції, імітування остаточного звіту про інспекцію. Ці аспекти передбачені одинадцятим принципом IFIAR. У ЄС звіт, що містить основні висновки перевірки якості, щорічно публікується державами-членами разом із річною програмою роботи та звітами про діяльність. Аудитори повинні виконувати рекомендації за результатами контролю якості протягом встановленого періоду, інакше вони підлягають дисциплінарним чи матеріальним санкціям (штрафи, призупинення діяльності, позбавлення ліцензій, сертифікатів, реєстрації або зобов'язання пройти навчання для підвищення кваліфікації тощо). Країни – члени ЄС мусять оприлюднювати дисциплінарні санкції, накладені на вповноважених аудиторів і відповідні фірми, вживати ефективних, помірних і стримувальних заходів до тих із них, що здійснюють обов'язковий аудит. При цьому санкції повинні включати можливість відкликання підтвердження фінансової звітності.

У Німеччині висновки інспекції включаються в непублічний попередній звіт і передаються аудиторській фірмі для коментування. Потім остаточний звіт спрямовується до Палати суспільних бухгалтерів, яка його розглядає на предмет наявності порушень професійних обов'язків. Відповідальність за таку оцінку несе Комісія з нагляду за аудиторською діяльністю. Згідно із законодавством звіти інспекції є конфіденційними та не можуть бути оприлюднені. Крім цього, зазначена комісія видає щорічний звіт, де міститься загальна інформація про результати перевірок.

У Великобританії на аудиторську фірму, при перевірці якої виявлено порушення, можуть бути накладені такі санкції: штрафи, осуд, усунення на рекомендований період часу, відкликання або непоновлення протягом певного часу сертифікату, реєстрації, дозволу чи ліцензії на

здійснення професійної діяльності, а також зобов'язання покрити вилати клієнтів (щоправда, від цього фірма може відмовитися).

В Австралії застосовуються такі санкції: узгоджене зобов'язання з конкретними вимогами (наприклад, припинення практики на певний період, сплата компенсації або перевірка зовнішніми консультантами); порушення цивільної справи або звернення до відповідних органів для відкриття кримінального провадження. Оприлюднення виявлених під час перевірки проблем також слугує стримувальним фактором.

Разом із тим у ЄС є альтернативний режим аудиту – щодо аудиторів із так званих третіх країн (тобто тих, котрі не є членами Співтовариства, а лише лістингуються в ньому). Цей режим передбачає надання дозволу здійснювати наглядові функції після оцінювання систем забезпечення відповідності аудиту. ЄС дозволяє обмін робочими матеріалами та кооперацію із зарубіжними регуляторами, якщо вона взаємна.

Деякі країни активніше обмінюються інформацією з іншими зацікавленими сторонами. Так, у ЄС аудитори повинні надавати відомості про банки і страхові компанії пруденційним регуляторам цих установ. У Великобританії податковий орган має право надавати інформацію Комітету із супроводу операційних процедур як органу забезпечення дотримання правил у сфері бухгалтерського обліку й аудиту (наприклад, коли вони вважають, що недостовірний облік може призвести до помилок у розрахунку податкових зобов'язань). Аудитор, інспекція з корпоративної звітності та інші органи із забезпечення дотримання міжнародних стандартів у Раді з фінансової звітності регулярно обмінюються даними між собою. В Австралії Інститут присяжних бухгалтерів і Комісія з цінних паперів та інвестування доповнюють один одного та слідкують за тим, щоб не перевіряти ті самі фірми.

Безперервна професійна освіта / безперервний професійний розвиток корисні для бухгалтерської професії загалом, оскільки слугують гарантією для громадськості, що бухгалтери відповідають сучасним вимогам та інноваціям. Нагляд за безперервною професійною освітою включає рекомендації відповідним професійним органам надати копії своїх навчальних програм із метою перевірки дотримання ними вимог до такої освіти. Наприклад, у Великобританії Рада з фінансової звітності затверджує положення цієї освіти для кожного із шести професійних органів, а маленька (з однієї-двох осіб) команда зазначеної ради, котра перевіряє такі органи, розглядає моніторинг як частину своїх щорічних перевірок по кожному з них. При цьому завжди є потреба в застосуванні підходу, що найкраще відповідає унікальним особливостям країни.

Більшість представників ради Регулюючого органу бухгалтерського обліку (ACRA) не практикують, призначаються міністром фінансів та є незалежними від аудиторської професії. ACRA перебуває на самофінансуванні (велика частина його доходу формується з обов'язкових зборів), є членом Міжнародного форуму незалежних регуляторів аудиту і Групи регуляторів аудиту ASEAN.

Ефективність діяльності професійних бухгалтерських організацій має вирішальне значення. Її забезпеченню слугують відповідні інструменти та орієнтири. Приміром, інструмент розвитку бухгалтерського обліку містить показники й пов'язані питання для оцінки рівня розвитку професійної бухгалтерської організації, в тому числі запитів, котрі стосуються присутності такої організації в країні та її членства в Міжнародній федерації бухгалтерів; координаційних механізмів; здатності цієї організації забезпечити дотримання вимог щодо обов'язків членів, зокрема достатність людських і фінансових ресурсів; наявності кодексу етики та його оновлення; розслідування, дисциплінарних заходів і процедури оскарження, в тому числі незалежності членів комісії.

Таким чином, у кожній країні – члені ЄС діє власна система нагляду за якістю фінансової звітності, яка має свої особливості.

3.3.4. Удосконалення національної системи нагляду за якістю фінансової звітності

Відповідно до вимог Угоди про асоціацію з ЄС Україна має забезпечити імплементацію міжнародних стандартів, які регулюють правила фінансового контролю, зокрема INTOSAI та їх методології. Актуальним є питання наближення національного законодавства з аудиторської діяльності до нормативно-правових актів ЄС, у тому числі Директиви 2006/43/ЄС¹, щодо конкретних вимог до обов'язкового аудиту суб'єктів господарювання, що становлять суспільний інтерес².

Міністерство фінансів України з метою реалізації реформи у сфері аудиту презентувало проект закону “Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність” (далі – Законопроект 1). Одночасно як альтер-

¹ Директива 2006/43/ЄС Європейського Парламенту та Ради про обов'язковий аудит річної звітності та консолідованої звітності, що вносить зміни до Директив Ради 78/660/ЄЕС та 83/349/ЄЕС і припиняє дію Директиви Ради 84/253/ЄЕС : міжнародний документ від 17.05.2006 № 2006/43/ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_844.

² Варто зауважити, що раніше в українське законодавство не було внесено жодних змін, спрямованих на запровадження загальноєвропейських принципів аудиту.

нативний варіант народними депутатами О. В. Кіршем, О. В. Кужель, В. В. Галасюком розроблено й внесено на розгляд Верховної Ради України проект закону “Про аудиторську діяльність” від 03.04.2015 № 2534 (далі – Законопроект 2).

Законопроект 1 розроблено за участі Світового банку, НКЦПФР, Національного банку України, Нацкомфінпослуг, а також Комітету Верховної Ради України з питань податкової та митної політики. За пропозицією Міністерства фінансів України на засіданні Уряду 30 березня 2016 р. його було ухвалено. Цей законопроект, як і другий, націлений на підвищення якості аудиторських послуг в Україні шляхом удосконалення системи регулювання аудиторської діяльності згідно з міжнародними стандартами.

Ключовим питанням є відповідність зазначених законопроектів Директиві 2006/43/ЄС, зокрема системі суспільного нагляду за аудиторською діяльністю та забезпечення якості аудиторських послуг. Із цією метою проведено порівняння змісту кожного пункту і статті Директиви 2006/43/ЄС (глава VIII “Суспільний нагляд та регуляторні домовленості між державами-членами”) із відповідними розділами (III та VII) законопроектів (за однойменною назвою “Суспільний нагляд за аудиторською діяльністю”).

У главі VIII Директиви 2006/43/ЄС передбачено п’ять статей, у яких викладено особливості суспільного нагляду за діяльністю аудиторських фірм і аудиторів (ст. 32 “Принцип суспільного нагляду”, ст. 33 “Співпраця між системами суспільного нагляду на рівні Співтовариства”, ст. 34 “Взаємне визнання заходів з регулювання між державами-членами”, ст. 35 “Призначення компетентних органів”, ст. 36 “Професійна таємниця та регуляторна співпраця між державами-членами”).

У Законопроекті 1 особливості щодо суспільного нагляду зазначено в розділі III, у ст. 14 “Організація суспільного нагляду за аудиторською діяльністю”, ст. 15 “Порядок формування та функціонування Ради нагляду”, ст. 16 “Формування та функціонування Інспекції” та ст. 17 “Оприлюднення інформації про діяльність Органу суспільного нагляду за аудиторською діяльністю”. Порівняння структури глави VIII Директиви 2006/43/ЄС і розділу III Законопроекту 1 (табл. 3.3.2) засвідчило, що окремі статті, а саме ст. 14 (п. 1, 4–12, 14), ст. 15 (п. 1), ст. 17, адекватні за змістом статтям Директиви 2006/43/ЄС (ст. 41 (п. 3)), а деякі (ст. 33–36) повністю не відповідають їй (ст. 7 (п. 1), ст. 14 (п. 2, 3, 13)).

Розділ VII Законопроекту 2 містить три статті: ст. 67 “Комітет суспільного нагляду за аудиторською діяльністю”, ст. 68 “Повноваження

Таблиця 3.3.2

Порівняння змісту глави VIII Директиви 2006/43/ЄС із розділами III та VII законопроектів, розроблених в Україні

Директива 2006/43/ЄС	Проект закону України "Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність", розділ III	Проект закону України "Про аудиторську діяльність", розділ VII
Ст. 32 "Принцип суспільного нагляду" (пункти 1–7)	Ст. 14 "Організація суспільного нагляду за аудиторською діяльністю" (п. 1) Ст. 15 "Порядок формування та функціонування Ради нагляду" (п. 1)	-
	Ст. 14 "Організація суспільного нагляду за аудиторською діяльністю" (п. 4)	Ст. 68 "Повноваження Комітету суспільного нагляду за аудиторською діяльністю" (п. 1)
	Ст. 41 "Дисциплінарні заходи до аудиторів та суб'єктів аудиторської діяльності" (п. 3)	Ст. 68 "Повноваження Комітету суспільного нагляду за аудиторською діяльністю" (п. 2)
	Ст. 17 "Оприлюднення інформації про діяльність Органу суспільного нагляду за аудиторською діяльністю"	Ст. 68 "Повноваження Комітету суспільного нагляду за аудиторською діяльністю" (п. 2)
	Ст. 14 "Організація суспільного нагляду за аудиторською діяльністю" (п. 14)	Ст. 67 "Комітет суспільного нагляду за аудиторською діяльністю" (пункти 6–8)
	Ст. 14 "Організація суспільного нагляду за аудиторською діяльністю" (пункти 5–8)	Ст. 68 "Повноваження Комітету суспільного нагляду за аудиторською діяльністю" (п. 3)
	Ст. 14 "Організація суспільного нагляду за аудиторською діяльністю" (п. 9)	Ст. 68 "Повноваження Комітету суспільного нагляду за аудиторською діяльністю" (пункти 4–11, 14)
Ст. 33 "Співпраця між системами суспільного нагляду на рівні Співтовариства"	-	Ст. 68 "Повноваження Комітету суспільного нагляду за аудиторською діяльністю" (п. 13)

Закінчення табл. 3.3.2

Директива 2006/43/ЄС	Проект закону України "Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність, розділ III	Проект закону України "Про аудиторську діяльність, розділ VII
Ст. 34 "Взаємне визнання заходів з регулювання між державами-членами"	Ст. 15 "Порядок формування та функціонування Ради нагляду" (п. 1) Ст. 15 "Порядок формування та функціонування Ради нагляду" (пункти 2-6)	Ст. 67 "Комітет суспільного нагляду за аудиторською діяльністю" (пункти 1, 2) Ст. 67 "Комітет суспільного нагляду за аудиторською діяльністю" (пункти 1, 2)
Ст. 35 "Призначення компетентних органів" (п. 1)	Ст. 14 "Організація суспільного нагляду за аудиторською діяльністю" (пункти 2, 3)	Ст. 67 "Комітет суспільного нагляду за аудиторською діяльністю" (пункти 4, 5, 9, 10)
Ст. 35 "Призначення компетентних органів" (п. 2)	Ст. 14 "Організація суспільного нагляду за аудиторською діяльністю" (п. 13) Ст. 16 "Формування та функціонування Інспекції" (пункти 1, 2)	Ст. 67 "Комітет суспільного нагляду за аудиторською діяльністю" (пункти 4, 5, 9, 10) Ст. 67 "Комітет суспільного нагляду за аудиторською діяльністю" (пункти 4, 5, 9, 10)
Ст. 36 "Професійна таємниця та регуляторна співпраця між державами-членами" (п. 1)	Ст. 16 "Формування та функціонування Інспекції" (пункти 1, 2)	Ст. 69 "Організація роботи Комітету суспільного нагляду за аудиторською діяльністю" (пункти 1-5)
Ст. 36 "Професійна таємниця та регуляторна співпраця між державами-членами" (п. 2)	Ст. 7 "Професійна етика" (п. 1)	-
Ст. 36 "Професійна таємниця та регуляторна співпраця між державами-членами" (пункти 3-7)	Ст. 7 "Професійна етика" (п. 1)	-

Складено авторами.

Комітету суспільного нагляду за аудиторською діяльністю”, ст. 69 “Організація роботи Комітету суспільного нагляду за аудиторською діяльністю”. Директиві 2006/43/ЄС адекватні такі статті цього розділу: ст. 32 – ст. 68 (п. 1, 2, 6–8, 12); ст. 33 – ст. 68 (п. 13). Водночас статті 35 і 36 їй повністю не відповідають (див. табл. 3.3.2).

Отже, статті цих законопроектів, у котрих розкриваються положення суспільного нагляду за аудиторською діяльністю, тільки частково відповідають главі VIII Директиви 2006/43/ЄС, а саме 10 пунктів Законопроекту 1 та 8 пунктів Законопроекту 2.

Так, у цілому за змістом Директиві 2006/43/ЄС відповідає вимога, зазначена в Законопроекті 1, що всі аудитори та суб'єкти аудиторської діяльності підлягають суспільному нагляду (ст. 14, п. 1), членами Ради нагляду можуть бути тільки непрактикуючі особи (ст. 15, п. 1), здійснення чого забезпечує орган суспільного нагляду за аудиторською діяльністю (ст. 14, п. 4); вимоги щодо дисциплінарного провадження стосовно аудитора й суб'єкта аудиторської діяльності (ст. 41, п. 3), оприлюднення інформації про діяльність Органу суспільного нагляду за аудиторською діяльністю (ст. 17), призначення компетентних органів, яким в Україні має стати вказаний орган (ст. 14, п. 2, 3), дотримання професійної етики, зокрема професійної таємниці (ст. 7).

Частково главі VIII Директиви 2006/43/ЄС відповідає зміст статей у розділі III Законопроекту 1 щодо фінансування системи суспільного нагляду, зокрема визначено, що фінансування має бути гарантованим і вільним від будь-якого неналежного впливу з боку аудиторів чи аудиторських фірм. Натомість у зазначеному законопроекті передбачено здійснення щорічних платежів суб'єктами аудиторської діяльності на користь Органу суспільного нагляду за аудиторською діяльністю (ст. 14, п. 14).

Аналіз адекватності змісту розділу VII Законопроекту 2 главі VIII Директиви 2006/43/ЄС показав, що їхні положення переважно узгоджуються між собою щодо процесів, за допомогою яких відповідним органом здійснюється суспільний нагляд (ст. 68, п. 1 Директиви), дисциплінарних проваджень і перевірок заяв та повідомлень (ст. 68, п. 2), оприлюднення програми роботи, звіту про діяльність та узагальненої інформації щодо результатів перевірок (ст. 68, п. 12), співпраці Комітету суспільного нагляду за аудиторською діяльністю з відповідними органами нагляду інших країн (ст. 68, п. 13).

Не повністю відповідає Директиві 2006/43/ЄС, де передбачене достатнє й незалежне фінансування цих органів, вимога, котра міститься в Законопроекті 2, стосовно фінансування органів суспільного нагляду, зокрема що джерелами фінансування Комітету суспільного нагляду за

аудиторською діяльністю є платежі суб'єктів суспільного інтересу та Аудиторської палати України в межах кошторису, затвердженого відповідним центральним органом виконавчої влади. Крім того, в цьому законопроекті відсутня вимога щодо допуску до управління системою суспільного нагляду саме непрактикуючих осіб.

Проте окремі положення, прописані в главі VIII Директиви 2006/43/ЄС, у аналізованих законопроектах взагалі відсутні, а саме: принципи суспільного нагляду щодо надання дозволу державами-членами меншості фахівців-практиків брати участь в управлінні системою суспільного нагляду (ст. 32, п. 1, 3); передбачення можливості взаємного визнання заходів із регулювання між державами-членами (ст. 34), а також певні положення стосовно співпраці компетентних органів держав-членів (ст. 36, п. 1); обміну між ними конфіденційною інформацією (ст. 36, п. 3, 4); повідомлення компетентного органу держави-члена в разі, якщо на території іншої такої держави проводиться або проводилася діяльність, котра суперечить положенням цієї Директиви (ст. 36, п. 5); здійснення розслідувань компетентними органами (ст. 36, п. 6); схвалення впроваджувальних заходів для забезпечення співпраці між ними за процедурами обміну інформацією та умовами транскордонних розслідувань (ст. 36, п. 7).

Глава VI “Забезпечення якості” Директиви 2006/43/ЄС містить одну статтю – 29 “Системи забезпечення якості”. Водночас розділ VII “Забезпечення якості аудиторських послуг” Законопроекту 1 складається з двох статей: 39 “Контроль якості аудиторських послуг” і 40 “Моніторинг якості ринку аудиторських послуг та конкуренції”, а розділ V “Контроль забезпечення якості аудиту та інших аудиторських послуг” Законопроекту 2 представлений шістьма статтями: 46 “Відповідальність за якісне проведення аудиту та надання інших аудиторських послуг”, 47 “Система заходів щодо контролю якості аудиту та інших аудиторських послуг”, 48 “Внутрішній контроль якості аудиту та інших аудиторських послуг”, 49 “Зовнішній контроль забезпечення якості аудиторських послуг”, 50 “Порядок проведення зовнішніх перевірок забезпечення якості аудиторських послуг” та 51 “Моніторинг якості аудиту та інших аудиторських послуг”.

Аналіз положень глави VI Директиви 2006/43/ЄС, розділу VII Законопроекту 1 та розділу V Законопроекту 2 дає підстави для таких висновків. Адекватність національних законопроектів структурі глави VI Директиви 2006/43/ЄС є частковою, а саме: п. 1 ст. 29 Директиви 2006/43/ЄС відповідають пункти 1, 3, 6, 7, 11, 12, 14–16 ст. 39 Законопроекту 1 та п. 2 ст. 47 і пункти 3, 5 ст. 50 Законопроекту 2 (табл. 3.3.3).

Таблиця 3.3.3

Порівняння змісту глави VI Директиви 2006/43/ЄС із розділами VII та V законопроектів, розроблених в Україні

Директива 2006/43/ЄС	Проект закону України "Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність", розділ VII	Проект закону України "Про аудиторську діяльність", розділ V
Ст. 29 "Системи забезпечення якості" (п. 1)	Ст. 39 "Контроль якості аудиторських послуг" (пункти 1, 3, 6, 7, 11, 12, 14–16)	Ст. 47 "Система заходів щодо контролю якості аудиту та інших аудиторських послуг" (п. 2). Ст. 50 "Порядок проведення зовнішніх перевірок забезпечення якості аудиторських послуг" (пункти 3, 5)
Ст. 29 "Системи забезпечення якості" (п. 2)	Ст. 39 "Контроль якості аудиторських послуг" (пункти 2, 4, 5, 8–10, 13, 17)	Ст. 47 "Система заходів щодо контролю якості аудиту та інших аудиторських послуг" (п. 2). Ст. 50 "Порядок проведення зовнішніх перевірок забезпечення якості аудиторських послуг" (пункти 3, 5)
		Ст. 46 "Відповідальність за якісне проведення аудиту та надання інших аудиторських послуг" (пункти 1–4)
		Ст. 47 "Система заходів щодо контролю якості аудиту та інших аудиторських послуг" (пункти 1, 3)
		Ст. 48 "Внутрішній контроль якості аудиту та інших аудиторських послуг" (пункти 1–6)
		Ст. 49 "Зовнішній контроль забезпечення якості аудиторських послуг" (пункти 1–6)
		Ст. 50 "Порядок проведення зовнішніх перевірок забезпечення якості аудиторських послуг" (пункти 1, 2, 4, 6, 7)
	Ст. 40 "Моніторинг якості ринку аудиторських послуг та конкуренції" (п. 1) Ст. 40 "Моніторинг якості ринку аудиторських послуг та конкуренції" (п. 2)	Ст. 51 "Моніторинг якості аудиту та інших аудиторських послуг" (пункти 1, 2) Ст. 51 "Моніторинг якості аудиту та інших аудиторських послуг" (пункти 3–6)

Складено авторами.

Жодна зі статей зазначених законопроектів не узгоджуються з п. 2 ст. 29 Директиви 2006/43/ЄС. При цьому структура Законопроекту 1 у частині забезпечення якості аудиторських послуг є детальнішою, ніж Законопроекту 2.

Порівняння змісту розділу VII Законопроекту 1 та глави VI Директиви 2006/43/ЄС показало, що змісту Директиви стосовно забезпечення якості аудиторських послуг відповідають статті Законопроекту 1 щодо встановлення критеріїв до осіб, які проводять перевірки з метою забезпечення якості (ст. 39, п. 7); недопущення виникнення конфлікту інтересів органами, що здійснюють контроль якості, та суб'єктами аудиторської діяльності (ст. 39, п. 6); дотримання міжнародних стандартів аудиту під час контролю якості аудиторських послуг суб'єктів аудиторської діяльності (ст. 39, п. 1); обов'язковості складання звіту, котрий має містити основні висновки та рекомендації за результатами перевірки з контролю якості (ст. 39, п. 11); встановлення періодичності проведення перевірки з метою забезпечення якості для суб'єктів аудиторської діяльності – обов'язковий аудит фінансової звітності великих підприємств здійснюється один раз на три роки, а для інших суб'єктів аудиторської діяльності – один раз на шість років (ст. 39, п. 3), натомість у Директиві 2006/43/ЄС така періодичність для всіх суб'єктів є однаковою – один раз на шість років. Також Директиві 2006/43/ЄС відповідають положення Законопроекту 1 стосовно обов'язковості встановлення строків для виправлення порушень у системі контролю якості суб'єктів аудиторської діяльності (ст. 39, п. 14) та застосування стягнень у разі невиконання рекомендацій, наданих за результатами проведення перевірок з контролю якості (ст. 39, п. 15).

Слід зазначити, що положення розділу V Законопроекту 2 переважно відповідають змісту глави VI Директиви 2006/43/ЄС у частині вимог до досвіду контролерів (ст. 50, п. 3); складання висновку за наслідками проведення зовнішнього контролю якості (ст. 50, п. 5), періодичності перевірки з метою забезпечення якості (ст. 47, п. 2).

Водночас взагалі не відповідає положенням п. 1 ст. 29 Директиви 2006/43/ЄС зміст статей аналізованих законопроектів щодо нагляду з боку держав-членів за тим, щоб до всіх аудиторів і аудиторських фірм застосовувалася система забезпечення якості. До цієї системи встановлено такі критерії: вона повинна бути незалежною від аудиторів і аудиторських фірм із урахуванням суспільного нагляду; її фінансування має бути гарантованим, вільним від будь-якого можливого неналежного впливу з боку аудиторів чи аудиторських фірм та достатнім; загальні результати її діяльності повинні оприлюднюватися раз на рік. Окрім

того, в національних законопроектах не передбачено реалізацію впроваджувальних заходів відповідним органом.

Законопроект 1 отримав позитивну оцінку від Єврокомісії, IFIAR, Ради з фінансової звітності (Великобританія) та Комісії з нагляду за аудиторською діяльністю (Німеччина). Також його підтримано робочою групою, створеною при Комітеті Верховної Ради України з податкової та митної політики, до якої увійшли європейські експерти, представники регуляторів і професійних громадських організацій. На необхідності прийняття цього законопроекту наголошено в Резолюції позачергового з'їзду Всеукраїнської професійної громадської організації “Спілка аудиторів України”.

Усі зауваження до Законопроекту 1 опрацьовувалися міжнародними експертами. Ті з них, котрі не суперечили вимогам Директиви 2006/43/ЄС, і більшість зауважень, що містили конкретні пропозиції, було враховано. Поза увагою залишено пропозиції, розроблені безвідносно до особливостей європейського законодавства щодо провадження аудиторської діяльності в умовах посилення суспільного нагляду за якістю аудиторських послуг, котрі надаються підприємствам, що становлять суспільний інтерес. Проведено узгоджувальну нараду із фахівцями Міністерства юстиції України з питання врахування висловлених зауважень і обґрунтування недоцільності внесення змін за окремими з них.

На наш погляд, Законопроектом 1 запропоновано оптимально збалансовану модель суспільного нагляду та саморегулювання аудиторської діяльності, яку підтримано регуляторами й представниками професії.

На нашу думку, створенню національної системи нагляду за якістю фінансової звітності суб'єктів господарювання, аналогічної країнам ЄС, сприятиме не тільки прийняття Закону України “Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність”, а й вдосконалення і затвердження проекту Концепції національної системи нагляду за якістю фінансової звітності, розробленої автором на основі законопроектів¹ (див. додаток).

Висновки

1. Міжнародні стандарти фінансової звітності не є сталим регламентом для розкриття облікової інформації, підготовки й оприлюднення інформації, оскільки постійно вдосконалюються. Дослідження впли-

¹ Проект Закону “Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/55d721ef438fe.doc>; Проект Закону “Про аудиторську діяльність” від 03.04.2015 № 2534 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54644.

ву МСФЗ на вітчизняне законодавство (проведене за схемою “від міжнародного досвіду до національного”) є актуальним з огляду на вплив міжнародних стандартів на розбудову національних систем бухгалтерського обліку, адже впродовж останніх десятиліть процес гармонізації вимог до високоякісної корпоративної звітності, зокрема фінансової, визначає вектор розвитку концептуальних засад регулювання бухгалтерського обліку у світі. Саме тому на цьому етапі постала потреба в постійному моніторингу змін, що вносяться до МСФЗ Радою з міжнародних стандартів бухгалтерського обліку, та їх урахуванні при реформуванні національного обліково-інформаційного простору.

2. У процесі дослідження встановлено, що на сьогодні окремі пункти національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку залишаються неузгодженими з міжнародними стандартами. Це є вагомою підставою для подальшого вдосконалення вітчизняного регулювання сфери підготовки та оприлюднення фінансової звітності.

3. У результаті порівняльного аналізу відповідності вітчизняних нормативно-правових актів регулювання сфери бухгалтерського обліку та фінансової звітності оновленим положенням МСФЗ виявлено певні розбіжності, що потребують урахування, зокрема:

- наказ Міністерства фінансів України “Про примітки до річної фінансової звітності” від 29.11.2000 № 302 потребує внесення відповідних змін у частині визначення основних принципів, якими повинен керуватися суб’єкт господарювання при формуванні судження стосовно впливу подання тієї чи іншої інформації в примітках на зрозумілість і порівнянність фінансової звітності загалом (відповідно до роз’яснювальних поправок до МСБО 1 “Подання фінансової звітності”);
- виокремлення категорії основних засобів зі складу багаторічних насаджень у групу “Плодоносні рослини” в Методичних рекомендаціях з бухгалтерського обліку основних засобів із метою забезпечення узгодження національних стандартів із міжнародними.

КОНЦЕПЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ НАГЛЯДУ ЗА ЯКІСТЮ ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ¹

Загальна частина

Проблеми, які потребують розв'язання. Успішне функціонування суб'єкта суспільного інтересу потребує повної, неупередженої та достовірної інформації про поточний стан і результати діяльності, які відображено у фінансовій звітності. У зв'язку із зазначеним фінансова звітність повинна бути надійним джерелом аналітичних даних для подальшого розвитку та визначення економічного потенціалу суб'єктів суспільного інтересу². Підвищення ролі фінансової звітності в управлінні вимагає забезпечення системи її якості³, достовірності, об'єктивності й корисності⁴, оскільки на її основі надається інформація внутрішнім і зовнішнім користувачам для прийняття управлінських рішень щодо поліпшення процесу управління, визначення його стратегії й тактики, залучення інвестицій, надання позик тощо.

Факти, відображені у фінансовій звітності, підлягають підтвердженню аудитором, обов'язок якого – висловити думку про реальний і достовірний стан фінансової звітності у формі аудиторського висновку. Зміст аудиторського висновку являє собою незалежну експертизу фінансової звітності щодо дотримання її основних вимог (реальності, зрозумілості, достовірності, своєчасності) та єдиної методології складання.

¹ Складено автором на основі: Проект Закону “Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/55d721ef438fe.doc>; Проект Закону “Про аудиторську діяльність” від 03.04.2015 № 2534 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf35111=54644.

² *Суб'єкти суспільного інтересу* – суб'єкти, що регулюються законодавством держави-члена та чий передавальні цінні папери допущені до обігу на регульованому ринку будь-якої держави-члена; кредитні установи; суб'єкти страхової діяльності та суб'єкти, що мають істотне суспільне значення з огляду на природу їхньої діяльності, їх розмір або чисельність їхнього персоналу.

³ *Критеріями забезпечення системи якості* (визначаються з урахуванням суспільного нагляду) є: 1) фінансування – гарантоване й вільне від можливого неналежного впливу аудиторських фірм (аудиторів); 2) наявність достатніх ресурсів; 3) належна професійна освіта та досвід обов'язкового аудиту та фінансової звітності, поєднаний із тематичним навчанням (перевірок і якості); 4) підбір контролерів за об'єктивною процедурою, спрямованою на забезпечення відсутності конфлікту інтересів між контролерами та аудиторською фірмою (аудитором); 5) оцінка дотримання чинних стандартів аудиту й вимог щодо незалежності, кількості та якості витрачених ресурсів, очікуваної винагороди і внутрішньої системи контролю якості аудиторської фірми; 6) складання звіту, що містить основні висновки перевірки для забезпечення якості; 7) термін проведення аудиту якості – один раз на шість років; 8) оприлюднення результатів системи забезпечення якості – раз на рік; 9) зауваження за результатами перевірок для забезпечення якості враховуються аудитором (аудиторською фірмою) в розумний строк.

⁴ *Корисна фінансова інформація* повинна бути доречною, правдивою, порівнянною, вчасною, зрозумілою, такою, щоб її можна було перевіряти. *Основними* якісними характеристиками є правдиве подання та суттєвість, *посилювальними*, що збільшують корисність інформації, – порівняльність, можливість перевірки, своєчасність і зрозумілість.

На сьогодні в Україні внаслідок недосконалого регулювання ринку аудиторської діяльності та його невідповідності вимогам європейських директив є проблеми з підтвердженням якості фінансової звітності суб'єктів суспільного інтересу, що підвищує ризики їх банкрутства та створює недовіру до них потенційних інвесторів і фізичних осіб. Аудиторська палата України певною мірою контролює галузь (здійснює сертифікацію, веде реєстр аудиторських фірм і аудиторів-підприємців, перевіряє якість наданих послуг, проводить дисциплінарні розслідування та застосовує належні санкції), але не відповідає, згідно з міжнародною практикою, статусу незалежного Органу суспільного нагляду. Згідно з Директивою 2006/43/ЄС, до складу такого органу входять непрактикуючі особи¹.

Для побудови національної системи нагляду за якістю фінансової звітності необхідно прийняти ряд нормативних документів, що забезпечать демонополізацію аудиту та його відокремлення від держави. Відповідно до Угоди про асоціацію України із Європейським Союзом, уряд узяв зобов'язання імплементувати положення директив 2006/43/ЄС і 2013/34/ЄС в національне законодавство у сфері аудиту, оскільки чинна система регулювання аудиторської діяльності суперечить європейському законодавству, що також є одним із орієнтирів держави в рамках стратегії "Україна 2020".

Актуальним є відведення аудиту ключової ролі в суспільстві, підвищення його якості до належного рівня, забезпечення незалежності та чіткого дотримання етичних стандартів. Це сприятиме зміцненню фінансової стабільності національної економіки, поліпшенню інвестиційного клімату, спрощенню виходу вітчизняних виробників на світові ринки капіталу.

Мета і завдання

Мета Концепції – побудова ефективної національної системи нагляду за якістю фінансової звітності суб'єктів суспільного інтересу на підставі національних і міжнародних нормативно-правових актів.

Основні напрями реалізації

Основними напрямами реалізації Концепції є:

- Створення **прозорого, незалежного** Органу суспільного нагляду (ОСН) для вдосконалення механізму незалежного фінансового контролю з визначенням його юридичного статусу (не залежного від аудиторських фірм), обсягу повноважень, рівня фінансового забезпечення **та відокремлення його від політичного впливу**.
- Встановлення критеріїв контролю якості аудиторських послуг та розроблення системи відповідальності за неякісне надання послуг.
- Формування електронного єдиного реєстру аудиторів і аудиторських фірм для їх операції в межах **та за межами України (закордонними контрагентами)** з урахуванням вимог конфіденційності; сертифікації аудиторів України. **Створення загальнодержавного реєстру аудиторських висновків**.

¹ *Непрактикуюча особа* – фізична особа, яка протягом трьох років до залучення в управління системою суспільного нагляду не проводила обов'язкових аудитів, не мала права голосу в аудиторській фірмі, не була членом адміністративного або керівного органу аудиторської фірми, не була найнятою аудиторською фірмою та не пов'язана з нею в інший спосіб.

• Здійснення аудиторами контролю якості фінансової звітності суб'єктів, які становлять суспільний інтерес (Інспекція із забезпечення якості) та не становлять суспільного інтересу (АПУ).

• **Створення системи нагляду за дотриманням і забезпеченням вимог до фінансової звітності, що передбачає:**

– *визначення сфери взаємоузгодженості, координації та відповідальності між укладачами фінансової звітності, аудиторами й регуляторами* з метою їх координації та запобігання невідповідностей і дублювання;

– *дотримання корпоративної поведінки та надання їй оцінки* (встановлення високих штрафів, адміністративних або цивільних санкцій за неякісне управління, неякісну рекламу про бізнес, а також неофіційних санкцій, тобто громадської критики);

– *забезпечення ефективної системи ведення бухгалтерського обліку та відповідальності укладачів за якість складання фінансової звітності для кожного суб'єкта господарювання* шляхом розроблення переліку індикаторів оцінки впливу запроваджених заходів, встановлення розбіжностей і пріоритетів для її подальшого поліпшення.

• **Побудова системи нагляду за дотриманням і забезпеченням вимог до аудиту та гарантій якості фінансової звітності, що включає:**

– *оцінювання за групами критеріїв ефективності системи щодо якості складання фінансової звітності*. Перша група ґрунтується на результатах і ресурсах (факторах) – рівень призначених ресурсів (кількість показників та розміри їх витрат); в основу другої групи покладено вимірники результативності – природа проведених заходів (кримінальні чи адміністративні), специфічні види санкцій (ув'язнення, штрафи), число й загальний обсяг накладених санкцій (роки ув'язнення, розмір штрафних санкцій, кількість запроваджених процесуальних дій), необхідний час від стадії розслідування до стадії застосування покарання, порівняння числа порушених справ із кількістю успішно завершених;

– *забезпечення рівнів якісного складання фінансової звітності: саморегулювання (дотримання законодавства) в процесі підготовки звітності; обов'язковий аудит фінансової звітності; погодження фінансової звітності; дотримання системи інституціонально-го нагляду (суд, санкції, скарги; громадська реакція та реакція преси);*

– *обрання методології відбору суб'єктів господарювання для перевірки*: поєднання ризикоорієнтованого підходу та випадкової вибірки, черговості або застосування обох методів. Ризик базується на ймовірності значних порушень та їх впливу на фінансові ринки з урахуванням складності діяльності, суттєвих облікових принципів, а отже, й фінансових звітів, діяльності емітента, результатів історичного (ретроспективного) аналізу дотримання вимог до раніше наданої фінансової звітності, досвіду управління та безпосередньо аудиторів тощо. До інших факторів доцільно віднести: ризики, пов'язані з обраною галуззю; доречність фінансової інформації емітентів; загальні виявлені порушення з досвіду попередніх перевірок; отримання скарги; звернення до інших органів влади (регуляторних органів); питання, які розглядаються в засобах масової інформації; результати наукових досліджень;

– *вибір методів документальних перевірок і підготовка аудиторських висновків із урахуванням застосування повного (необмеженого) обсягу інформації*. До процедур

перевірки належать: огляд річних і проміжних консолідованих фінансових звітів; визначення напрямів діяльності емітента зі значними ризиками й обліковими проблемами; порушення питань аудитором; звернення до органів, відповідальних за аудит, та затвердження фінансової інформації; встановлення галузевих особливостей бухгалтерського обліку; залучення зовнішніх експертів; проведення перевірки в суб'єкта господарювання;

– обговорення з емітентом складу виявлених порушень після оприлюднення корпоративної звітності. **За результатами обговорення може бути прийняте одне з трьох рішень: перше – виправлення в бухгалтерському обліку є неприйнятним через істотне викривлення інформації – вживаються доступні заходи відповідно до чинного нормативно-правового забезпечення; друге – провести аналіз оприлюдненої фінансової звітності та додатково опублікувати внесені корективи; третє – оприлюднити корективи, внесені до фінансової звітності, в наступний звітний період, при цьому емітенту надсилається повідомлення, що фінансова звітність не оприлюднюється;**

– визначення критеріїв якості підготовки фінансової звітності, що передбачає використання систем програмно-облікового забезпечення; наявність графіків закриття періоду, графіків документообігу, посадових інструкцій; внутрішні управлінські перевірки суб'єкта господарювання; залучення внутрішніх аудиторів; дотримання термінів виконання службових обов'язків; призначення на посаду відповідно до освіти й компетентності;

– застосування принципів при оцінюванні впливу на якість фінансової звітності: встановлення обсягу роботи залежно від її складності (важливості); зосередження уваги на положеннях стандарту, що доповнюють національне законодавство; доцільність розгляду впливу пропозицій на малий бізнес;

– дотримання переліку основоположних принципів контролю для незалежних наглядових органів за аудиторськими фірмами й аудиторами при проведенні аудиту суб'єктів, які становлять суспільний інтерес, у тому числі лістингових компаній, що включає розроблення високоякісних стандартів бухгалтерського обліку й аудиту; встановлення на законодавчому рівні вимог до підготовки й оприлюднення фінансової звітності; застосування ефективних механізмів освіти та тренінгів для бухгалтерів і аудиторів;

– необхідність застосування внутрішнього контролю та внутрішнього й зовнішнього аудиту до лістингових компаній і суб'єктів, які становлять суспільний інтерес;

– реалізацію основного принципу функцій наглядового органу за якістю складання фінансової звітності суб'єктів, які становлять суспільний інтерес;

– отримання економічних вигід, тобто порівняння витрат із результатами.

Зазначене вище здійснюється на підставі:

– вивчення стандартів і визначення складу групи для здійснення системи нагляду; встановлення критеріїв для відбору, тренінгу й оцінки перевіряючих, а також для відбору аудиторських фірм і аудиторів-підприємців із метою проведення моніторингу; розроблення програми моніторингу та контрольних заходів; класифікації результатів, виявлених у процесі моніторингу; визначення процедури оцінки якості фінансової звітності та припинення діяльності суб'єктів господарювання як частини внутрішнього контролю; прийняття

рішення про метод звітування перед регулюючим органом, у тому числі професійними організаціями бухгалтерів, щодо результатів моніторингу; встановлення регулятивних дій і наступного нагляду (за незадовільних результатів); визначення способу поєднання ліцензування та застосування дисциплінарних заходів;

– **урахування ризику суб'єктивного викривлення даних у разі можливого переходу аудитора з однієї фірми до іншої.** Ступінь відповідальності особи чи фірми, тобто різних систем, залежить від нормативно-правової бази кожної країни. Використання різних систем передбачає розкриття умов призначення зовнішніх аудиторів і аудиторських фірм; критеріїв для включення до реєстру аудиторських фірм; умов звільнення та підстав для відмови в проведенні аудиту зовнішніми аудиторами й аудиторськими фірмами, в тому числі обов'язкового аудиту суб'єктів, які становлять суспільний інтерес;

– **розроблення й імплементації ключових функцій і принципів для гарантування високої якості, об'єктивності та достовірності встановлення ефективної інституціональної системи нагляду за аудитом якості складання фінансової звітності.** Складові системи нагляду за аудитом включають вимоги щодо відповідної кваліфікації та професійної компетенції аудиторів на проведення аудиту; незалежності аудиторів; відкликання ліцензії на його проведення в разі невиконання попередніх двох вимог;

– **дотримання принципів: незалежності** (наприклад, при атестації зовнішнього аудитора), що сприятиме надійності змісту фінансової звітності, а отже, й ефективному функціонуванню ринку капіталу; **об'єктивності системи нагляду** – виконання повноважень аудиторів і аудиторських фірм відповідно до чинних стандартів, контроль їх дотримання (повинен здійснюватися за потреби шляхом розслідування, перевірки);

– **забезпечення відсутності під час перевірки конфлікту інтересів** між аудиторською фірмою (аудитором) та суб'єктом господарювання; **сфери перевірки забезпечення якості аудиту**, що включає тестування відібраних матеріалів аудиту, кількість і якість використаних ресурсів, внутрішню систему контролю аудиторської фірми;

– **забезпечення наглядових органів своєчасними й ефективними механізмами збору, оброблення інформації та повноваженнями для їх дотримання.** До таких повноважень доцільно віднести застосування санкцій та відкликання аудиторської ліцензії. Дії наглядових органів можуть бути предметом розгляду й перевірки, в тому числі оскарження у вищій інстанції;

– **регулярного обстеження ефективності функціонування діяльності зовнішнього аудиту.**

Результати Ради нагляду за аудиторською діяльністю свідчать, що підвищення ефективності роботи не обов'язково приводить до збільшення персоналу або витрат бюджету. Як правило, інформації по справах, котрі регулятори не доводять до слідства, бракує.

Оцінка ефективності роботи органу суспільного нагляду може бути здійснена шляхом аналізу різних аспектів регуляторної діяльності аудиту, таких як кількість справ, по котрих триває слідство, публікацій у пресі; зміст рішень та їх вплив на компанії, конкурентів і ринкові ціни; висновки представників органів регулювання, аудиторських фірм та компанії, що підлягають дослідженню.

Критерії визначення ефективності зовнішнього аудиту аудиторським комітетом: наявність детального плану, компетентності персоналу та відповідних ресурсів для проведення зовнішнього аудиту; своєчасність і якість виконання аудиторських процедур; отримання інформації від менеджерів суб'єктів господарювання, персоналу внутрішнього аудиту, з періодичних та інтернет-видань, оприлюднених аудиторських висновків.

• **Організація системи нагляду за дотриманням і забезпеченням вимог до професійних бухгалтерів:**

– **кваліфікація професійних бухгалтерів визначається за національними професійними вимогами.** Професійний бухгалтер досягає, демонструє, розвиває професійну компетентність та відповідає етичному кодексу. За професійними обов'язками він може виконувати функції аудитора, залучатися для податкових консультацій або відповідних послуг суб'єктів господарювання. Всі аудиторів, які проводять обов'язковий аудит, є професійними бухгалтерами, але не всі професійні бухгалтери є аудиторами;

– **ефективне регулювання аудиторських послуг** передбачає створення й виконання етичних, технічних і професійних стандартів для впевненості, що професійні бухгалтери мають необхідну кваліфікацію та дотримуються у своїй роботі відповідних професійних стандартів;

– **відповідальність національного професійного органу (органу бухгалтерів)** за правильне застосування професійних і етичних стандартів; безперервне професійне зростання; дотримання кваліфікаційних вимог для членства, в тому числі складання професійних іспитів і наявність практичного досвіду;

– **склад інституціональних механізмів:** професійні бухгалтерські організації, громадські організації, зовнішнє державне регулювання (професійна сфера регулюється державною чи незалежною установою). Професійні бухгалтерські організації відіграють важливу роль у наданні гарантії якості послуг своїх членів, здійснюють нагляд за їхньою діяльністю через підтримання та впровадження міжнародних стандартів бухгалтерського обліку, проводять розслідування, вживають дисциплінарних заходів, підвищують інформативність, проводять безперервний процес щодо глобального зміцнення бухгалтерської професії;

– **складові бухгалтерської професії, що потребують регулювання:**

▪ **вхідні вимоги** – визначення професійного розвитку: початковий (мінімальні вимоги до професійної підготовки), безперервний (для професійних бухгалтерів);

▪ **етичні вимоги до професійних бухгалтерів** – нести відповідальність не виключно для задоволення потреб окремого клієнта чи роботодавця, а діяти в інтересах суспільства;

▪ **моніторинг поведінки та ефективності роботи професійних бухгалтерів** – має здійснюватися у вигляді нагляду за забезпеченням якості фінансової звітності (повинен бути пов'язаний із вимогами безперервного професійного розвитку, надійною системою розслідування й дисципліни) та контролю за ефективністю роботи професійних бухгалтерів;

▪ **розслідування дотримання дисципліни професійними бухгалтерами** – має проводитися для всіх професійних бухгалтерів шляхом забезпечення розслідування та дисциплінарних заходів щодо порушень (професійних стандартів);

▪ *безперервна професійна освіта* (безперервний професійний розвиток) – гарантує громадськості відповідність рівня професійних бухгалтерів сучасним вимогам та інноваціям. Для реалізації безперервної професійної освіти є безліч методів. Так, типовий нагляд передбачає моніторинг навчальних програм та їх реалізацію;

▪ *застосування відповідних інструментів і орієнтирів при визначенні ефективності діяльності професійних бухгалтерських організацій*. До складу інструментів розвитку бухгалтерського обліку входять показники, зокрема з оцінки рівня розвитку професійної бухгалтерської організації, в тому числі запити, що стосуються: наявності професійної організації бухгалтерів у країні та її членства в Міжнародній федерації бухгалтерів; координаційних механізмів; їхньої здатності забезпечити дотримання вимог до обов'язків членів, зокрема достатність людських і фінансових ресурсів; існування кодексу етики та його оновлення; розслідування, дисциплінарних заходів і процедур оскарження, в тому числі незалежності членів комісії.

До складу орієнтирів при визначенні ефективності діяльності професійних бухгалтерських організацій доцільно віднести: стійкість (юридична й нормативна база, інституціональний і управлінський, а також інтелектуальний та професійний потенціал); відповідність (значення для членів, зацікавлених сторін, суспільства); стандарти й забезпечення (освіта, навчання та професійна кваліфікація, ухвалення й впровадження міжнародних стандартів у галузі бухгалтерського обліку, моніторинг і виконання).

Очікувані результати

Реалізація Концепції сприятиме зміцненню фінансової стабільності національної економіки та прозорості ринків капіталу.

Результатами здійснення Концепції будуть:

- адаптація законодавства України з питань проведення аудиту фінансової звітності до законодавства Європейського Союзу;
- підвищення прозорості, достовірності й об'єктивності фінансової звітності суб'єктів господарювання України;
- поліпшення інвестиційного клімату в Україні;
- поглиблення міжнародного співробітництва в проведенні аудиту щодо ефективного запровадження міжнародних стандартів;
- удосконалення системи підготовки й перепідготовки кадрів із питань бухгалтерського обліку та фінансової звітності;
- приведення структури аудиторського звіту у відповідність із вимогами міжнародної практики;
- спрощення виходу вітчизняних виробників на світові ринки капіталу;
- відкриття доступу українським аудиторам на європейські ринки.

3.4. УДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДОЛОГІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ ТА ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ В УСТАНОВАХ І ОРГАНІЗАЦІЯХ, ЩО НАЛЕЖАТЬ ДО СФЕРИ УПРАВЛІННЯ МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

3.4.1. Методологічне забезпечення функції внутрішнього аудиту в системі управління Міністерства фінансів України

На сьогодні розвиток внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в органах державного сектору України є одним із критеріїв, за якими міжнародні експерти оцінюють стан реалізації реформ у сфері державного внутрішнього фінансового контролю (ДВФК) у контексті виконання нашою державою взятих нею зобов'язань при реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС¹. Зокрема, до показників оцінювання внутрішніх механізмів контролю належать: розподіл обов'язків, ефективність механізмів контролю зобов'язань за видатками, відповідність механізмів контролю за здійсненням платежів².

Згідно з рекомендаціями Міжнародного валютного фонду, наведеними в резюме для керівництва Звіту про надання технічної допомоги Україні за 2014 рік (опубліковано в січні 2016 р.), наша держава повинна й надалі докладати зусиль в контексті реформування вітчизняної системи ДВФК щодо “розгортання служб внутрішнього аудиту... і впровадження заходів, які передбачають покладення на керівників міністерств відповідальності за здійснення процесів внутрішнього контролю у своїх відомствах. Необхідно передбачити надання більшого простору для маневру у виконанні бюджету та ослаблення зовнішнього контролю над головними розпорядниками бюджетних коштів (далі – РБК), які продемонстрували наявність належних процесів контролю. Такі зміни, однак, мають здійснюватися в середньостроковій перспективі”³.

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_\(body\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_(body).pdf).

² Звіт про стан розвитку державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за I півріччя 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=131416>.

³ Україна: Звіт про надання технічної допомоги – огляд управління державними фінансами. Вересень 2014 року / Міжнар. валют. фонд. – 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/lang/ukrainian/pubs/ft/scr/2016/cr1630u.pdf>.

Як ключовий орган проведення єдиної державної бюджетно-фінансової політики, Міністерство фінансів України (далі – Міністерство, Мінфін) є головним відповідальним виконавцем з української сторони за реалізацію заходів, передбачених затвердженим урядом Планом заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на 2014–2017 роки¹. Проте у сфері забезпечення розвитку внутрішнього аудиту й внутрішнього контролю в системі Мінфіну є певні труднощі, котрі на сьогодні притаманні також більшості інших міністерств і центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), керівники яких часто недооцінюють важливість та необхідність забезпечення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту як складових системи ДВФК.

Неусвідомлення керівниками персональної відповідальності за визначення базових положень внутрішнього контролю, котра базується на відповідальності й підзвітності керівників (управлінська підзвітність) та управлінні ризиками, яка не може бути окремою діяльністю й повинна передбачати механізми, процеси, операції, інтегровані в систему внутрішнього контролю (далі – СВК), не сприяє повною мірою виконанню підрозділами внутрішнього аудиту (ПВА) своїх функцій як інструменту з налагодження керівниками державних органів ефективної СВК і запобігання порушенням у бюджетному процесі.

Основні показники діяльності ПВА в міністерствах та інших ЦОВВ за 2014 р. – I півріччя 2016 р. наведені в табл. 3.4.1.

Дані табл. 3.4.1 свідчать, що результативність функції внутрішнього аудиту в системі управління органів державної влади залишається на невисокому рівні. Як зазначає у своєму звіті Центральний підрозділ гармонізації² (ЦПГ), функція внутрішнього аудиту в більшості органів “поки ще є слабкою та не має змоги дієво впливати на стан фінансово-бюджетної дисципліни”³.

Оцінка СВК у Мінфіні за результатами проведених внутрішніх аудитів показала, що керівники структурних підрозділів Міністерства не-

¹ Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>.

² Управління гармонізації державного внутрішнього фінансового контролю Державної аудиторської служби України.

³ Звіт про стан розвитку державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за I півріччя 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=131416>.

**Основні показники діяльності підрозділів внутрішнього аудиту
в міністерствах, інших ЦОВВ**

Показники	2014	2015	2016 (I півріччя)
Чисельність працівників, осіб:			
штатна	1 660	1 556	1 601
фактична	1 291	1 133	1 196
Кількість проведених внутрішніх аудитів, од.	2 722	2 797	1 054
Відшкодовано втрат і збитків на суму, тис. грн	66 300	158 671	40 419
Усунуто інші порушення, які не призвели до втрат чи збитків, зменшено небажані наслідки неефективних управлінських рішень на суму, тис. грн	–	4 115 930	1 284 318
Кількість наданих рекомендацій за результатами аудитів, од.	18 525	17 204	6 662
з яких впроваджено й забезпечено результативність,	12 792	11 421	3 060
у т. ч. рекомендацій, за якими досягнуто економічного ефекту від упровадження	1 507	1 547	74

Складено за: Звіт про стан розвитку державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за 2014 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/107582>; Звіт про стан розвитку державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=122171>; Звіт про стан розвитку державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за I півріччя 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=131416>.

чітко визначали або взагалі не визначали мету й цілі діяльності. Потенційні події, що можуть вплинути на їх досягнення, іноді не ідентифікувались, а посадові особи й керівники підрозділів Мінфіну не мають знань із питань внутрішнього контролю та управління ризиками. За таких умов задля налагодження відповідно до Стандартів внутрішнього аудиту, затверджених наказом Мінфіну від 04.10.2011 № 1247 (далі – Стандарти № 1247)¹, ризик-орієнтованого планування діяльності, ПВА має провести консультації з вищим керівництвом Міністерства й керівниками структурних підрозділів, які безпосередньо відповідають за

¹ Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту : наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11>.

функції, процеси, що охоплюються внутрішнім аудитом (відповідальні за діяльність), із метою вироблення власного судження про ризики, притаманні конкретним напрямам (видам, сферам) діяльності та процесам, що реалізуються конкретним підрозділом Мінфіну.

Крім того, в Міністерстві процес запровадження СВК європейсько-го зразка супроводжується низкою проблем, котрі негативно вплинули на забезпечення організаційної незалежності діяльності ПВА в апараті Мінфіну та реалізацію функції внутрішнього аудиту у сфері його відповідальності. Не є пріоритетною для Міністерства (й тому вона нормативно не закріплена за жодним структурним підрозділом) функція координації запровадження систем контролю та управління ризиками у структурних підрозділах Мінфіну та у сфері його відповідальності.

Разом із тим, відповідно до Стандартів № 1247, саме СВК і функціонування такої системи в державному органі та у сфері його відповідальності є одним із об'єктів внутрішнього аудиту. ПВА покликані надавати керівникам міністерств та інших ЦОВВ об'єктивні й незалежні висновки та рекомендації щодо роботи СВК і її вдосконалення.

За результатами аналізу нормативно-правових документів, якими регламентовано механізм утворення ПВА та забезпечення їх функціонування в Мінфіні, у світлі основних Міжнародних стандартів професійної практики внутрішнього аудиту ІА¹, Стандартів № 1247 і Порядку утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001² (далі – Порядок № 1001), можна стверджувати, що положення про цілі, повноваження та обов'язки внутрішнього аудиту в організації; предмет і сутність роботи з підготовки ризик-орієнтованого плану виконання завдань із внутрішнього аудиту тощо, внормовані

¹ Міжнародні стандарти професійної практики внутрішнього аудиту (Стандарти). Редакція: трав. 2013 р. / пер. з англ. ВГО "Інститут внутрішніх аудиторів України" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/IPPF%202013%20Ukrainian.pdf>.

² Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%B>.

в міжнародних стандартах і підтверджені найкращою світовою практикою, загалом відображені у відомчих нормативно-правових документах Мінфіну. Однак задля деталізації аспектів методології запровадження ризик-орієнтованого підходу під час планування діяльності ПВА в апараті Мінфіну потрібно привести у відповідність із вимогами Порядку № 1001 внутрішні нормативно-правові акти й документи у сфері внутрішнього аудиту, а саме: Регламент Міністерства фінансів України, затверджений наказом Мінфіну від 30.04.2004 № 306 (у редакції наказу Мінфіну від 19.11.2007 № 1280, зі змінами); Положення про колегію Міністерства фінансів України, затверджене наказом Мінфіну від 22.11.2007 № 1313 (у редакції наказу Мінфіну від 08.05.2012 № 529); Положення про Управління запобігання корупції та внутрішнього аудиту, затверджене наказом Мінфіну від 19.01.2016 № 10 (далі – Положення № 10); Положення про порядок здійснення внутрішнього аудиту в Міністерстві фінансів України, затверджене наказом Міністерства фінансів України від 28.02.2012 № 277.

У відомчих нормативно-правових актах Мінфіну доцільно гармонізувати термінологію щодо внутрішнього аудиту та функції, які має здійснювати ПВА в апараті Мінфіну. Слід також оновити посилання на відповідні внутрішні нормативно-правові акти. Перелік завдань і функцій Відділу внутрішнього аудиту Управління запобігання корупції та внутрішнього аудиту Мінфіну варто доповнити функцією дослідження управлінських (бізнес) процесів і систем, їх адекватності з точки зору надійності й відповідності загальних і прикладних контролів.

У внутрішніх нормативно-правових актах Мінфіну (зокрема в Положенні № 10) потрібно розмежувати функціональну й адміністративну підзвітність керівника ПВА та чітко визначити, що ПВА має підпорядковуватися не керівництву/керівнику Мінфіну, а безпосередньо Міністру фінансів, як це передбачено Стандартами № 1247. Таке уточнення є особливо актуальним у контексті внесення останніх змін до організаційної структури апарату Мінфіну згідно з наказом¹ та скорочення штатної чисельності ПВА в його апараті на 1 одиницю. Результатом цих змін стало об'єднання Відділу внутрішнього фінансового контролю та аудиту з Відділом запобігання корупції у складі Управління запобігання корупції та внутрішнього аудиту та виведення таким чином ПВА апарату Мінфіну з-під підпорядкування Міністру фінансів.

¹ Про затвердження Структури та чисельності структурних підрозділів апарату Міністерства фінансів України : наказ Міністерства фінансів України від 27.11.2015 № 1098 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <ftp://webmfu/nakazy/nakazy/>.

Таблиця 3.4.2

**Зміни в організаційній структурі Міністерства фінансів України
та підпорядкуванні ПВА в його апараті**

Дата змін	Назва підрозділу	Підпорядкування підрозділу
05.03.2011 11.07.2011 22.03.2012	Відділ внутрішнього фінансового контролю та аудиту	Заступник Міністра – керівник апарату
22.04.2014 17.09.2015	Відділ внутрішнього фінансового контролю та аудиту	Міністр
31.12.2015 01.07.2016	Відділ внутрішнього аудиту у складі Управління запобігання корупції та внутрішнього аудиту	Заступник Міністра – керівник апарату

Складено авторами.

Наразі ПВА підпорядкований заступнику Міністра – керівнику апарату, чим створено додаткові ризики незабезпечення організаційної незалежності (самостійності) ПВА в апараті Мінфіну, в тому числі щодо ефективної реалізації функції внутрішнього аудиту (табл. 3.4.2).

Структура об'єктів внутрішнього аудиту й підконтрольних суб'єктів для цілей внутрішнього аудиту в системі Міністерства потребує деталізації та правового закріплення в Положенні про внутрішній аудит для чіткого окреслення масштабу внутрішнього аудиту й планування діяльності ПВА. З метою приведення у відповідність зі Стандартами № 1247 внутрішніх документів Мінфіну з питань внутрішнього аудиту слід запровадити терміни “підконтрольні суб'єкти” та “об'єкти аудиту”, на підставі яких має бути сформовано вичерпний перелік об'єктів і базу даних внутрішнього аудиту задля планування організації діяльності ПВА з урахуванням ризик-орієнтованого підходу.

Нормативне визначення цих термінів дасть змогу ПВА Мінфіну на практиці скласти так званий *всесвіт аудиту* (від англ. *audit universe*), розподілити всі можливі об'єкти аудиту та підконтрольні суб'єкти за рівнями ризику й, таким чином, формувати піврічні плани діяльності на підставі оцінки ризиків із урахуванням імовірності їх виникнення та ступеня впливу.

До того ж, як обґрунтовано доводять вітчизняні фахівці (зокрема, М. В. Бариніна¹), аналіз даних переліку об'єктів аудиту й підконтрольних суб'єктів за рівнями ризику (“всесвіт аудиту”) може бути викорис-

¹ *Бариніна М.* Підрозділи внутрішнього аудиту: планування діяльності / М. Бариніна // *Баланс-Бюджет.* – 2013. – № 36 (448). – 9 верес. – С. 24–26.

таний для підрахунку штатної чисельності працівників ПВА. Це допоможе забезпечити наявність відповідних і достатніх ресурсів (людських та фінансових), а також їх ефективне використання для виконання затвердженого плану.

Ефективна реалізація функції внутрішнього аудиту в системі Мінфіну потребує також гармонізації внутрішніх документів із питань такого аудиту з положеннями інших внутрішніх регламентів Міністерства. Тобто не достатньо визначити лише один бік діяльності, а саме діяльність ПВА, не прописавши у внутрішніх документах установи “дзеркального відображення” реалізації цієї функції в низці інших таких документів. Наприклад, положення про департаменти та інші структурні підрозділи Мінфіну (інші підконтрольні ПВА суб’єкти), посадові інструкції їхніх працівників мають містити положення щодо забезпечення проведення внутрішніх аудитів, розгляду й врахування аудиторських рекомендацій, надання інформації про стан і результати їх впровадження тощо, а також інші положення.

Пропонується така структура внутрішніх документів із питань внутрішнього аудиту в Мінфіні (рис. 3.4.1).

Як бачимо, структура та зміст внутрішніх документів із організації й проведення внутрішнього аудиту в системі Міністерства повинні передбачати певний варіант затвердження:

- 1) наказом Мінфіну з обов’язковою реєстрацією в Міністерстві юстиції України – **Порядок організації та проведення внутрішнього аудиту у Міністерстві фінансів України**, де питання виконання завдань із внутрішнього аудиту *деталізовано з огляду на коло підконтрольних ПВА Мінфіну суб’єктів* (документ призначений для організації та проведення внутрішнього аудиту в установах і організаціях, що належать до сфери управління Міністерства або скеровуються через Міністра фінансів);
- 2) наказом Мінфіну, який призначений для внутрішнього використання та не підлягає юстуванню, – **методичні рекомендації**, в котрих докладно визначаються процедури й порядок планування та виконання ПВА Мінфіну аудиторських завдань і документування їх результатів.

Структурування об’єктів внутрішнього аудиту доцільно здійснювати із застосуванням таких критеріїв:

- суб’єкта функціональної відповідальності (відповідальності за формування й виконання бюджетних програм/підпрограм) – для структурних підрозділів апарату Мінфіну;

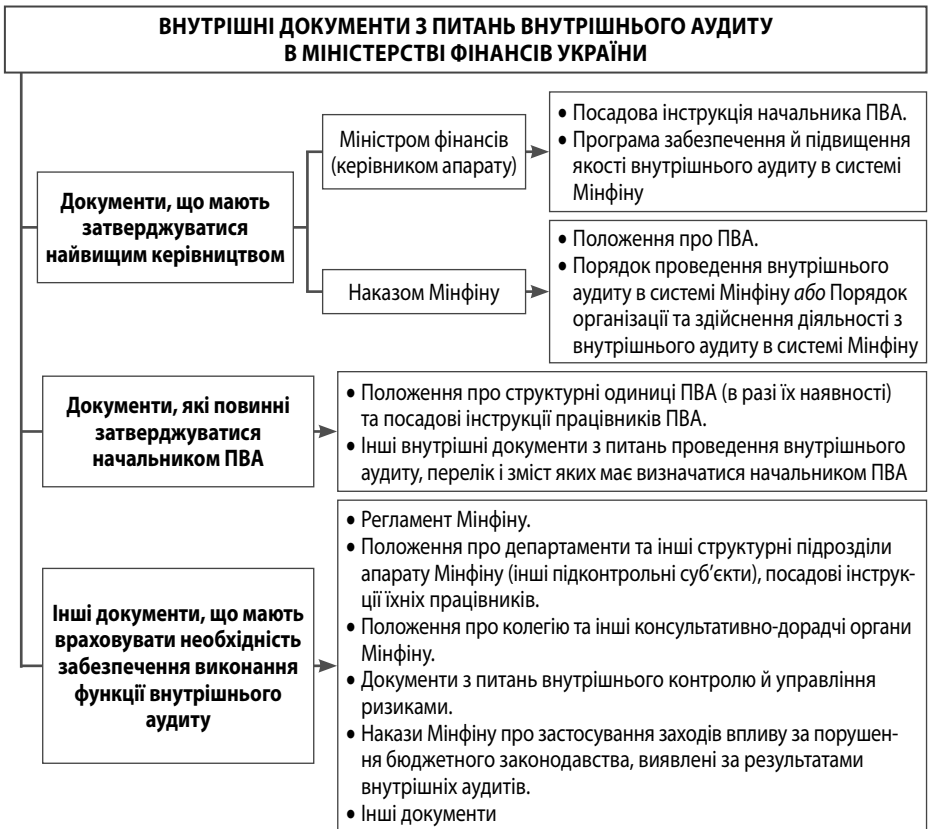


Рис. 3.4.1. Структура внутрішніх документів із питань внутрішнього аудиту в Міністерстві фінансів України

Складено авторами.

- суб'єкта кошторисної відповідальності – для бюджетних установ і організацій Мінфіну;
- суб'єкта відповідальності з дотримання фінансового плану – для підприємств, що належать до сфери управління Мінфіну.

Ключовими ознаками, що вказують на можливість побудови системи управління Мінфіну для цілей внутрішнього аудиту, є:

- 1) здійснення Міністерством прямого управління структурними підрозділами його апарату, у тому числі РБК або одержувачів бюджетних коштів нижчого рівня;

- 2) наявність причинно-наслідкового зв'язку між результатами такого управління та операціями з використання бюджетних коштів;
- 3) надання Мінфіном адміністративних послуг, пов'язаних із виконанням його повноважень і завдань, а також здійснення контрольно-наглядових та інших, визначених законодавством, функцій.

Задля формування “всесвіту аудиту” під час планування діяльності ПВА в системі управління Міністерства пропонується передбачити структуру підконтрольних суб'єктів і об'єктів внутрішнього аудиту, що складається з трьох груп:

Перша група містить структурні підрозділи апарату Мінфіну, а також установи, організації та підприємства, котрі належать до сфери його управління, безпосередньої зони відповідальності міністерства. Вони є безпосередніми суб'єктами внутрішнього аудиту, щодо яких ПВА Міністерства може проводити внутрішній аудит усіх передбачених Стандартами № 1247 його різновидів (напрямів), а саме: ефективності, відповідності та фінансовий.

Друга група, до котрої входять ЦОВВ, чия діяльність координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів. Ці суб'єкти не є безпосередньо підконтрольними ПВА Мінфіну для цілей внутрішнього аудиту. Від них може бути одержано інформацію (на письмові запити або, якщо це буде передбачено відповідними наказами Міністерства, котрими регламентується порядок координації діяльності цих ЦОВВ, також шляхом збору відомостей із виходом внутрішніх аудиторів безпосередньо до ЦОВВ), необхідну для проведення аудиту ефективності діяльності відповідних структурних підрозділів апарату міністерства, до чієї повноважень віднесено здійснення координації відповідних ЦОВВ.

Третя група включає місцеві фінансові органи, що безпосередньо не належать до сфери управління (відповідальності) міністерства, а з огляду на адміністративно-територіальну й бюджетну реформи наділятимуться додатковими повноваженнями, тому не можуть бути не лише підконтрольними ПВА Мінфіну суб'єктами, а й, із точки зору здійснення внутрішнього контролю з боку Департаменту місцевих бюджетів Міністерства, матимуть більше самостійності в прийнятті управлінських рішень. ПВА може одержувати від місцевих фінансових органів інформацію на письмові запити в частині, яка необхідна для проведення внутрішнього фінансового аудиту.

З метою створення бази даних внутрішнього аудиту ПВА Мінфіну пропонується вести документи стосовно об'єктів першої та другої груп із

обов'язковим розкриттям інформації, передбаченої Стандартами № 1247, такої як: найменування підконтрольного суб'єкта, його код за ЄДРПОУ й місцезнаходження, найменування та код програмної класифікації видатків і кредитування всіх бюджетних програм (підпрограм), контрольно-наглядові функції; теми й дати виконання попередніх аудиторських завдань та період, за котрий вони проводилися; відомості про стан реагування на висновки й рекомендації (пропозиції) за їх результатами.

Включення в базу даних об'єктів аудиту Мінфіну інформації щодо об'єктів третьої групи матиме умовне значення, що пов'язано зі способом отримання від таких об'єктів відомостей, необхідних для проведення внутрішнього аудиту, зважаючи на їхній правовий статус і підпорядкованість. За потреби, пропонується додатково включати будь-яку іншу інформацію про об'єкти третьої групи з урахуванням особливостей діяльності ПВА Мінфіну, наприклад у формі паспорта підконтрольного суб'єкта.

Критеріями відбору підконтрольних суб'єктів для проведення планового аудиту в системі управління Міністерства рекомендовано визначити:

- закони, акти й доручення Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністра фінансів, котрі не потребують термінового виконання в позаплановому порядку;
- рішення Міністра фінансів щодо звернень правоохоронних органів, юридичних і фізичних осіб із приводу проведення аудитів, які можливо виконати в плановому порядку;
- пропозиції інших державних органів, заступників Міністра фінансів, керівників структурних підрозділів Мінфіну, прийняті до виконання;
- ініціативу ПВА.

Головними критеріями вибору підконтрольних суб'єктів і об'єктів аудиту до плану за ініціативою ПВА мають стати результати оцінки ризиків, а саме ймовірності їх виникнення та ступеня негативного впливу на діяльність підконтрольного суб'єкта або Міністерства загалом, наслідками чого можуть бути не лише фінансові збитки чи нездатність виконувати належним чином поставлені завдання та функції, а й репутаційні втрати Мінфіну чи підконтрольного суб'єкта. При оцінюванні ризиків рекомендовано враховувати такі фактори, як:

- Соціально-економічна або виробнича значущість, зокрема, якщо підконтрольний суб'єкт є предметом підвищеного державного інтересу з точки зору виробничих показників або суспільної важливості доручених завдань і функцій.

- Обсяги фінансування та надання адміністративних платних послуг. Наприклад, розміри затверджених призначень за загальним і спеціальним фондом підконтрольного суб'єкта – бюджетної установи для виконання бюджетної програми/підпрограми; обсяги активів, зобов'язань та витрат підконтрольного суб'єкта – підприємства; суми дебіторської й кредиторської заборгованості, а також обсяг і значущість для суспільства послуг, що надаються.
- Невиконання підконтрольним суб'єктом планових показників, у тому числі результативних показників паспортів бюджетних програм, кошторисів, фінансових планів.
- Проведення протягом періоду, що підлягає аудиту, операцій спеціального характеру чи з капітального будівництва, капітальних або поточних ремонтів, відчуження майна, надання/одержання благодійної чи спонсорської допомоги.
- Наявність інформації щодо ознак серйозних порушень або недоліків у діяльності підконтрольного суб'єкта, зокрема в органів влади, правоохоронних органів, засобів масової інформації чи громадян.
- Складність організаційної структури та наявність мережі афілійованих структурних підрозділів підконтрольного суб'єкта.
- Загальна чисельність працівників підконтрольного суб'єкта.
- Термін, протягом якого не проводилися внутрішні й зовнішні аудити (Рахункова палата, Державна аудиторська служба України).
- Стан виконання рекомендацій, наданих за результатами попередніх внутрішніх аудитів, та обов'язкових вимог і пропозицій зовнішніх аудиторських органів.
- Очікувані результати аудиту, зокрема їх вплив на прийняття управлінських рішень і сприяння підвищенню ефективності управлінської діяльності підконтрольного суб'єкта.
- Наявні ресурси для аудиту, в тому числі кількість внутрішніх аудиторів із належною професійною підготовкою, часові обмеження, обсяги фінансових ресурсів для здійснення витрат на відрядження, транспорт, оплати послуг залучених експертів за договорами.

Наведені пропозиції мають бути враховані й покладені в основу порядку організації та проведення внутрішнього аудиту в Міністерстві фінансів України, який потрібно затвердити його наказом. Водночас варто визнати таким, що втратив чинність, наказ Мінфіну "Про затвердження Положення про порядок здійснення внутрішнього аудиту в Міністерстві фінансів України" від 28.02.2012 № 277.

3.4.2. Оцінка внутрішнього контрольного середовища Міністерства фінансів України як об'єкта внутрішнього аудиту

Як показує найкращий європейський досвід у сфері внутрішнього контролю й внутрішнього аудиту¹, при побудові ефективної СВК головною умовою є її формалізація та, в обов'язковому порядку, документування процедур внутрішнього контролю з урахуванням допустимого рівня ризику в описі повноважень і відповідальності працівників. Формалізація внутрішнього контролю дає можливість по-новому подивитися на контрольні процедури, їхню дієвість та з'ясувати, наскільки вони ефективні й результативні. Крім того, формалізація дає змогу правильно класифікувати діяльність підконтрольного суб'єкта на функції, процеси, операції, чітко визначити та розподілити повноваження й відповідальність між структурними підрозділами (працівниками) за виконання покладених на них завдань і функцій, процесів, операцій. І, що найважливіше, забезпечити захист керівників шляхом застосування "жорсткого" контролю залежно від поставлених цілей і завдань, часу й мети проведення контрольних процедур.

Внутрішній аудит надає незалежні та об'єктивні висновки щодо надійності й дієвості СВК за допомогою здійснення комплексної оцінки діяльності підконтрольного суб'єкта загалом чи окремих напрямів (сфер, видів) його діяльності або шляхом тестування елементів запровадженої системи внутрішнього контролю. Оцінюючи СВК, внутрішні аудитори також виявляють, аналізують і досліджують причини системних порушень у діяльності підконтрольного суб'єкта, тестують механізми (заходи) внутрішнього контролю, спрямовані на недопущення або мінімізацію таких порушень у майбутньому, та визначають ступінь досягнення мети від запровадження таких заходів, а саме їх впливу на уникнення (запобігання) чи зменшення (пом'якшення) ризиків та їхніх негативних наслідків (у разі настання події).

Одним із дієвих методів оцінки СВК є застосування індикаторів стану внутрішнього контролю. За їх допомогою внутрішні аудитори вивчають СВК на відповідність (законодавству, встановленим цілям тощо), виявляють можливі відхилення й ризикові сфери, оцінюють ефективність системи та планують свою подальшу діяльність.

¹ Pickett S. K. H. The internal auditing handbook / S. K. H. Pickett. – 2nd ed. – Chichester, UK : John Wiley & Sons, 1997. – P. 187, 188 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9780470666340_sample_409068.pdf.

Ефективність контролю такої складної організаційної системи, як Мінфін, повинна характеризуватися низкою показників, на формування котрих впливає багато зовнішніх і внутрішніх факторів, і, бажано, оцінюватися одним чи кількома узагальненими критеріями.

Відповідно до Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю РБК у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах, затверджених наказом Мінфіну від 14.09.2012 № 995¹ (далі – Методичні рекомендації), розроблення структури внутрішнього контролю органами державного сектору та оцінювання його функціонування мають базуватися на моделі COSO². Тому оцінку структури внутрішнього контролю в Міністерстві слід проводити, керуючись положеннями Методичних рекомендацій та використовуючи як критерій модель СВК, що складається з п'яти елементів.

Окрім того, доцільно врахувати рекомендації Державної фінансової інспекції України (ДФІУ)³ щодо побудови СВК європейського зразка й запровадження системи управління ризиками⁴.

Механізм реалізації діяльності з управління ризиками як однієї з основних функцій керівника, спрямованих на запобігання фактам незаконно, неефективного й нерезультативного використання бюджетних коштів, а також виникненню помилок чи інших недоліків у роботі установи, доцільно регламентувати у внутрішньому розпорядчому документі.

У контексті зазначеного ДФІУ рекомендує РБК передусім оцінити контрольне середовище (середовище контролю) – *перший компонент структури СВК*.

¹ Про затвердження Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах : наказ Міністерства фінансів України від 14.09.2012 № 995 (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/106386;jsessionid=058C6105A207FA07722E97AF394C1780.app1>.

² Внутрішній контроль. Інтегрована модель. Концептуальні основи : доповідь (1992, трав. 2013) / Internal Control – Integrated Framework: The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coso.org/>.

³ Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 868, ДФІУ реорганізовано в Державну аудиторську службу України.

⁴ Щодо забезпечення виконання протокольних рішень, прийнятих на нараді в Мінфіні : лист Державної фінансової інспекції України від 11.08.2014 № 21-14/442 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN004729.html.

Відомий британській фахівець у сфері внутрішнього аудиту й управління ризиками, член Комітету з управління ризиками Асоціації присяжних сертифікованих бухгалтерів (ACCA) Спенсер Пікетт зауважує, що запровадження моделі COSO спонукає організацію побудувати правильне контрольне середовище як відповідне підґрунтя для розвитку внутрішнього контролю¹. Ця модель стимулює розвиток середовища контролю, котре, у свою чергу, дає змогу організації розробити власну стратегію контролю у відповідь на оцінку різних ризиків для досягнення цілей. Така оцінка та заходи контролю будуть фрагментарними, якщо вони не є частиною цілісної СВК, тоді будь-які й аудиторські зусилля не охоплюватимуть всю систему, а сам внутрішній аудит не даватиме цінності.

Контрольне середовище є основною платформою для всіх інших елементів СВК. Насправді створення комплексної картини позитивного контрольного середовища, на думку С. Пікетта, є сильним аргументом на користь того, що кожна посадова особа на будь-якому рівні управління в організації зможе побудувати решту елементів моделі COSO з урахуванням різноманітних показників і ознак та встановлених умов.

Слід наголосити, що контрольне середовище є предметом оцінки Єврокомісією країни – претендента на вступ до ЄС. При цьому перевіряється, чи властиві такому середовищу культура, кодекс та інші системи, що підтримують загальні цілі контролю й управління ризиками і СВК; прихильність до компетентності, чесності та заохочення клімату довіри; чітке визначення повноважень, відповідальності й підзвітності; комунікація всім доречним рівням штату про те, що від них очікується, та межі їхніх повноважень; чіткі стратегії реагування на виявлені серйозні ризики, котрі підтримуються адекватними знаннями, вміннями, інструментами та, за потреби, адаптацією процесів і контрольних дій, щоб виявляти нові або змінювані ризики чи операційні недоліки; незалежний внутрішній аудит².

До складових контрольного середовища належать: особиста й професійна чесність, етичні цінності керівництва та працівників, включаючи позитивне ставлення до внутрішнього контролю (корпоративна культура); філософія (підхід) і стиль роботи керівного персоналу; орга-

¹ *Pickett S. K. H. The internal auditing handbook / S. K. H. Pickett. – 2nd ed. – Chichester, UK : John Wiley & Sons, 1997. – P. 192–194 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9780470666340_sample_409068.pdf.*

² *Де Конинг Р. П. Дж. Государственный внутренний финансовый контроль / Р. П. Дж. де Конинг ; пер. с англ. Р. Рудницкой. – Словения, 2007. – С. 47.*

нізаційна структура, у тому числі розподіл повноважень та відповідальності; політика й практика щодо управління людськими ресурсами, включаючи підтримку (прагнення до) компетентності персоналу.

Чесність і етична поведінка працівників передбачаються у відповідних політиках керівництва й кодексах та включають: заходи щодо усунення або зменшення стимулів і спокус, які здатні підштовхнути персонал до протизаконних чи неетичних вчинків; постійне інформування персоналу про стандарти етики та поведінки; демонстрацію керівництвом власного прикладу добросовісного й чесного ставлення до роботи; розроблення та формальне закріплення способів реагування на випадок виникнення конфліктів інтересів.

У публікаціях вітчизняних авторів¹ із цього приводу зауважується, що така складова середовища контролю, як “етика поведінки керівництва та працівників”, у ЦОВВ практично відсутня й неідеальна. Стосовно Мінфіну варто зазначити, що питання філософії та стилю управління, добросовісності й етичних цінностей у цьому відомстві потребують формалізації відповідно до Методичних рекомендацій.

Для опису основних складових середовища внутрішнього контролю Міністерства доцільно проаналізувати й оцінити:

- організаційну структуру (розподіл функціональних обов’язків, повноважень);
- принципи та правила управління персоналом;
- рівень добросовісності, етичних цінностей і компетентності (професійності);
- якість здійснюваних процедур внутрішнього контролю;
- ставлення керівництва й персоналу до управління ризиками, межі допустимих/прийнятних ризиків.

Під час оцінки *організаційної структури* слід звернути увагу на:

- наявність чіткого опису мети, функцій і завдань;
- затверджену структуру;
- функціональний розподіл повноважень та відповідальності;
- внутрішні положення про структурні підрозділи, посадові інструкції, де визначено обов’язки та відповідальність кожного працівника;
- кваліфікаційні вимоги до посад;
- внутрішні регламенти проведення процедур, операцій; порядок, зміст, терміни й адресати звітування кожного структурного підрозділу тощо.

¹ Чорнуцький С. П. Внутрішній контроль: оцінка стану / С. П. Чорнуцький // Фінансовий контроль. – 2007. – № 4. – С. 53.

Важливою складовою внутрішнього середовища Мінфіну є його працівники. Адже для забезпечення ефективної СВК потрібен компетентний і надійний персонал. Описуючи прийняті в Міністерстві *принципи та правила управління персоналом*, доцільно проаналізувати:

- внутрішні документи, що регулюють питання роботи з персоналом;
- методи, які використовуються для підбору працівників, їх навчання, оцінки, заохочення та просування по службі;
- практику підбору кадрів, зокрема відповідність освіти й досвіду, розподіл управлінських обов'язків і порядок звітності;
- наявність взаємозв'язку кадрової політики та СВК.

Рівень порядності, етичних цінностей характеризується:

- наявністю внутрішніх документів, що регулюють питання поведінки персоналу та етики взаємовідносин (Кодекс етики);
- ставленням керівництва й персоналу до питань дотримання таких документів;
- існуванням фактів порушень прийнятих норм етики та реагуванням на них керівництва.

До того ж, оскільки *професійна компетентність персоналу* є одним із принципів Кодексу етики, при оцінюванні цього питання слід звернути увагу на те, яким чином підтримується рівень компетентності персоналу, а саме проаналізувати наявність формалізованих (визначених внутрішніми документами) вимог щодо підтримки й збільшення фахових знань, поліпшення навичок персоналу та фактичного виконання таких вимог.

Одним із найважливіших елементів оцінки внутрішнього середовища є *оцінка наявних процедур внутрішнього контролю*. Дослідження цього питання в Мінфіні здійснювалося за допомогою оцінювання:

- 1) наявності інструкції (інших внутрішніх регламентів) із внутрішнього контролю;
- 2) якості цих документів; а також видів та заходів контролю, що фактично виконуються;
- 3) слабких і сильних сторін застосовуваних заходів контролю й можливості їх удосконалення.

Внутрішні документи, що регламентують СВК у масштабах Міністерства, мають бути формалізованими (затвердженими) та обов'язковими до виконання на всіх рівнях його діяльності. Вони повинні слугувати методологічним посібником керівникам усіх рівнів і внутрішнім аудиторам Мінфіну в їхній щоденній роботі.

В умовах мінливого середовища (економічного, політичного, законодавчого) СВК має постійно оновлюватися, для того щоб виявляти й пе-

редбачати ризики, що змінюються. Отже, управління ризиками повинне бути безперервним процесом. У зв'язку з цим оцінка внутрішнього середовища має проводитися, зокрема, шляхом аналізу загального *ставлення керівництва й персоналу до процесу управління ризиками*. Це передбачає дослідження наявних у Мінфіні затверджених внутрішніх регламентів із питань визначення ризиків, способів управління ними, періодичності перегляду СВК і ризиків, а також регулярності ініціювання керівниками структурних підрозділів перегляду й управління ризиками, фактичного стану оновлення системи ризиків та заходів реагування на них.

Окрім того, під час дослідження цього елементу доцільно проаналізувати *допустимі межі ризиків*, що передбачає вивчення й проведення оцінки: ризиків, котрі керівництво Міністерства може загалом прийняти, галузей, у яких керівництво їх не приймає або є толерантним до них, а також відповідності встановлених керівництвом допустимих меж ризиків цілям організації.

Наведені аспекти внутрішнього середовища Мінфіну не є вичерпними. При його описі зазначалися ті з них, що безпосередньо стосуються функціонування СВК та місії й цілей діяльності Міністерства. Кінцевий результат є чесною оцінкою сильних і слабких сторін важливих складових останньої. Лише так можна закласти міцне підґрунтя для побудови якісної й надійної СВК.

Аналіз першого компонента СВК, котрим є внутрішнє середовище (середовище контролю), дає підстави стверджувати, що загалом процеси, операції, регламенти, структури та розподіл повноважень щодо їх виконання, правила й принципи управління персоналом у Мінфіні відповідають функціям і завданням, визначеним у Положенні про Міністерство фінансів України¹.

Разом із тим під час опитування посадових осіб структурних підрозділів Міністерства, аналізу інформації про систему управління та визначення місії й цілей Мінфіну встановлено такі загальні недоліки чинної СВК, а саме:

- 1) нерозуміння внутрішнього контролю як цілісної системи та послідовного комплексу заходів, що вживаються керівниками для забезпечення дотримання законності й ефективності управління державними ресурсами, досягнення результатів відповідно до встановленої мети (місії), завдань, планів і вимог щодо діяльності

¹ Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-п>.

- Міністерства, а також підприємств і установ, що належать до сфери його управління;
- 2) неусвідомлення ролі й відповідальності керівників за організацію та функціонування внутрішнього контролю у відповідних сферах (видах) і напрямках діяльності;
 - 3) неправильне розуміння сутності терміна “внутрішній контроль”, його ототожнення з контрольно-ревізійною, інспекційною або аудиторською діяльністю, що реалізується лише окремими контролюючими органами чи підрозділами;
 - 4) проблеми з формулюванням мети (місії), стратегічних і оперативних цілей, відсутність зв'язку розроблених документів із пріоритетними завданнями діяльності тощо.

Крім того, аналіз трактування основних видів діяльності у внутрішніх нормативних документах Мінфіну свідчить про необхідність уточнення визначень понять “мета (місія)”, “цілі діяльності”, “функції” та “завдання”. А в положеннях про структурні підрозділи Міністерства помічені певні проблеми й некоректності, котрі вказують, зокрема, на брак єдиного розуміння й тлумачення цих понять у внутрішніх нормативних документах Мінфіну.

З цих та інших причин належним чином дослідити СВК, що функціонує в Мінфіні, на відповідність положенням Методичних рекомендацій не вдалося.

Збір інформації про внутрішнє середовище організації можна здійснювати такими шляхами:

- вивчення наявних внутрішніх документів, регламентів та ін.;
- аналіз інших документів, звітних і статистичних даних, власні спостереження;
- опитування чи анкетування працівників про рівень їхньої поінформованості щодо покладених на них обов'язків, повноважень та відповідальності.

За результатами опису основних складових внутрішнього середовища Мінфіну за наведеним порядком одержано таку інформацію. У Міністерстві запроваджені й функціонують відокремлені підсистеми внутрішнього контролю.

Усупереч Методичним рекомендаціям у Міністерстві не створено єдиної СВК, тобто внутрішній контроль не є цілісним процесом, що повинен:

- *по-перше*, здійснюватися керівництвом та персоналом Міністерства;

- *по-друге*, охоплювати всі без винятку структурні підрозділи, дії й процеси;
- *по-третє*, базуватися на управлінській відповідальності та підзвітності кожного керівника за види діяльності й процеси, якими він керує, на чіткому визначенні мети (місії), стратегічних цілей, завдань, заходів і очікуваних результатів діяльності з урахуванням наявних ресурсів на плановий та два наступних за плановим бюджетних періоди, а також на управлінні ризиками;
- *по-четверте*, забезпечувати впевненість керівництва Мінфіну (в межах розумного) в тому, що його мета й цілі будуть досягнуті, а рішення, включаючи фінансові, виконуватимуться з урахуванням принципів законності, економічності, ефективності, результативності та прозорості.

За підсумками оцінки середовища на рівні Міністерства та самостійних структурних підрозділів його апарату виявлено такі недоліки й проблемні питання:

- Головною проблемою є нечітке визначення мети (місії) діяльності структурних підрозділів Мінфіну, їхніх стратегічних і оперативних цілей, відсутність безпосереднього зв'язку мети й цілей Міністерства із завданнями та функціями його структурних підрозділів. У внутрішніх нормативно-правових документах зустрічаються більш опрацьовані цілі й завдання, які за своєю сутністю близькі до міжнародної практики, але в них не наголошується на необхідності попередження порушень, перевірки планування потреб у грошових коштах, їх реальності та обґрунтованості, оцінювання ефективності й доцільності видатків.
- Оскільки немає затверджених критеріїв (наприклад, щодо трудових затрат для виконання певних операцій/процесів/завдань або норм чисельності штатного персоналу для забезпечення належного виконання ним функцій і завдань) та їх наукового обґрунтування, неможливо зробити висновок про оптимальність організаційної структури апарату Мінфіну та відповідність штатної чисельності (як на рівні Міністерства, так і в розрізі самостійних структурних підрозділів його апарату) обсягам покладених на них завдань і функцій.
- В опрацьованих документах не прописано повноважень керівників самостійних структурних підрозділів апарату Мінфіну у сфері внутрішнього контролю (рівень керівників структурних одиниць у складі самостійних структурних підрозділів Міністерства, а та-

кож державних службовців і працівників його апарату не аналізувався).

- У положеннях про структурні підрозділи апарату Мінфіну не прописані та не затверджені підходи щодо філософії та стилю управління.
- Не розроблено окремого документа з питань етичної поведінки й доброчесності в Міністерстві, який поширювався б на всі категорії працюючих – державних службовців і працівників апарату.
- З введенням електронної системи АІС “Діловодство”, що на сьогодні є досить ефективним інструментом документального забезпечення, обліку та аналізу інформації, виникають ризики щодо контролю виконання документів на етапі їх паралельного обігу (особливо на початковій стадії введення) як у електронному вигляді, так і на паперових носіях, а також можливих розбіжностей між ними. Крім того, працівники, відповідальні за ведення АІС, не вміють користуватися нею ефективно, а системне, належне навчання її користувачів не організовується.
- В опрацьованих документах не визначено повноваження й відповідальність керівників самостійних структурних підрозділів апарату Міністерства (крім Управління запобігання корупції та внутрішнього аудиту) за діяльність із запобігання та виявлення корупції (рівень керівників структурних одиниць у складі самостійних структурних підрозділів Мінфіну, а також державних службовців і працівників його апарату не аналізувався).
- На рівні Міністерства не розроблено єдиного програмного документа щодо інформації та комунікації, оновлення на сайті Мінфіну інформації щодо діяльності деяких структурних підрозділів проводиться нерегулярно (несистематично).
- На рівні переважної більшості структурних підрозділів Міністерства не складено блок-схеми щодо реалізації найважливіших переліків видів діяльності, процесів і операцій/процедур щодо їх виконання. Незважаючи на те, що на рівні Міністерства затверджено розподіл та закріплення функцій і процедур за його структурними підрозділами (матрицю функцій)¹, жодного єдиного документа з цих питань (наказу Мінфіну) не затверджено, й із інформації, наведеної на офіційному сайті Міністерства, не зрозуміло, як відбу-

¹ Див. наказ Мінфіну від 16.03.2016 № 368 зі змінами, внесеними наказом Мінфіну від 05.05.2016 № 474.

ваються управління та розгляд і прийняття рішень, що становлять інтерес для громадськості.

Детальну оцінку компонента “внутрішнє середовище (середовище контролю)” СВК Мінфіну оформлено у вигляді проекту Звіту робочої підгрупи про результати оцінки. Відповідно до рекомендацій фахівців ЦПГ і нідерландських експертів¹, зазначений документ може бути розглянутий керівництвом Міністерства на предмет його подальшого використання для характеристики структури СВК у Мінфіні та у сфері його відповідальності на стратегічному рівні. Відпрацьована й викладена в цьому звіті інформація може бути релевантною для належної оцінки СВК на стратегічному рівні робочою групою, котру має бути створено згодом окремим розпорядчим документом (наказом) Міністра. Використовуючи цю інформацію, новоутворена робоча група зможе визначити якість фінансового управління й контролю (далі – ФУК) та управлінської підзвітності (далі – УП) у Мінфіні та внести необхідні зміни у СВК загалом по всьому відомству (на стратегічному рівні).

Крім того, робоча група повинна врахувати результати таких оцінок під час реалізації пілоотної діяльності з управління ризиками на операційному рівні. За пропозицією ЦПГ у процесі такої роботи члени робочої групи спільно з персоналом мають організувати та провести оцінку інших елементів СВК у Мінфіні, підготувати кінцевий звіт, що міститиме результати оцінки (знахідки, висновки й рекомендації), і після їх представлення відповідальному керівництву здійснити моніторинг наданих ним рекомендацій. Також завданням робочої групи спільно з ПВА є відстеження результатів впровадження рекомендацій та прийнятих керівником рішень.

Задля поширення практики оцінки й упровадження ФУК та посилення УП на інші функції, процеси, програми, що реалізуються й виконуються в системі Міністерства, доцільно врахувати проблемні питання, котрі було виявлено в ході дослідження інших компонентів СВК, що функціонує в Мінфіні та у сфері його відповідальності. В кожному з цих компонентів СВК знайдено низку проблемних питань і нерегульованостей, які можуть негативно вплинути на ефективність та якість виконання функцій і завдань, покладених на Міністерство, досягнення його мети (місії) та цілей діяльності.

¹ Практичні вказівки щодо впровадження фінансового управління і контролю та посилення управлінської підзвітності (відповідальності) в органах державної влади України / Я. ван Тайнен, Р. М. Рудніцька, М. ван Кестерен та ін. – К. : Європ. ін-т держ. упр. та аудиту, 2015. – С. 11.

3.4.3. Удосконалення механізмів управління ризиками та внутрішнього контролю в Міністерстві фінансів України

Управління ризиками дає змогу подолати запізнілу реакцію державних органів на ймовірні наслідки в умовах зростання складності завдань, що ставляться перед ними. На сьогодні в системі Мінфіну, як і інших міністерств та ЦОВВ, упроваджено лише окремі елементи механізму такого управління.

Законодавчо-нормативна база є неадекватною сучасним реаліям і світовій практиці та не розкриває сутності сучасного внутрішнього контролю. Керівники на всіх рівнях управління не розуміють його сутності, службової й суспільної необхідності, загальних вимог до організації сучасної СВК та підходять до такого контролю формально, з позицій традиційної багаторічної практики контролю нижчих інстанцій управління вищими, підлеглих начальниками, причому переважно у формі перевірок (інспектування).

Так, Методичні рекомендації, котрими врегульовано організаційні засади побудови РБК у своїх закладах та підвідомчих бюджетних установах внутрішнього контролю європейського зразка, є не обов'язковими до застосування та мають суто рекомендаційний характер. Разом із тим Методичні рекомендації підготовлені на основі п'ятиелементної моделі COSO, яку в усьому світі визнано взірцем, основою для опису, побудови й оцінювання ефективності СВК.

Неадекватність організації на рівні міністерств і ЦОВВ внутрішнього контролю європейським стандартам, що ґрунтуються на відповідальності керівника за досягнення цілей і розвиток органу загалом (за термінологією ЄС – ФУК), негативно позначається на ефективності контролю з боку керівників структурних підрозділів бюджетних установ, системності, обсязі та характері порушень, виявлених ПВА.

У національному законодавстві немає єдиного нормативного визначення таких основних понять, як “система управління ризиками” та “ризик”, що негативно впливає й на проведення оцінки ефективності СВК, чинної в органах державного сектору, й на встановлення критеріїв оцінки тих операцій і видатків, котрі слід відносити до категорії ризикових. Водночас правильно визначені критерії дадуть можливість автоматично охарактеризувати ризикові операції (чим нижчий рівень внутрішнього контролю, тим вищі ризики) та сформулювати на цій основі аудиторське судження про ризики в діяльності державного органу.

Усвідомлюючи важливість подальшої реалізації заходів з упровадження ФУК у органах державної влади на загальнодержавному рівні,

цей процес було узгоджено зі Стратегією реформування державного управління України на 2016–2020 роки (далі – Стратегія № 474-р)¹, якою передбачено внести зміни до Стратегії розвитку системи управління державними фінансами (далі – Стратегія № 774-р)² у контексті виконання плану першочергових заходів щодо інтеграції України в ЄС.

Роботу в окресленому напрямі розпочато Мінфіном у 2016 р. На виконання завдань Стратегії № 474-р Міністерством спільно із залученими експертами створено проект матриці пропозицій до оновленої Стратегії № 774-р щодо основних цілей, завдань, а також ключових показників очікуваного результату їх виконання. В цьому документі, зокрема, наголошено (це є базовою лінією, що підлягає вдосконаленню): “законодавство щодо ФУК на сьогодні в Україні є фрагментарним. Відсутній план та не визначений орган, відповідальний за впровадження ФУК”.

Для розв’язання цих проблем експертами запропоновано розробити законодавчу базу для впровадження ФУК на основі поетапного плану його реалізації на базі чотирьох пілотних міністерств:

- *Етап 1* (січень – червень 2018 р.) – посилення ФУК завдяки залученню керівників пілотних міністерств до цього процесу;
- *Етап 2* (липень – грудень 2018 р.) – запровадження управлінського контролю з відповідальністю керівників пілотних міністерств за досягнення цілей, розвиток системи управління ризиками та контроль бюджету;
- *Етап 3* (січень 2019 р.) – забезпечення керівниками пілотних міністерств ефективного ФУК і надання послуг на основі детальних фінансових аналітичних методик.

Показником результату впровадження ФУК визначено розроблену й затверджену Урядом законодавчу базу щодо фінансового управління та контролю по завершенні першого етапу³.

Згідно з Практичними вказівками щодо впровадження фінансового управління і контролю та посилення управлінської підзвітності (відпо-

¹ Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.

² Стратегія розвитку системи управління державними фінансами: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80>.

³ Матриця пропозицій до оновленої Стратегії управління державними фінансами на 2016–2020 роки // Матеріали міжвідомчої Робочої групи з розвитку системи управління державними фінансами.

відальності) в органах державної влади України¹, що були підготовлені фахівцями ЦПГ і нідерландськими експертами для керівників усіх рівнів міністерств, інших ЦОВВ та органів, установ і організацій, які належать до сфери їх управління, а також для державних внутрішніх аудиторів, запровадження системи ФУК та УП у державних установах повинне бути спрямоване на досягнення результатів і здійснюватися систематично.

Системний підхід передбачає два послідовних кроки:

- 1) розроблення стратегії (політики) впровадження ФУК і УП у органі;
- 2) провадження пілотної діяльності на операційному рівні.

Першочерговим заходом, що його має вжити керівник органу, є *оцінювання рівня УП* за діяльністю структурних підрозділів, окремі процеси, системи, програми, котрі залежать від особливостей органу та регламентуючих документів, які визначають розподіл УП від вишого до нижчого рівнів управління.

У кожному структурному підрозділі слід виявити ризики, що впливають на досягнення мети і стратегічних цілей діяльності органу, провести їх оцінку, визначити способи реагування на них та розробити заходи контролю з метою мінімізації їхнього впливу й управління ними на рівні міністерств (ЦОВВ). Як показує найкращий досвід, при запровадженні контролю варто дотримуватися балансу між “жорсткими” й “м’якими” його заходами. “Жорсткі” контролю зазвичай кількісно вимірюються, є формалізованими та об’єктивними. Такі контролю є “видами діяльності”, це політики й формалізовані процедури (перевірки, звірки, інвентаризації, розподіл обов’язків, застосування паролів тощо). “М’які” контролю – це неформальні, суб’єктивні та нематеріальні процедури. Їх сутність полягає в системі цінностей, котрі сповідує організація (цілісність і етичні норми, філософія керівництва та компетенція персоналу, відкритість і прозорість).

Мінфіну, в системі управління якого поки що не організовано процеси запровадження ФУК (і управління ризиками теж), необхідно реалізувати низку заходів, котрі допоможуть інтегрувати систему сучасного управлінського контролю в його апарат. Насамперед ітиметься про ідентифікацію потенційних подій, що можуть вплинути на діяльність Міністерства, визначення способів реагування на ризики та заходів контролю з метою запобігання або зменшення їх негативного впливу на досягнення організацією мети і стратегічних цілей діяльності.

¹ Практичні вказівки щодо впровадження фінансового управління і контролю та посилення управлінської підзвітності (відповідальності) в органах державної влади України / Я. ван Тайнен, Р. М. Рудніцька, М. ван Кестерен та ін. – К. : Європ. ін-т держ. упр. та аудиту, 2015. – С. 9.

Ідентифікація (визначення) ризиків означає виявлення потенційних подій за кожним процесом та операцією, які можуть перешкоджати Мінфіну (підконтрольному суб'єкту у сфері його управління) в успішному досягненні поставлених цілей.

Оцінка ризиків передбачає визначення ймовірності їх виникнення й значущості (ступеня впливу на досягнення мети та цілей як на стратегічному, так і на оперативному рівнях). Із метою встановлення керівництвом Міністерства пріоритетів в управлінні ризиками, вибору певних заходів реагування й відповідальних посадових осіб ризики зазвичай поділяють на категорії (зовнішні, внутрішні) та види (нормативно-правові, операційно-технологічні, програмно-технічні, кадрові, фінансово-господарські, корупційні, репутаційні тощо)¹.

Для реалізації головної мети діяльності організацій не менш важливим є розроблення ефективних методів оцінки СВК, у тому числі через систему показників УП. У світовій практиці для вивчення й характеристики СВК, виявлення в ній можливих відхилень та визначення ризикових сфер внутрішні аудитори широко використовують індикатори стану внутрішнього контролю. Це певна система відповідей на питання щодо наявності ознак проблем (сигналів небезпеки) для аудиторів. На основі узагальнення найкращого світового і європейського досвіду та аналізу вітчизняної практики організації внутрішнього контролю в органах державної влади України може бути запропонований перелік індикаторів стану внутрішнього контролю Мінфіну в розрізі п'яти елементів СВК.

За допомогою цих індикаторів внутрішні аудитори Міністерства можуть вивчати й оцінювати СВК та/або її окремі аспекти. Разом із тим індикатори корисні для використання також керівниками всіх рівнів і працівниками Мінфіну з огляду на їхні повноваження в організації внутрішнього контролю. Ці індикатори можна застосовувати при здійсненні картографії діяльності Міністерства у відповідних функціях, процесах, операціях, розподілі повноважень та відповідальності між структурними підрозділами (працівниками). Наведені індикатори не є вичерпними й сталими та можуть змінюватися при внесенні коректив у законодавство, повноваження й пріоритети діяльності Мінфіну. Разом із тим за допомогою цих індикаторів керівники всіх рівнів можуть проводити самооцінку, само-

¹ Наприклад, на стратегічному рівні: зовнішні – недофінансування проєктів; внутрішні – неправильне або нечітке визначення місії, цілей діяльності органу; на операційному рівні: зовнішні – обмежене число постачальників і підрядників; внутрішні – неадекватна оцінка діяльності державних службовців.

стійно визначати ризики та вчасно розробляти дієві заходи з усунення (коригування) недоліків (відхилень) у СВК Міністерства.

Управління ризиками як компонент СВК відіграє ключову роль у відборі належних контрольних дій. Цей процес включає ідентифікацію (визначення) подій, оцінювання відповідних ризиків, вибір можливих форм реагування на них, а також їх постійний моніторинг.

Найпоширенішими інструментами оцінки ризиків, котрі для одночасного покриття всього Мінфіну та розподілу останніх за різними контрольними заходами бажано поєднувати, є перегляд і самооцінка ризиків.

Узагальнюючи викладене, можна поділити процес управління ризиками на такі основні етапи (кроки):

Етап 1. Ідентифікація подій та аналіз ризиків: оцінювання особливостей діяльності, виявлення ризиків, визначення їхніх категорій і видів, ступеня взаємозв'язку, можливості їх змін у часі, вивчення факторів, що впливають на управлінські ризики.

Етап 2. Оцінювання (якісне та/або кількісне) ризиків шляхом прогнозування ймовірності їх виникнення, величини негативного впливу та на підставі цієї оцінки їх пріоритизація (тобто конкретизація того, якими ризиками та в якій послідовності займатися).

Етап 3. Визначення способів реагування на ризики (уникнення, зниження, передача, прийняття) з урахуванням ризик-апетиту.

Етап 4. Розроблення заходів контролю (політик і процедур).

Етап 5. З'ясування залишкового ризику з одночасною оцінкою того, чи не створюють заходи контролю нових ризиків.

Етап 6. Перегляд ризиків на періодичній основі (етапи 1–5).

Із метою управління ризиками та сприяння досягненню цілей організації на всіх рівнях управління та в усіх функціях ЦОВВ (установи) мають реалізовуватися заходи контролю – цілісні й недорогі політики та процедури контролю (контрольні процедури).

Для ефективного функціонування СВК важливо, щоб заходи контролю стосувались оцінених ризиків. Будь-який захід контролю передбачає здійснення витрат, розмір котрих повинен покриватися вартістю можливих втрат унаслідок настання ризику.

Заходи контролю, або контрольні процедури, можуть бути *директивними, превентивними, детекційними та коригувальними*. Спрямовані на досягнення різних цілей, вони здійснюються в рамках всієї організації, на всіх її рівнях і усіх функціях. Окрім того, заходи контролю можуть бути

згруповані за трьома категоріями цілей, із якими вони ув'язуються. Відповідно до оновленої версії моделі COSO¹, до таких цілей належать:

- ефективність і результативність операцій (операційні цілі);
- звітування (цілі підготовки звітності);
- дотримання законів та правил (цілі дотримання законодавства / виконання встановлених вимог).

На основі узагальнення найкращого європейського досвіду, у тому числі матеріалів сайту Єврокомісії², типовими заходами контролю для будь-якої бюджетної організації, а отже, й Мінфіну визнані: авторизація (погодження, затвердження, дозвіл); розподіл обов'язків (повноважень, обліку й перегляду); постійно діючі інструкції; контроль доступу до ресурсів і записів; перевірка; узгодження (звірка); перевірка відповідності операцій, процесів та дій; перевірка діяльності; нагляд (формулювання завдань, перевірка й затвердження, інструкції та навчання).

При цьому погодження й затвердження, розподіл обов'язків, постійно діючі інструкції, контроль доступу до ресурсів є прикладами *попереджувальних* контрольних заходів; перевірка, узгодження, перевірка відповідності операцій, процесів і дій – *виявляючих* контролів, а перевірка діяльності і нагляд можуть бути як попереджувальними, так і виявляючими контрольними процедурами. Такі контролі спрямовані на досягнення різних цілей та виконуються в рамках всієї організації, на всіх її рівнях і в усіх функціях.

Необхідно досягати балансу між превентивними (попереджувальними) й виявляючими заходами (процедурами) контролю, віддаючи перевагу першим із названих. Розподіл обов'язків став важливою умовою реалізації контрольних процедур, пов'язаних із дотриманням нормативних вимог під час виконання кожної транзакції. Згідно з принципом розподілу обов'язків, жоден користувач не може мати доступ до всіх авторизацій (дозволів) здійснення транзакцій (операцій), від початку до кінця. Потрібно, щоб обов'язки щодо кожного процесу були повністю розподілені між різними працівниками та належним чином контрольовані.

За принципом розподілу обов'язків виокремлюють чотири функції, три з яких (ключові) для одного класу транзакцій (операцій) завжди по-

¹ Внутрішній контроль. Інтегрована модель. Концептуальні основи : доповідь (1992, трав. 2013) / Internal Control – Integrated Framework: The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coso.org/>.

² Welcome to the World of PIFC / European Commission. – 2006. – 56 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/brochure_pifc_en.pdf.

винні бути “розведені” (реалізуватися різними працівниками), й кожна з цих функцій має бути належним чином контролювана.

Керівництву Міністерства слід регулярно перевіряти відповідність запроваджених заходів контролю чинним стандартам (інструкціям із контролю та розробленим внутрішнім регламентам) і вимогам результативності й ефективності. У разі виявлення відхилень від досягнення визначених цілей або стандартів доречним є коригування заходів контролю.

Формування робочої групи на центральному рівні має стати початком реалізації стратегії впровадження СВК у Мінфіні. Очолити робочу групу повинен перший заступник Міністра, а до її складу мають увійти відповідальні й компетентні працівники з усіх департаментів, управлінь, відділів апарату Мінфіну. Робоча група здійснюватиме організаційні заходи – розроблення структури СВК, визначення обов’язків, проводитиме експертизу відповідних документів тощо. Задля забезпечення цієї діяльності вона повинна мати план заходів, для виконання яких слід передбачити реалістичні терміни з урахуванням необхідних ресурсів. Варто пам’ятати, що ресурси, витрачені для впровадження СВК у Міністерстві загалом і на рівні окремих департаментів, управлінь, відділів, будуть виправдані та компенсовані в довгостроковій перспективі через оптимізацію системи управління й контролю в Мінфіні. Ретельне стратегічне й оперативне планування, а також ефективна та результативна реалізація процесів і операцій з утілення та здійснення внутрішнього контролю забезпечать бажаний кінцевий ефект контролю – підвищення якості функціонування Міністерства.

На підставі узагальнення результатів попередньої оцінки середовища контролю та чинної в Мінфіні СВК, її стану, дієвості й ефективності в апараті Міністерства було визначено основні заходи з удосконалення внутрішнього контролю та управління ризиками у його структурних підрозділах, а також підготовлено відповідний проект наказу Міністерства фінансів України “Про затвердження Плану заходів щодо удосконалення внутрішнього контролю та управління ризиками в структурних підрозділах апарату Міністерства фінансів України, інших визначених підконтрольних суб’єктах”.

Підготовлений план охоплює період 2016–2018 рр. і містить заходи з різним терміном виконання, залежно від їх пріоритетності. Так, до першочергових заходів, які підлягатимуть виконанню протягом поточного року, належать ті, що спрямовані на науково-методичне й нормативно-правове забезпечення процесу впровадження системи ФУК та посилення УП у Мінфіні. У цьому зв’язку не менш важливими є заходи

щодо навчання й підвищення кваліфікації з питань внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту для державних внутрішніх аудиторів і працівників установ та організацій, котрі належать до сфери управління Міністерства, а також установ – відповідальних виконавців бюджетних програм у його системі. Адже для забезпечення здійснення бюджетною установою ефективного контролю її керівник повинен призначити до-свідчених лінійних керівників, спроможних реалізувати політику та досягати визначених цілей у ефективний і результативний спосіб¹.

Оскільки на замовлення Мінфіну науковцями ДННУ “Академія фінансового управління” й фахівцями-практиками у сфері державного фінансового контролю та внутрішнього аудиту наразі виконується тема НДР, націлена на наукове обґрунтування методологічного забезпечення організації внутрішнього контролю в установах і організаціях, що належать до сфери управління Міністерства, цей факт було відображено в проекті Плану.

Результати дослідження будуть спрямовані на створення проектів нормативних документів та внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів, які регулюють питання СВК у Мінфіні, а також на підготовку й видання відповідної навчальної літератури (посібника) з внутрішнього контролю та управління ризиками в Міністерстві й у сфері його відповідальності. Крім того, результати виконання НДР планується використати для розроблення ознайомчого курсу (програми підвищення кваліфікації) з питань внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту для персоналу апарату Мінфіну.

У План включено заходи, пов’язані з розробленням стандартів внутрішнього контролю в Мінфіні та методичних рекомендацій щодо їх застосування, а також їх подальшою апробацією. Після завершення останньої у структурних підрозділах апарату Міністерства, установ і організацій, які належать до сфери його управління, мають бути організовані “пілотні проекти” із запровадження СВК та управління ризиками на операційному рівні.

Задля введення системи ФУК і посилення УП на цьому рівні потрібно скласти чіткий графік заходів із визначеними пріоритетами проведення оцінки всередині установи. Під час підготовки такого графіку варто враховувати складність організаційної структури й системи

¹Практичні вказівки щодо впровадження фінансового управління і контролю та посилення управлінської підзвітності (відповідальності) в органах державної влади України / Я. ван Тайнен, Р. М. Рудніцька, М. ван Кестерен та ін. – К. : Європ. ін-т держ. упр. та аудиту, 2015. – С. 10.

контролю та їхній вплив на щоденну діяльність установи, реалізацію операцій і процесів, що вимагає тривалих змін. Разом із планом-графіком і визначеними пріоритетами потрібні ресурси – бюджет (кошти, людські, матеріальні ресурси) для оцінювання систем ФУК на нижчих рівнях¹. Адже впровадження системи сучасного внутрішнього контролю в усій установі “за один день” є неприйнятним і неможливим. Це пов’язано зі складністю організації сучасної системи контролю та її управлінським впливом на щоденну діяльність установи, а отже, вимагає поступових, істотних змін у людській свідомості.

При розробленні робочою групою структури СВК у апараті Мінфіну доцільно створити відділ, підпорядкований першому заступникові Міністра (або безпосередньо Міністру), котрий повинен здійснювати методичний супровід упровадження СВК у Мінфіні та надає на постійній основі очолювати її функціонування. Цей відділ має працювати в таких напрямках:

1. Здійснення координації запровадження й підтримки СВК та управління ризиками в апараті Міністерства й у сфері його управління.
2. Підготовка змін до внутрішніх нормативно-правових актів Мінфіну щодо СВК.
3. Організація та координація навчальних заходів для керівного складу й персоналу, що залучається до заходів контролю, з питань уведення СВК, включаючи аспекти доброчесності та етичних цінностей; знання й дотримання принципів і способів управління ризиками; моніторингу та нагляду; річного звітування про забезпечення гарантій тощо.
4. Проведення постійного моніторингу та ініціювання періодичного перегляду нормативних документів, які визначають обов’язки посадових осіб (Регламент Міністерства фінансів України, накази та ін.) у бік зменшення кількості документів, їх конкретизації, уникнення паралелізму й дублювання функцій, однозначності тлумачення.
5. Підготовка щорічного плану управління ризиками (реєстру ризиків) на рівні вищого керівництва Мінфіну та звітів про результати їх виконання.
6. Складання узагальненого річного звіту про забезпечення гарантій (після запровадження такого звіту).

¹Практичні вказівки щодо впровадження фінансового управління і контролю та посилення управлінської підзвітності (відповідальності) в органах державної влади України / Я. ван Тайнен, Р. М. Рудніцька, М. ван Кестерен та ін. – К. : Європ. ін-т держ. упр. та аудиту, 2015. – С. 19.

Такий організаційний розподіл повинен забезпечити керівнику Міністерства достатні гарантії досягнення цілей у межах виділених ресурсів, ефективності наданих адміністративних послуг і виконання функцій, їх відповідності вимогам нормативно-правових актів, а також того, що рішення ухвалено в інтересах громадян – платників податків.

Для досягнення цієї мети передусім необхідно провести експертизу та апробацію стандартів внутрішнього контролю й методичних рекомендацій щодо їх застосування в Мінфіні.

Розроблення проекту управлінського рішення (наказу Міністерства) стосовно затвердження таких стандартів має ґрунтуватися на найкращій практиці ЄС у сфері внутрішнього контролю в державних органах.

Висновки

1. Ефективна реалізація функції внутрішнього аудиту в системі Мінфіну потребує гармонізації внутрішніх документів із питань внутрішнього аудиту з положеннями інших внутрішніх регламентів. Відомчі нормативно-правові акти Міністерства слід гармонізувати зі Стандартами № 1247 і Порядком № 1001 стосовно термінології щодо внутрішнього аудиту та функцій, котрі має здійснювати ПВА в апараті Мінфіну, переліку завдань і функцій Відділу внутрішнього аудиту та розмежування функціональної й адміністративної підзвітності його керівника.

2. З метою деталізації й нормативного закріплення, а також окреслення масштабу внутрішнього аудиту та планування діяльності ПВА апарату Мінфіну розроблено структуру об'єктів внутрішнього аудиту й підконтрольних суб'єктів для цілей внутрішнього аудиту в системі Міністерства та рекомендовано сформувати на цій основі базу даних внутрішнього аудиту задля планування й організації діяльності ПВА з урахуванням ризик-орієнтованого підходу.

3. Наведені пропозиції покладені в основу порядку організації й проведення внутрішнього аудиту в Мінфіні, котрий потрібно затвердити наказом останнього одночасно з визнанням таким, що втратив чинність, наказу “Про затвердження Положення про порядок здійснення внутрішнього аудиту в Міністерстві фінансів України” від 28.02.2012 № 277.

4. З огляду на найкращий європейський досвід у сфері внутрішнього контролю й внутрішнього аудиту та положення Методичних рекомендацій, побудова структури СВК і її оцінка у Мінфіні мають здійснюватися на підставі моделі COSO, за котрою структура СВК складається з п'яти елементів (внутрішнє середовище (середовище контролю), управ-

ління ризиками, заходи контролю, інформація й комунікація, моніторинг) та фокусується на “м’яких” контролях або поведінкових аспектах функціонування СВК.

5. Зважаючи на універсальність моделі COSO, вона може бути рекомендована для Мінфіну з метою оцінювання діючої в ньому та у сфері його відповідальності структури внутрішнього контролю за допомогою індикаторів і критеріїв, які визначено в розрізі п’яти елементів СВК. Результати такої оцінки мають бути оформлені у вигляді проекту Звіту робочої підгрупи й розглянуті керівництвом Мінфіну з метою проведення подальшої оцінки структури СВК у Міністерстві та у сфері його відповідальності на стратегічному рівні.

6. На підставі узагальнення результатів попередньої оцінки середовища контролю та чинної в Мінфіні СВК, її стану, дієвості й ефективності в його апараті було визначено основні заходи з поліпшення внутрішнього контролю та управління ризиками в структурних підрозділах апарату Міністерства й підготовлено відповідний проект наказу “Про затвердження Плану заходів щодо удосконалення внутрішнього контролю та управління ризиками в структурних підрозділах апарату Міністерства фінансів України, інших визначених підконтрольних суб’єктах”.

7. Обґрунтовано необхідність створення спеціального відділу, що повинен здійснювати методичний супровід упровадження СВК у Мінфіні й надалі на постійній основі очолювати її функціонування, та підпорядкувати цей відділ першому заступникові Міністра (або безпосередньо Міністру фінансів).

Розділ 4

УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ІНВЕСТУВАННЯ ТА УПРАВЛІННЯ ЗАЛУЧЕНИМИ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ

4.1. УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ БЮДЖЕТНОГО ІНВЕСТУВАННЯ

4.1.1. Державна інвестиційна діяльність в умовах глобальних трансформацій

Наразі Україна перебуває на шляху євроінтеграції, що вимагає застосування актуальних у світовому масштабі підходів і пріоритетів до розвитку державної інвестиційної політики та державних інвестиційних видатків. При формуванні державної інвестиційної політики мають враховуватися базові аспекти основних цілей та завдань інвестиційної політики нового покоління, останні тенденції міжнародної інвестиційної політики та потреби світової економіки.

Урядом України було визначено необхідність удосконалення механізму управління державними інвестиціями шляхом внесення змін до Закону України “Про інвестиційну діяльність” від 18.09.1991 № 1560-XII і Бюджетного кодексу України щодо створення системи управління державними інвестиціями з визначенням основних принципів і критеріїв прозорого формування та використання державних інвестицій, а також створення єдиної системи оцінювання, відбору та моніторингу державних інвестиційних проектів.

Оскільки в Україні відбувається трансформація інституційного забезпечення інвестиційних процесів відповідно до світових стандартів, варто розглянути та узагальнити зарубіжний досвід у напрямі формування та реалізації державної інвестиційної політики в умовах глобалізаційних змін.

Л. Сінявічене та А. Васіліаускайте у своїй роботі¹ проаналізували роль уряду в розвитку економіки країни та відзначили, що конкуренто-

¹ *Sineviciene L. Fiskalinės politikos sąveika su privačiomis investicijomis: Baltijos šalių atvejis* [Fiscal policy interaction with private investment: The case of the baltic states] / L. Sineviciene, A. Vasiliauskaite // *Engineering Economics*. – 2011. – Vol. 23 (3). – P. 233–241.

спроможність країни і рівень розвитку економіки залежать не тільки від інвестиційного клімату, а від спрямування інвестиційних потоків шляхом впровадження інструментів податково-бюджетної політики для створення сприятливих умов інвестування в певні сектори економіки.

Ф. Ю, Ю. Го, К. Ле-Нгуєн, С. Дж. Барнс та В. Чжан вважають, що державні субсидії негативно впливають на інвестиційну поведінку підприємств, котрі здійснюють НДДКР. Для демонстрації інвестиційної поведінки підприємств під впливом державних субсидій наведена модель регресії, яка демонструє реакцію підприємств, що провадять НДДКР, у разі збільшення державних субсидій¹.

К. Меджор та К. Сілагві² аналізують вплив державних інвестицій на інфраструктуру відкритої економіки. Державні капітальні видатки, що спрямовуються в розвиток суспільної інфраструктури, створюють позитивні зовнішні ефекти в приватному секторі в процесі виробництва. Авторами розглянуто коротко- та довгострокові ефекти амбітних програм розвитку залежно від джерел фінансування (трансферти або іноземні кредити). Результатом дослідження є визначення шляхів удосконалення політики державних інвестицій і трансфертів ЄС.

Враховуючи дослідження зарубіжних вчених зазначимо, що в Україні застосовувались різні інструменти стимулювання іноземних і вітчизняних інвестицій, зокрема надання пільгового режиму для іноземних інвестицій (Закон України “Про режим іноземного інвестування” від 19.03.1996 № 93/96-ВР), створення спеціальних економічних зон, використання податково-бюджетних інструментів та ін.

Але, з урахуванням великої кількості пріоритетних напрямів та розпорошеності державних інструментів за ними, постійні зміни в інституційному середовищі не дали змоги сформувавши прозору державну інвестиційну політику та забезпечити сприятливий інвестиційний клімат.

Також основною проблемою на рівні законодавства в Україні залишається відсутність визначення поняття “державна інвестиційна діяльність”. Разом із тим визначення поняття “державні інвестиції” містяться в багатьох нормативно-правових актах та трактуються доволі неоднозначно.

До Бюджетного кодексу України було внесено поняття “державний інвестиційний проект” та “державні капітальні вкладення”. Зважаючи

¹ *Yu F. The impact of government subsidies and enterprises' R&D investment: A panel data study from renewable energy in China / F. Yu, Y. Guo, K. Le-Nguyen, S. J. Barnes, W. Zhang // Energy Policy. – 2016. – Vol. 89. – P. 106–113.*

² *Major K. Government investment in a small open economy / K. Major, K. Szilágyi // Acta Oeconomica. – 2009. – Vol. 59 (2). – P. 119–145.*

на наведені трактування, інвестиції в основний капітал у сфері бюджетної політики розглядають крізь призму державних капіталовкладень.

У розрізі базових стратегічних документів виокремимо пріоритетні напрями щодо капітальних вкладень та проаналізуємо їх спрямування (табл. 4.1.1).

Аналізуючи пріоритети державних капіталовкладень у сектори економіки, зауважимо, що загальна частка капітальних видатків на економічну діяльність у видатках державного бюджету до 2015 р. постійно знижувалась (із 28,9 % у 2012 р. до 3 % у 2014 р.), а капітальних видатків у зазначені галузі збільшувалась (із 48,6 % у 2012 р. до 93,1 % у 2014 р.). У 2014 р. половина капітальних видатків Державного бюджету України

Таблиця 4.1.1

Динаміка капітальних видатків Державного бюджету України, млн грн

Показники	2012	2013	2014	2015
Всього видатків Державного бюджету України на економічну діяльність	49 396,00	41 299,20	34 410,70	37 135,40
Всього капітальних видатків Державного бюджету України на економічну діяльність	14 252,90	5 367,20	1 014,80	3 490,50
Частка у видатках Державного бюджету України на економічну діяльність, %	28,85	13,00	2,95	9,40
У тому числі на:				
Сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство	733,10	683,90	274,00	284,60
Частка в капітальних видатках Державного бюджету України на економічну діяльність, %	5,14	12,74	27,00	8,15
Паливно-енергетичний комплекс	2 024,90	785,20	170,90	165,50
Частка в капітальних видатках Державного бюджету України на економічну діяльність, %	14,21	14,63	16,84	4,74
Транспорт	4 173,10	2 401,00	500,00	636,30
Частка в капітальних видатках Державного бюджету України на економічну діяльність, %	29,28	44,73	49,27	18,23

Складено за даними Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

на економічну діяльність була спрямована на розвиток транспортної галузі. Також істотно зросла частка капітальних видатків на розвиток агропромислового комплексу (з 5,1 % у 2012 р. до 27 % у 2014 р.). У 2015 р. ситуація дещо змінилась. Частка капітальних видатків на економічну діяльність у видатках державного бюджету збільшилась до 9,4%, а капітальних видатків у зазначені галузі скоротилась до 31,1 %. Це скорочення пов'язане із суттєвим збільшенням капітальних видатків на капітальне будівництво (придбання) – 676,3 млн грн (0,4 млн грн у 2014 р.), реконструкцію та реставрацію – 1051,2 млн грн (0,01 млн грн у 2014 р.), капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям) – 311,7 млн грн (0 грн у 2014 р.) у інших галузях економіки.

В основних напрямках бюджетної політики на 2016 рік¹ зазначається про проведення структурних реформ в основних секторах економіки і сферах діяльності, встановлення сприятливих умов для ведення бізнесу, здобуття енергонезалежності, розвиток освіти й науки.

Так, у бюджеті на 2016 р. до пріоритетних напрямів у розрізі економічної діяльності віднесено²: сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство (заплановано спрямувати у 2016 р. 5,3 млрд грн, або 10,6 % усіх видатків державного бюджету на економічну діяльність, що на 12,2 % більше за видатки у 2015 р. за цим напрямом (4,7 млрд грн)), паливно-енергетичний комплекс (заплановано спрямувати у 2016 р. 7,7 млрд грн, або 15,3 % усіх видатків державного бюджету на економічну діяльність, що в чотири рази більше за видатки у 2015 р. (1,9 млрд грн)), транспорт (заплановано спрямувати у 2016 р. 23,4 млрд грн, або 46,7 % усіх видатків державного бюджету на економічну діяльність, що на 1,3 % більше за видатки у 2015 р. за цим напрямом (23,1 млрд грн)), 98,9 % з яких планується витратити на дорожнє господарство (99,2 % у 2015 р.). За цими трьома напрямами у 2016 р. планується спрямувати 72,5 % видатків державного бюджету на економічну діяльність (80,0 % у 2015 р.).

Слід зазначити, що істотний приріст запланованих на 2016 р. видатків на паливно-енергетичний комплекс порівняно з 2015 р. пов'язаний з видатками на електроенергетичну галузь. Так, із запланованих 7,7 млрд грн

¹ Проект Постанови про Основні напрями бюджетної політики на 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54761.

² Про Державний бюджет України на 2016 рік : закон України від 25.12.2015 № 928-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.

видатків на паливно-енергетичний комплекс 6,4 млрд грн планується спрямувати в електроенергетичну галузь (15,4 млн грн у 2015 р.)¹.

Таким чином, можна стверджувати, що пріоритетними напрямками державного інвестування залишаються сільське господарство, ПЕК і сектор транспорту.

З метою створення прозорого механізму розподілу державних інвестицій Кабінетом Міністрів України постановою від 22.07.2015 № 571² (на виконання положень Бюджетного кодексу України) утворено Міжвідомчу комісію з питань державних інвестиційних проектів, затверджено положення про цю Міжвідомчу комісію та порядок відбору державних інвестиційних проектів. До персонального складу Міжвідомчої комісії, затвердженого наказом Мінекономрозвитку, входять дев'ять представників Уряду України та дев'ять представників Верховної Ради України.

Міжвідомчою комісією було прийнято рішення щодо розподілу 1 млрд грн у 2016 р. на фінансування таких проектів³:

1. Реконструкція рентгенрадіологічного відділення ДУ “Інститут отоларингології ім. проф. О. С. Коломійченка НАМН України”.

2. Реставрація з реабілітацією та пристосуванням клінічного корпусу № 3 ДУ “Інститут нейрохірургії ім. акад. А. П. Ромоданова НАМН України” по вул. Платона Майбороди (Мануїльського), 32 у м. Києві.

3. Будівництво сучасного лікувально-діагностичного комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні “Охматдит”.

4. Реконструкція і розширення Національного інституту раку по вул. Ломоносова, 33/43 у м. Києві.

5. Реставрація та пристосування Маріїнського палацу.

6. Створення Культурно-мистецького та музейного комплексу “Мистецький арсенал”.

7. Реконструкція автомобільних доріг у Львівській області.

8. Закриття сховищ ПЗРВ “III черга ЧАЕС”.

9. Консервація сховища № 29 ПЗРВ “Буряківка”.

¹ Про Державний бюджет України на 2016 рік : закон України від 25.12.2015 № 928-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.

² Деякі питання управління державними інвестиціями : постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 571 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/571-2015-p>.

³ Міжвідомча комісія відібрала державні інвестпроекти для фінансування з бюджету у 2016–2018 роках / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/News/Print?lang=uk-UA&id=9d558a30-1158-47e6-a55a-35470f300891>.

10. Реконструкція гідротехнічних споруд захисних масивів дніпровських водосховищ.

З огляду на викладене зауважимо, що державні інвестиції у 2016 р. надходять на великі соціально значущі об'єкти, що має позитивно вплинути на соціально-економічний розвиток країни.

Враховуючи інституціональні зміни та державні інвестиційні пріоритети в Україні, розглянемо сучасні світові тенденції, що стосуються заходів та напрямів формування державної інвестиційної політики, та механізмів її реалізації в різних країнах із урахуванням рекомендацій міжнародних організацій, до яких можна віднести інвестиційну політику нового покоління.

Ця політика в міжнародному середовищі почала формуватися в посткризовий період та відображається в багатьох політичних курсах останніх кількох років, які характеризуються одночасним рухом, з одного боку, до подальшої лібералізації інвестиційних режимів і заохочення іноземних інвестицій, а з другого – до регулювання інвестицій для досягнення поставлених цілей державної інвестиційної політики.

Концептуальні засади інвестиційної політики нового покоління було вперше ґрунтовно розглянуто та сформульовано на Конференції ООН із торгівлі та розвитку (UNCTAD) у 2012 р.

Основним базовим напрямом, який заявлено в 2016 р., є “Громадянство інвестора: виклики політики”¹.

Цей напрям з'явився у зв'язку з “розмиванням” країни походження інвестицій, тому застосування певних норм і правил щодо іноземної власності стало складнішим завданням. На сьогодні окремі держави надають громадянство іноземним інвесторам, що створює неприродне переливання інвестицій саме в країни, громадянство яких є достатньо популярним. У певних країнах розроблено ряд механізмів, норм та правил регулювання власності, у тому числі антифіктивні закони, загальні правила боротьби зі зловживаннями, пов'язаними з іноземним інвестуванням, та запобігання зарубіжному контролю над стратегічними секторами. Тому фактор національної безпеки стає вагомішим під час формування державної інвестиційної політики. Кожна країна має власну концепцію національної безпеки, тому при виборі стимулюючих заходів щодо інвестицій можуть братися до уваги ключові економічні інтереси. Можливість застосування державами правил захисту національної без-

¹ World Investment Report 2016. Investor Nationality: Policy Challenges / UNCTAD [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2016_en.pdf.

пеки необхідно врівноважувати вимогами прозорості та передбачуваності процедур для інвесторів¹.

Характерною особливістю 2016 р. стала політика зміни корпоративного управління та активізації державних інвестицій, покликаних стимулювати приплив інвестицій у промислові сектори економіки. Вдосконалення правил оподаткування прибутку може сприяти реінвестуванню та зменшити стимули до залучення позикових коштів. При цьому варто враховувати вже наявний в Україні негативний досвід щодо оподаткування венчурних підприємств. З огляду на сучасну тенденцію лібералізації інвестиційних режимів потрібно звернути увагу саме на скасування подвійного оподаткування.

Незмінним трендом у міжнародній інвестиційній політиці залишається те, що активізація інноваційних розробок у галузі значно підвищує рівень концентрації ПІІ як у галузевому, так і географічному аспектах. Із галузей різного технологічного рівня (напівпровідники, біотехнологія, теле- і радіоприймачі, продукти харчування та напої) максимальний ступінь концентрації ПІІ спостерігається в біотехнології, далі в напівпровідниковій промисловості й виробництві теле- та радіоприймачів. Інвестиції у виробництво продуктів харчування і напоїв розподіляються рівномірніше.

Детально проаналізуємо секторальне спрямування ПІІ та їх регіональну локалізацію. Як зазначено в Доповіді про світові інвестиції², у 2015 р. спостерігалась висока динаміка відновлення ПІІ після глобальної фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр. Головним фактором такого відновлення став стрибок міжнародних злиттів та придбань (M&As).

Приплив ПІІ у країни з розвинутою економікою зріс майже удвічі (на 84 %), до 962 млрд дол. США порівняно з 522 млрд дол. США у 2014 р. (рис. 4.1.1). Високе зростання було зафіксовано в Європі (рис. 4.1.2). У США відбулося майже чотирикратне збільшення ПІІ (379,9 млрд дол. США у 2015 р., 106,6 млрд дол. США у 2014 р.). Тому частка розвинутих країн у світовому припливі ПІІ зросла з 41 % у 2014 р. до 55 % у 2015 р., змінивши тенденцію останніх п'яти років, коли регіони країн, які роз-

¹ Доклад о мировых инвестициях за 2016 год. “Гражданство” инвесторов: вызовы политики. Основные тенденции и общий обзор / ЮНКТАД [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2016_Overview_ru.pdf.

² World Investment Report 2016. Investor Nationality: Policy Challenges / UNCTAD [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2016_en.pdf.

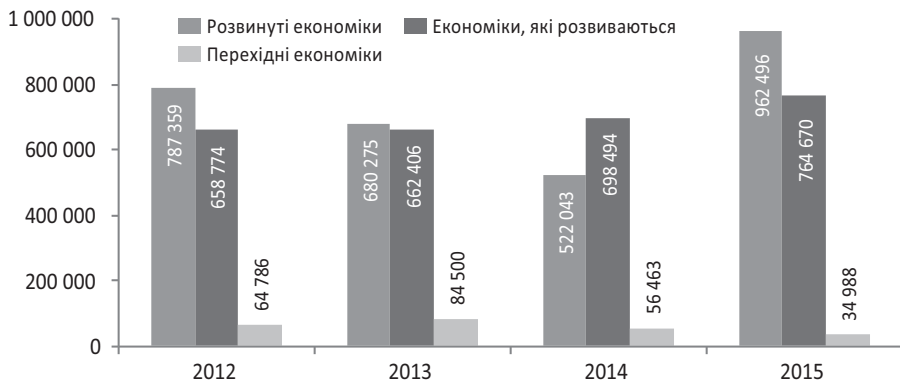


Рис. 4.1.1. Приплив ПІІ за економіками, млн дол. США

Складено за: World Investment Report 2016. Investor Nationality: Policy Challenges / UNCTAD [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2016_en.pdf.

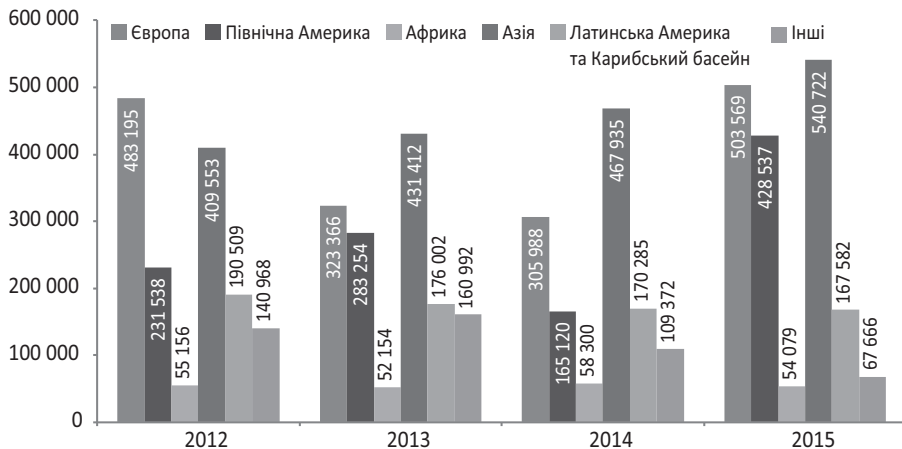


Рис. 4.1.2. Приплив ПІІ за регіонами, млн дол. США

Складено за: World Investment Report 2016. Investor Nationality: Policy Challenges // UNCTAD [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2016_en.pdf.

виваються, та країн із перехідною економікою були основними отримувачами глобальних ПІІ.

ПІІ у країнах, які розвиваються, за винятком фінансових центрів Карибського басейну, збільшилися до нового максимуму, 765 млрд дол. США (на 9 %). Розвинуті країни Азії залишаються отримувачами вели-

ких обсягів ПІІ. Країни, що розвиваються, як і раніше становлять половину з 10 країн – одержувачів найбільшого обсягу ПІІ.

Великою мірою це зрушення в бік розвинутих країн пов'язане з міжнародними злиттями та придбаннями, вартісний обсяг яких зріс на 67 % до 721 млрд дол. США, – найвищого рівня з 2007 р. (рис. 4.1.3). Максимальний обсяг таких угод було зафіксовано у США, де їхня чиста реалізаційна сума зросла з 17 млрд дол. США у 2014 р. до 299 млрд дол. США. Також значно збільшився їх обсяг у Європі (на 36 %). Ця тенденція пов'язана з переходом податкового доміцеля багатонаціональних підприємств у юрисдикції, де нижчі ставки корпоративного податку та не стягуються податки на глобальні доходи. Частка обробної промисловості перевищила в 2015 р. 50 % міжнародних злиттів та придбань. Навпаки, ПІІ в первинному секторі зазнали негативного впливу низьких цін на сировину, що призвело не тільки до скорочення планованих капіталовкладень, а й різкого зниження реінвестованого прибутку. У 2014 р. на сектор послуг припадало 64 % усіх ПІІ у світі, у 2015 р. ця частка скоротилася до 42 % (див. рис. 4.1.3).

На лібералізацію та заохочення інвестицій припало 85% змін у нормативно-правовому забезпеченні інвестиційних політик більшості кра-

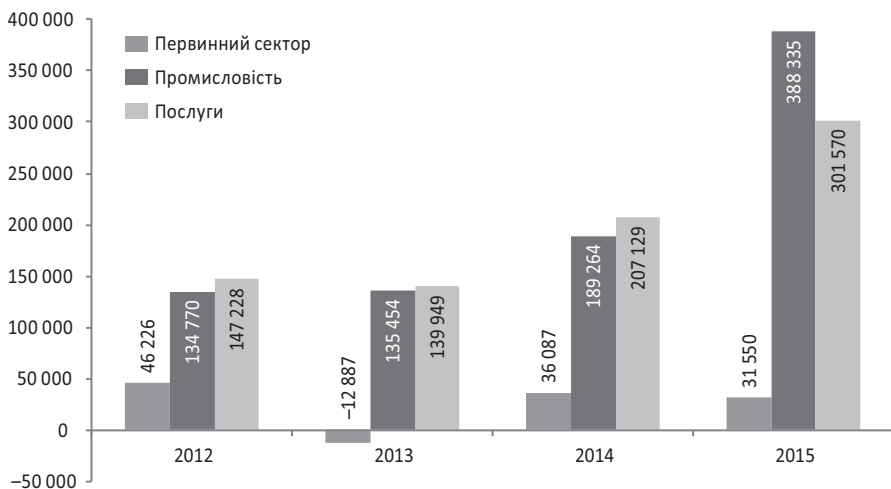


Рис. 4.1.3. Міжнародні злиття та придбання за секторами, млн дол. США

Складено за: World Investment Report 2016. Investor Nationality: Policy Challenges / UNCTAD [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2016_en.pdf.

їн світу, що вище середнього показника за п'ять років (2010–2014 рр.). Це підтверджує активну конкурентну боротьбу країн за отримання ПІІ.

В Україні у 2015 р. відбувалося зниження обсягів ПІІ. Маючи детальну картину розподілу ПІІ за регіонами, країнами та секторами на світовому ринку, спробуємо порівняти зі станом ПІІ в нашій країні. Якщо на глобальному ринку основними інвесторами є ЄС, США, Китай, то в Україні спостерігається стійка тенденція отримання значних обсягів ПІІ з Кіпру, Віргінських Островів тощо (рис. 4.1.4).

Тому світовий вектор в інвестиційній політиці у 2016 р. щодо встановлення громадянства інвестора та походження інвестицій є актуальним для України достатньо тривалий проміжок часу. Походження ПІІ з офшорних країн завжди викликало сумніви щодо їхніх власників, тому преференції для іноземних інвестицій були скасовані.

Якщо аналізувати розподіл за секторами економіки, то основним напрямом ПІІ є промисловість, а саме металургійне виробництво, виробництво харчових продуктів та хімічної продукції, фінансова і страхова діяльність та оптова та роздрібна торгівля (рис. 4.1.5).

Можна стверджувати, що основні сектори промисловості, крім харчової, отримують ПІІ українського походження для того, щоб отримати певні преференції при виведенні капіталу з країни тощо.

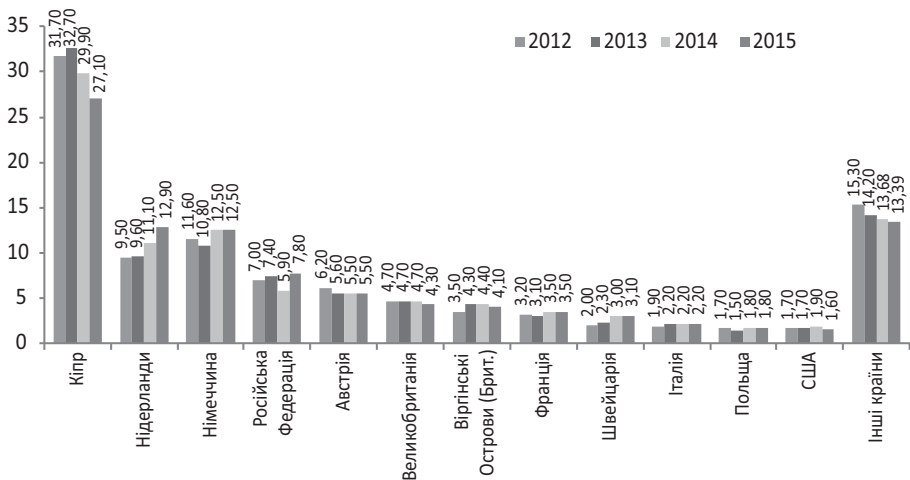


Рис. 4.1.4. Прямі іноземні інвестиції з країн світу в економіці України, %

Складено за: Інвестиції зовнішньоекономічної діяльності України : стат. зб. / Державна служба статистики України. – К., 2016. – 44 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

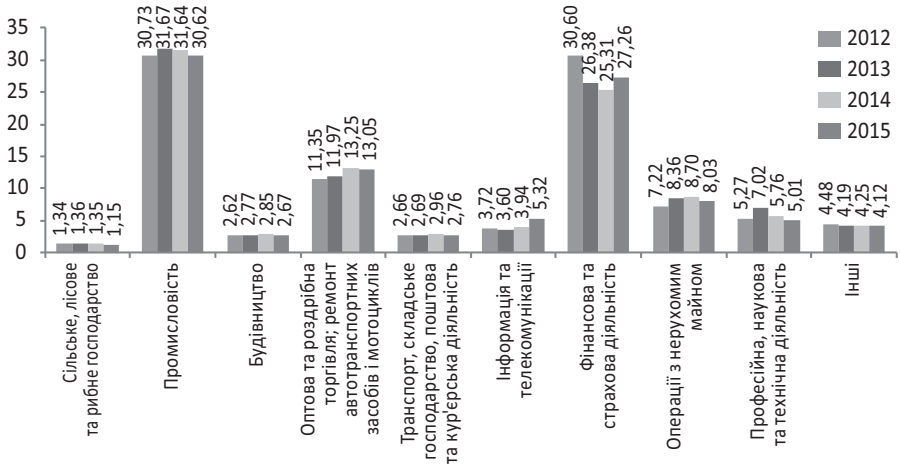


Рис. 4.1.5. Прямі іноземні інвестиції в економіці України за видами економічної діяльності, %

Складено за: Інвестиції зовнішньоекономічної діяльності України : стат. зб. / Державна служба статистики України. – К., 2016. – 44 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

Дослідивши світові тенденції щодо змін пріоритетів у напрямках формування державних інвестиційних політик та проаналізувавши динаміку та спрямування ПІІ, зазначимо, що в Україні започаткована низка інституційних змін, однією з яких є податкова реформа. Її мета – запровадження дієвого механізму стимулювання нових інвестицій у країні шляхом запровадження з 2016 р. механізму “інвестиційного податкового кредиту”. Пропонується в процесі євроінтеграційних змін замінити податкові пільги наданням прозорої прямої бюджетної підтримки.

Також рекомендовано, з метою уникнення корумпованих схем та підвищення привабливості інвестиційного клімату, здійснити такі заходи: скорочення кількості податкових перевірок; запровадження однорівневої процедури адміністративного оскарження; розвиток електронних сервісів; створення системи електронного адміністрування акцизного податку для підакцизних товарів; введення системи автоматизованого обліку товарообігу від імпортера/виробника до кінцевого споживача; забезпечення стабільності податкового законодавства, зокрема, через запровадження трирічного мораторію на зміни.

Негативним фактором неефективної державної інвестиційної політики залишається наявність великої кількості пріоритетних напрямів та відсутність чіткої стратегії розвитку секторів економіки.

Новий розроблений та закріплений на законодавчому рівні розподіл державних капітальних вкладень на реалізацію державних інвестиційних проектів є прозорим механізмом, за яким відбиратимуться лише ті проекти, що мають найбільше значення для держави, чітке соціально-економічне обґрунтування та гарантоване фінансування. Такий механізм дасть змогу забезпечити завершення насамперед вже розпочатих проектів та при виборі нових проектів врахувати потреби суспільства й конкурентоспроможність секторів національної економіки. Зауважимо, що глобальні тенденції формування векторів світових інвестиційних потоків повинні враховуватись урядами країн, які прагнуть отримати значні обсяги інвестицій, що забезпечить соціально-економічний розвиток країни.

Підсумовуючи викладене, зауважимо, сучасна державна інвестиційна політика повинна розв'язувати такі завдання: 1) встановлення спеціальних інвестиційних режимів для спрямування інвестиційних потоків у пріоритетні сектори економіки; 2) контроль за показниками національної безпеки при вході та реалізації ПІІ; 3) прозорість правил інвестування; 4) встановлення певних правил щодо заохочення корпоративної та соціальної відповідальності бізнесу з боку міжнародних інвесторів; 5) забезпечення чіткої та актуальної інформації про пріоритетні напрями держави щодо спрямування інвестицій та прозоре надання державної допомоги згідно із Законом України “Про державну допомогу” від 01.07.2014 № 1555-VII (що набирає чинності з 1 серпня 2017 р.), що унеможливить порушення ринкової конкуренції та забезпечить рівні права для всіх суб'єктів ринку; 6) створення окремого сайту для інформування інвесторів про будь-які зміни в інституційному забезпеченні інвестиційних процесів в Україні та надання необхідної статистичної інформації, що відповідає міжнародним стандартам.

4.1.2. Економіко-математичне моделювання процесу бюджетного інвестування в Україні та ЄС

Україна належить до економік відкритого типу, з високою залежністю від цін основних ресурсів. У періоди світових економічних криз суттєво зменшуються надходження від експортної діяльності, відбувається відплив інвестицій, як у 2008–2009 та 2014–2016 рр. Якщо в провідних країнах інвестиції становлять до 25 % ВВП, то наразі в нашій країні вони скоротилися до 10 %. Така динаміка спричиняє істотну девальвацію валюти, подальшу інфляцію, зниження рівня життя населення. Незважаючи на суттєву залежність вітчизняної економіки від надходжен-

ня інвестицій, належна увага їм ніколи не приділялася. Достатньо зазначити, що дотепер діє Закон України “Про інвестиційну діяльність” від 18.09.1991, який визначає основи інвестиційної діяльності в країні¹.

З теоретичної точки зору бюджетні інвестиції сприяють розвитку пріоритетних для держави галузей, підтримують неприбуткові, але соціально значущі проекти, допомагають залучати приватні інвестиції в галузі, які підтримуються державою, та загалом сприяють активізації інвестиційної діяльності суб’єктів господарювання, що мають забезпечувати економічне зростання. Як наслідок, виникає необхідність максимізації ефективності використання обмежених капітальних ресурсів держави, тобто оптимізації бюджетної інвестиційної діяльності. Особливо гостро це питання стоїть в Україні, оскільки загальний спад економіки, вимушене скорочення капітальних вкладень та несприятливий інвестиційний клімат призводять до того, що ефективне використання саме бюджетних коштів є одним із найважливіших джерел економічного зростання.

Таким чином, для ефективного використання капітальних вкладень в Україні доцільно оптимізувати систему рекомендацій та методології оцінювання й відбору інвестиційних проектів у різних галузях, а також створити окремий науково-дослідний підрозділ, який відповідатиме за розроблення та вдосконалення інструкцій у цій сфері.

Метою здійснення державою капітальних вкладень у найзагальнішому значенні є економічне зростання та забезпечення позитивних соціальних ефектів. Для успішного досягнення цієї мети необхідно правильно планувати та здійснювати державну інвестиційну політику. На рис. 4.1.6 показана динаміка капітальних вкладень в Україні протягом 2006–2015 рр., розрахована в цінах грудня 2010 р.

Очевидно, що спостерігаються значна сезонність та низхідний тренд даного часового ряду. Починаючи з 2011 р., капітальні вкладення стрімко зменшувалися, що пояснювалося збільшенням поточних бюджетних витрат, які “витісняли” капітальні вкладення. У 2015 р. уряд знову взяв курс на підвищення капітальних вкладень і вони були збільшені на 168 % порівняно з попереднім роком – до 3303,48 млн грн. Таке зростання відбулося за рахунок збільшення видатків на державне управління, оборону та обов’язкове соціальне страхування, які у 2015 р. зросли майже в 13 разів і дорівнювали 72 % усіх капітальних вкладень держави (у 2013 р. частка цих видатків була лише 43 %). Але порівняно

¹ Про інвестиційну діяльність : закон України від 18.09.1991 № 1560- XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>.

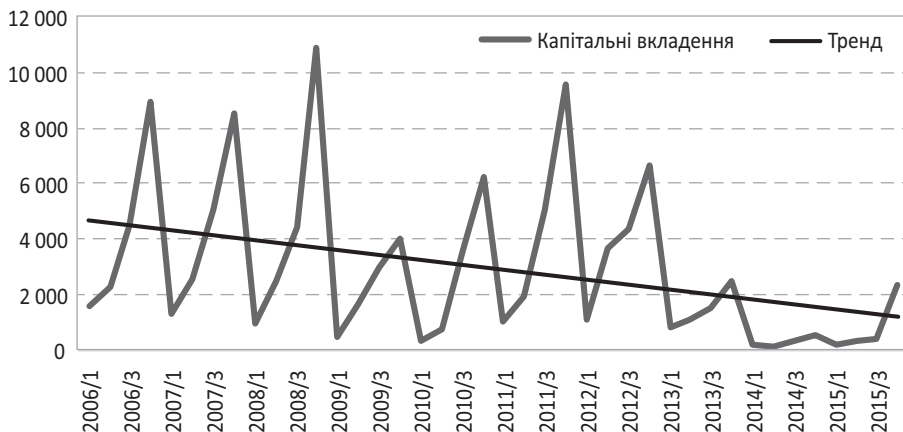


Рис. 4.1.6. Динаміка державних капітальних вкладень в Україні, млн грн
Складено за даними Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

навіть з 2013 р., коли державні інвестиції були зменшені майже на 80 % (до 5976,03 млн грн), їхня сума у 2015 р. є достатньо невеликою.

Якщо подивитися на динаміку ВВП та капітальних вкладень (рис. 4.1.7), то можемо побачити, що певною мірою їх динаміка схожа через однакову сезонність і досить помітні спади у 2009 та 2013 рр. Але якщо ці вкладення почали скорочуватися вже з 2011 р., то ВВП – лише з 2013 р. і в менших обсягах. Коефіцієнт кореляції між двома часовими рядами невисокий і становить 0,41. Можна говорити, що рівень капітальних вкладень є випереджальним індикатором економічної кризи.

У 2010–2012 рр. найбільші статті капітальних вкладень (у середньому за три роки) були виділені на транспорт та зв'язок (26 %), операції з нерухомим майном, оренду й інжиніринг (16 %), державне управління (12 %), що разом становили трохи більше половини бюджетних інвестицій. У 2013–2015 рр. ситуація досить суттєво змінилася, і найбільші інвестиції спрямовувалися в державне управління, оборону та обов'язкове соціальне страхування (50 %), професійну наукову та технічну діяльність (13 %), освіту (8 %). У всі інші сфери надійшла лише третина капітальних вкладень держави. Такі зміни можна пояснити появою зони антитерористичної операції на території України, що змушує суттєво збільшувати витрати на оборону.

Оскільки капітальні вкладення не можуть дати миттєвий ефект, то було б некоректно оцінювати ефективність інвестування за кожен рік.

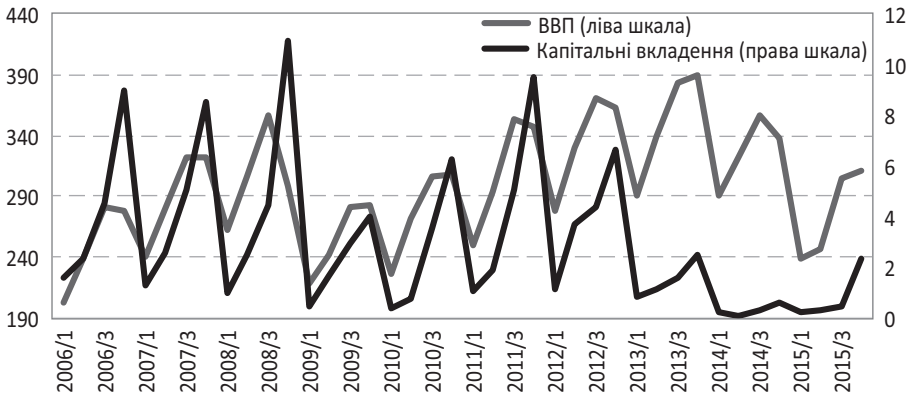


Рис. 4.1.7. Динаміка ВВП та державних капітальних вкладень в Україні (у цінах 2010 р.), млрд грн

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

Ми виокремили два періоди по три роки: 2010–2012 і 2013–2015 рр. Точкою розриву був обраний 2013 р., тому що далі значно змінились політика держави, економічна ситуація в Україні, зокрема оперування капітальними вкладеннями.

Через відсутність у вільному доступі статистики щодо конкретних результатів реалізації бюджетних інвестицій будемо оцінювати співвідношення зміни соціально-економічної ситуації в країні й зміни обсягу капітальних вкладень як показник ефективності державного інвестування. Було розроблено авторську методику оцінювання ефективності, яка ґрунтується на підході Європейського центрального банку¹, але ми обрали власні показники та за основу для порівняння взяли не відмінності між країнами, а зміни в часі (між вказаними періодами).

Спочатку необхідно розрахувати коефіцієнт продуктивності країни для обох періодів, який має показувати якою мірою соціально-економічний стан держави в конкретний період відрізняється від середнього за весь досліджуваний час 2010–2015 рр. Складовими цього коефіцієнта є різноманітні показники (табл. 4.1.2), котрі визначають ситуацію в країні, її конкурентоспроможність у світі. Крім того, обрані показники, на нашу думку, найбільше визначаються діяльністю держави і мають

¹ Afonso A. Public sector efficiency an international comparison / A. Afonso, L. Schuknecht, V. Tanzi // ECB Working Paper. – 2003. – № 242. – 37 p.

Таблиця 4.1.2

Показники для розрахунку коефіцієнта продуктивності країни

Соціальні	Економічні
Кількість безробітних Темпи зростання реальної заробітної плати Смертність Індекс корупції Вища освіта	Зростання реального ВВП Тіньова економіка, у відсотках ВВП Індекс споживчих цін (ІСЦ) Інфраструктура

Складено автором.

нею підтримуватися, у тому числі за рахунок бюджетних інвестицій. Зокрема, зростання реального ВВП показує, наскільки швидко та стабільно зростає економіка держави, а показник тіньової економіки відображає, яка частина економіки не контролюється державою, що спричиняє дефіцит податкових надходжень та ймовірну непривабливість країни для іноземних інвесторів. Індекс споживчих цін демонструє успішність монетарної політики держави й також відображає стан економіки на певний момент часу. Оцінка інфраструктури допомагає з'ясувати пристосованість країни для ведення бізнесу, а також потенціал розвитку економіки країни. Кількість безробітних та темпи зростання реальної заробітної плати також відображають стан розвитку економіки і добробуту населення. Показник смертності допомагає оцінити рівень медицини в країні, а індекс корупції показує якість державного управління. Оцінка рівня вищої освіти допомагає зрозуміти рівень професіоналізму спеціалістів, яких готують вищі навчальні заклади країни, а також забезпеченість ними ринку праці.

Інформація про кількість безробітних, темпи зростання заробітної плати, зростання реального ВВП, тіньової економіки та ІСЦ була взята з сайту Державної служби статистики України¹, а показник смертності – з баз даних по країнам Світового банку². Індекс сприйняття корупції розраховується для країн світу з 2001 р. і вимірюється від 0 до 100 балів, де 100 балів – це повне несприйняття корупції, а 0 балів – повне сприйняття. Дані для розрахунків було взято із сайту світової організації боротьби з корупцією Transparency International³, а оцінки інфраструктури та

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

² Світовий банк – Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.worldbank.org/uk/country/ukraine>.

³ Transparency International Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/>.

вищої освіти в країні – із сайта Всесвітнього економічного форуму (ВЕФ)¹ (ці індекси є частиною для розрахунків індексу глобальної конкурентоспроможності, який щорічно обчислює ВЕФ).

У табл. 4.1.3 вказано початкові дані за всіма показниками для розрахунку коефіцієнта продуктивності. Ці дані були нормалізовані, при цьому середнє значення приймалося за 1, коли збільшення показника позитивно впливало на розвиток країни, або за -1 – у протилежному випадку. Тоді кожне отримане нормалізоване значення показує відхилення реального значення показника в той чи інший рік від середнього значення за весь період (2010–2015 рр.).

Даалі обчислено середнє для кожного показника за два окремі періоди, а потім суму середніх для кожного періоду. Додавши одиницю до обчисленої суми, отримуємо коефіцієнт продуктивності країни. За одиницю ми беремо середній стан результативності країни за всіма показниками протягом 2010–2015 рр., і відповідно коефіцієнт продуктивнос-

Таблиця 4.1.3

Дані для розрахунку коефіцієнта продуктивності України

Показники	2015	2014	2013	2012	2011	2010	Середнє значення	Стандартне відхилення
Кількість безробітних, тис. осіб	1617,4	1801,6	1473,7	1542,4	1608,4	1648,4	1615,32	101,01
Темпи зростання реальної заробітної плати, %	79,8	93,5	108,2	114,4	108,7	110,2	102,47	12,03
Зростання реального ВВП, %	84,3	93,1	104,5	108,0	114,9	118,5	103,88	11,92
ІСЦ, %	148,7	112,1	99,7	100,6	108,0	109,4	113,08	16,55
Смертність, %	9,0	9,5	10,0	10,6	11,2	11,8	10,35	0,96
Індекс корупції, СРІ	27	26	25	26	26	27	26,17	0,69
Тіньова економіка, % ВВП	40	41	35	34	34	38	0,37	0,03
Інфраструктура	4,07	4,16	4,07	4,10	3,90	3,40	3,95	0,26
Вища освіта	5,03	4,93	4,75	4,70	4,60	4,40	4,74	0,21

Складено за даними Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Світовий банк – Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.worldbank.org/uk/country/ukraine>; Transparency International Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/>; World Economic Forum [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/>.

¹ World Economic Forum [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/>.

Таблиця 4.1.4

Результати розрахунку коефіцієнта продуктивності (КП)

Показники	2010–2012	2013–2015
Кількість безробітних	-0,85	-1,15
Темпи зростання реальної заробітної плати	1,72	0,28
Зростання реального ВВП	1,83	0,17
ІСЦ	-0,57	-1,43
Смертність	-1,88	-0,12
Індекс корупції, СРІ	1,24	0,76
Частка тіньової економіки у ВВП	-0,41	-1,59
Інфраструктура	0,42	1,58
Вища освіта	0,19	1,81
Сума відхилень	0,19	0,03
Коефіцієнт продуктивності	1,19	1,03

Складено за розрахунками автора.

ті відображає, наскільки продуктивність країни в певний період відрізняється від середньостатистичного стану. Якщо вона більша за середню продуктивність протягом усього досліджуваного періоду, то коефіцієнт перевищуватиме одиницю, і навпаки. Отже, успішнішою є та країна, яка максимально збільшує значення коефіцієнта в поточному періоді порівняно з попереднім. Результати розрахунків наведено в табл. 4.1.4.

Як бачимо, для України результати негативні, оскільки у 2013–2015 рр. коефіцієнт знизився на 0,15, а отже, зменшилася продуктивність країни.

Наступний етап – розрахунок коефіцієнта капітальних вкладень (ККВ). Він обчислюється аналогічно до коефіцієнта продуктивності, але включає лише один показник – обсяг капітальних вкладень. Тобто ККВ для періоду – це одиниця, додана до середнього значення нормалізованих даних за три роки, які входять до цього періоду. Аналогічно до коефіцієнта продуктивності ККВ показує, наскільки змінився обсяг капітальних вкладень у конкретний період порівняно із середнім значенням за весь досліджуваний час. Результати розрахунків наведено в табл. 4.1.5.

Як бачимо з таблиці, державні капітальні вкладення істотно скоротились (на 1,78), значно впливаючи на результат розрахунку коефіцієнта ефективності, що є завершальним етапом оцінки змін ефективності державних інвестицій.

Коефіцієнт ефективності (КЕ) розраховується як частка від ділення коефіцієнта продуктивності країни на коефіцієнт капітальних вкладень. Чим вище значення цього показника, тим ефективніше викорис-

Таблиця 4.1.5

Розрахунок коефіцієнта капітальних вкладень (ККВ)

Рік	Обсяг капітальних вкладень, млн грн	Нормалізовані значення	Середнє за період	ККВ	Коефіцієнт ефективності
2010	10 952,20	1,17	1,89	2,89	0,411
2011	18 394,66	2,41			
2012	16 530,93	2,10			
2013	6 243,51	0,38	0,11	1,11	0,933
2014	1 511,20	-0,41			
2015	6 114,52	0,36			
Середнє	9 957,84	1,00			
Стандартне відхилення	5 990,09				

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

товуються бюджетні інвестиції, а саме за менших витрат капітальних ресурсів досягається більший соціально-економічний ефект. Коефіцієнти ефективності для України наведені в табл. 4.1.5.

У 2013–2015 рр. коефіцієнт ефективності збільшився на 0,522. З огляду на те, що продуктивність України зменшилась, КЕ зріс лише за рахунок значного скорочення капітальних вкладень. Тому можна обґрунтувати стратегію уряду, спрямовану на зменшення капітальних вкладень, спробою підвищення ефективності, що видається достатньо раціональним. Проте пріоритетним має бути збільшення ефективності також за рахунок покращання планування, розподілу та контролю за державними інвестиціями.

Дослідимо зміну ефективності державних інвестицій в різних сферах діяльності. Усі галузі, які отримують підтримку у вигляді капітальних вкладень, було поділено на три групи за ступенем пріоритетності для держави (табл. 4.1.6). До першої групи було віднесено галузі, які, на нашу думку, більшою мірою сприяють зростанню конкурентоспроможності України на світовому ринку (експортоорієнтоване сільське господарство, імпортозаміщуюча переробна промисловість), друга група охоплює переважно галузі, які стосуються соціально-політичного життя (освіта, охорона здоров'я, державне управління тощо), до третьої групи належать галузі, які є допоміжними для виробництва, але не створюють суттєвої доданої вартості.

На сьогодні держава переважно інвестує в галузі другої групи, й існує тенденція до зростання цих видатків. Якщо у 2013 р. капітальні видатки в ці галузі становили 66 % загального обсягу державних інвести-

Таблиця 4.1.6

Поділ галузей на групи за пріоритетністю

Група	Галузь
1	Сільське господарство Переробна промисловість Постачання енергоносіїв Водопостачання, каналізація, поводження з відходами Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність Професійна, наукова та технічна діяльність
2	Будівництво Інформація та телекомунікації Діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування Освіта Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги Добувна промисловість і розроблення кар'єрів
3	Оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів Тимчасове розміщування й організація харчування Фінансова та страхова діяльність Операції з нерухомим майном Мистецтво, спорт, розваги та відпочинок Надання інших видів послуг

Складено автором.

цій, то у 2015 р. – 87 %. Відповідно зменшуються інвестиції в галузі першої групи – з 32 % у 2013 р. до 12 % у 2015 р. Частка галузей третьої групи залишається незмінною на рівні 1 %. На основі фактичних обсягів капітальних вкладень¹ розраховано коефіцієнти капітальних вкладень для кожної групи галузей (табл. 4.1.7).

За всіма групами галузей суттєво зменшилися державні інвестиції. Найбільших змін зазнали галузі третьої групи пріоритету (зменшилися на 1,59), а найменших – другої групи (на 1,17).

Таблиця 4.1.7

Коефіцієнти капітальних вкладень (ККВ) для груп галузей

Група галузей	2010–2012	2013–2015
1	2,74	1,26
2	2,59	1,41
3	2,80	1,20

Складено автором.

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

Коефіцієнти ефективності (КЕ) для груп галузей

Група галузей	2010–2012	2013–2015
1	0,433	0,823
2	0,459	0,732
3	0,424	0,860

Складено автором.

Коефіцієнт продуктивності країни було поділено на кожен із ККВ, і отримали коефіцієнти ефективності (табл. 4.1.8).

Можемо бачити, що коефіцієнти ефективності за групами галузей не надто відрізняються від загального показника ефективності капітальних вкладень України.

Для того щоб правильно оцінити зміни ефективності капітальних вкладень в Україні у 2013–2015 рр., необхідно зробити порівняння з іншими країнами. Оскільки Україна орієнтована на євроінтеграцію, то доцільно проводити зіставлення саме з країнами ЄС, причому різного рівня розвитку. Для цього ми обрали вісім країн: Великобританія, Німеччина, Ірландія, Польща, Угорщина, Греція, Латвія, Естонія. Перші три країни є “донорами” ЄС, мають високий рівень розвитку, в тому числі у сфері державного інвестування. Польща, Угорщина, Естонія та Латвія – колишні соціалістичні країни, які у 2004 р. приєдналися до ЄС і нині мають достатньо високий рівень життя. Також ми вирішили обрати для порівняння Грецію як країну, де виникли економічні та політичні проблеми, подібні до ситуації в Україні.

Для того щоб зробити порівняння, враховуючи відмінності країн в соціально-економічному розвитку, ми по-іншому обчислили коефіцієнт продуктивності країни, змінивши базу порівняння. Якщо раніше всі показники зіставлялися із середнім значенням за 2010–2015 рр. в Україні, то тепер середнє значення показника за окремий період порівнюється із середнім значенням за всіма країнами за цей період, який при нормалізації приймається за 1 (чи –1 за умови негативного впливу). Всі інші розрахунки залишаються без змін.

На підставі даних¹, було розраховано коефіцієнти продуктивності країн та ефективності капітальних вкладень на базі міждержавного по-

¹ Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>; Світовий банк – Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.worldbank.org/uk/country/ukraine>; Transparency International Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/>; World Economic Forum [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

Таблиця 4.1.9

Порівняння ефективності використання капітальних вкладень на базі міждержавного порівняння

Країни		2010–2012		2013–2015		Приріст КП	Приріст КЕ
		КЕ	КП	КЕ	КП		
Великобританія	UK	0,608	1,70	1,487	1,79	0,09	0,880
Ірландія	IE	0,610	1,56	1,212	1,75	0,18	0,603
Латвія	LV	0,288	0,76	0,770	1,06	0,30	0,482
Польща	PL	0,336	0,89	0,769	1,03	0,13	0,433
Німеччина	DE	0,844	2,03	1,255	2,00	-0,04	0,411
Греція	GR	0,246	0,42	0,215	0,49	0,06	-0,031
Угорщина	HU	0,560	0,69	0,326	0,90	0,22	-0,234
Естонія	ET	0,940	1,38	0,630	1,60	0,22	-0,310
Україна	UA	0,196	0,57	-0,549	-0,61	-1,18	-0,745

Складено автором.

рівняння. Їх результати наведено в табл. 4.1.9 і ранжовано від найбільшої до найменшої зміни коефіцієнта ефективності використання капітальних вкладень у 2013–2015 рр.

Можемо бачити, що при використанні іншої бази порівняння отримано інші результати. На першому місці тепер Великобританія з коефіцієнтом ефективності 1,487, а на останньому – Україна (-0,549). Від’ємний коефіцієнт ефективності визначається від’ємним коефіцієнтом продуктивності країни, який зумовлений тим, що у 2013–2015 рр. оцінка соціально-економічного стану України була більше ніж на 100 % меншою за середню поміж порівнюваних країн. Країни-лідери (Великобританія, Німеччина, Ірландія) суттєво випереджають за рівнем ефективності та продуктивності інші держави. Зауважимо, що Німеччина за абсолютним значенням коефіцієнта посідає друге місце після Великобританії, але за темпом зростання ефективності є останньою серед країн,

<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/>; Official site of Office for National Statistics of the United Kingdom [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ons.gov.uk>; Official site of Federal Statistical Office of Germany [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.destatis.de/EN/Homepage.html>; Official site of Central Statistics Office of Ireland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cso.ie/en/index.html>; Official site of Central Statistical Office of Poland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://stat.gov.pl/en/>; Official site of Central Statistical Bureau of Latvia [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csb.gov.lv/en/>; Official site of Statistics of Estonia [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.stat.ee/en/>; Official site of Hungarian Central Statistical Office [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ksh.hu/?lang=en>; Official site of Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat>.

які збільшили КЕ в 2013–2015 рр. Така ситуація склалася через незначний спад коефіцієнта продуктивності країни (на 0,04) та зростання продуктивності Великобританії й Ірландії.

У 2010–2012 рр. ситуація відрізнялася від періоду 2013–2015 рр. Перше місце посідала Естонія (0,940), а Великобританія була лише на четвертому місці. Така висока ефективність державних інвестицій в Естонії досягалася завдяки високому рівневі продуктивності держави (четверта після Німеччини, Ірландії та Великобританії) та порівняно невеликим капітальним витратам. Латвія у 2010–2012 рр. посідала лише сьоме місце, а у 2013–2015 рр. – четверте. Греція та Україна мали найменшу ефективність капітальних вкладень і в 2010–2012 рр.

Для того щоб краще уявити зміни коефіцієнтів ефективності у 2013–2015 рр., було побудовано графік (рис. 4.1.8). Лінія, проведена пунктиром, показує ситуацію, коли коефіцієнти у 2010–2012 рр. та у 2013–2015 рр. однакові. Точки, які лежать праворуч, демонструють, що КЕ використання капітальних вкладень у країні зменшився у 2013–2015 рр. Відповідно, ліворуч від лінії лежать точки, які відображають збільшення КЕ. Практично не змінився коефіцієнт ефективності в Греції (знизився на 0,031). Найбільше змінилася ефективність у Великобританії та Україні, тільки якщо у першій КЕ збільшився на 0,880, то в нашій країні – зменшився на 0,745.

Загалом лише чотири країни (Естонія, Угорщина, Греція та Україна) у 2013–2015 рр. зменшили ефективність капітальних видатків. Причому

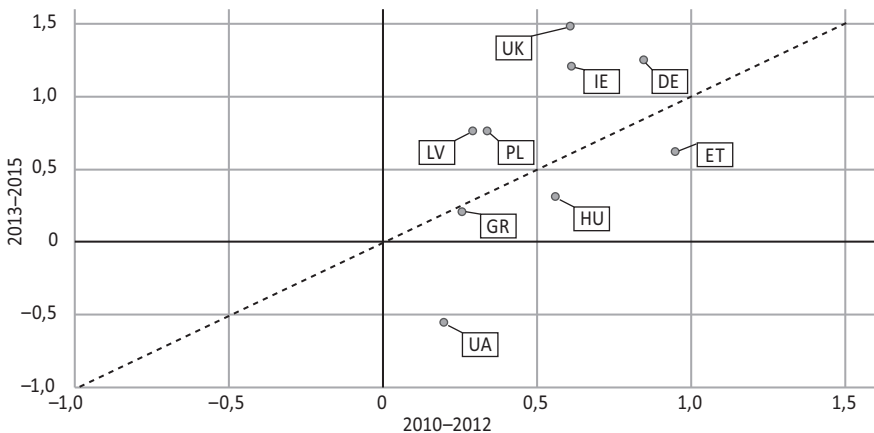


Рис. 4.1.8. Зміни коефіцієнта ефективності на базі міждержавного порівняння у 2013–2015 рр. проти 2010–2012 рр.

Складено автором.

му Естонія та Угорщина досить суттєво покращили свій соціально-економічний стан, а саме коефіцієнт продуктивності збільшився на 0,22, що за темпами перевищує Великобританію, Німеччину та Ірландію. Але через більше зростання капітальних видатків, ніж продуктивності, негативних змін зазнали їхні коефіцієнти ефективності. Україна має дуже низький рівень ефективності, навіть порівняно з найменшими значеннями КЕ, розрахованих для країн ЄС.

Із цього можемо зробити висновок, що суттєве скорочення капітальних видатків у 2013–2015 рр. сприяло підвищенню ефективності їх використання, проте не привело до помітних позитивних результатів для економіки України та в інших аспектах діяльності держави. Підвищення ефективності обмежалося лише тим, що зменшилися непродуктивні видатки, але результативність здійснених видатків практично не змінилася. Тому на сьогодні уряд України має вдосконалювати свою політику у сфері державного інвестування, особливо процесу планування, розподілу коштів та контролю за їх використанням.

Отже, під час дослідження державної інвестиційної діяльності в Україні значну увагу було приділено оцінці ефективності інвестицій держави шляхом розрахунку коефіцієнта ефективності за власною методикою, змінам цієї ефективності з часом, а також порівняно з країнами Європейського Союзу.

Для оцінки ефективності державних інвестицій була запропонована авторська методика, яка ґрунтується на обчисленні коефіцієнта ефективності. Її перевагами є використання загальнодоступної інформації та врахування декількох аспектів: динаміки ефективності в межах окремої країни та порівняння з іншими державами. Також перевагою можна вважати простоту обчислень та інтуїтивну зрозумілість отриманих коефіцієнтів. Недоліками є те, що капітальні вкладення і показники, які враховуються для обчислень коефіцієнта продуктивності, не мають прямого взаємозумовленого зв'язку. Цю методику було використано для оцінки ефективності державних інвестицій в Україні та окремих країнах ЄС. Отримані результати засвідчили, що ефективність використання інвестицій у 2013–2015 рр. підвищилася порівняно з 2010–2012 рр. лише внаслідок істотного скорочення капітальних видатків. При оцінюванні ефективності використання інвестицій за групами галузей одержано практично такі самі результати, як і під час оцінювання загальної ефективності. Але при розрахунку коефіцієнта ефективності на базі міждержавного порівняння визначено дуже низький коефіцієнт для України, що свідчить про суттєвий спад ефективності. Це вказує на незначну ефективність ви-

користання державних інвестицій, до того ж, існує великий розрив між коефіцієнтом ефективності України та найменш ефективних країн ЄС.

Узагальнюючи викладене, можна зробити висновок, що на сьогодні в Україні є багато проблем та недоліків у процесі державного інвестування, тому зусилля влади мають спрямовуватися на їх подолання відповідно до запропонованих шляхів удосконалення.

4.1.3. Рекомендації щодо вдосконалення інституційного забезпечення механізму розподілу та моніторингу державних інвестицій

В умовах обмеженості бюджетних ресурсів, необхідності жорсткої економії як державних, так і місцевих фінансів, проблема ефективного управління бюджетними ресурсами лишається актуальною. Сьогодні ресурси бюджетів усіх рівнів є вкрай недостатніми навіть для мінімального задоволення інтересів громадян України, і це зумовлює пошук альтернативних методів управління бюджетним процесом та нових механізмів державного управління, зокрема вдосконалення системи управління державними інвестиціями як на центральному, так і на місцевому рівнях.

Наразі система управління державними інвестиціями на всіх рівнях має низку проблем, які потребують розв'язання, зокрема щодо середньострокового планування та пріоритетності, оцінки ефективності, моніторингу реалізації та аудиту державних інвестицій.

Сучасні потреби України в розвитку інфраструктури у поєднанні з обмеженими фінансовими ресурсами держави вимагають об'єднаних зусиль для посилення управління державними інвестиціями. Інвестиції в інфраструктуру є важливими для стимулювання економічного розвитку. Трансформація державних інвестицій в активи значною мірою залежить від того, наскільки ефективно здійснюється управління всіма видами державних інвестицій, особливо на місцевому рівні¹.

Місцеві бюджети відіграють велику роль в інвестиціях у інфраструктуру в Україні. У 2014–2015 рр. частка капітальних видатків через місцеві бюджети дорівнювала майже 70 % (69,1 % у 2014 р. та 68,8 % у 2015 р.) капітальних видатків зведеного бюджету України (48,5 % у 2013 р. та 39,8 % у 2012 р.) (рис. 4.1.9). Інвестиції в житлово-комунальний сектор (які охоплюють системи опалення, водопостачання і водовідведення) та у

¹ Державно-приватне партнерство в контексті управління державними інвестиціями в Україні: оцінка / Світовий банк. – 2015. – 75 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://documents.worldbank.org/curated/en/495131467995051959/pdf/106249-UKRANIAN-WP-P153935-PUBLIC-Public-Investment-UKR-Web-cover.pdf>.

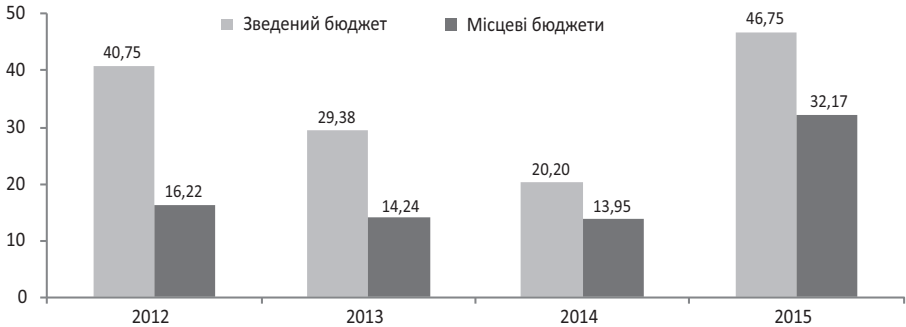


Рис. 4.1.9. Динаміка капітальних видатків зведеного та місцевих бюджетів України, млрд грн

Складено за даними Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

сфери охорони здоров'я й освіти здійснюються, головним чином, через місцеві бюджети. Від бюджетів місцевих органів влади істотно залежать також інші важливі сектори, такі як транспорт (передусім дороги), соціальна допомога та сільське господарство¹.

Найнагальнішу потребу в інвестиціях у фізичну інфраструктуру зумовлює послуга централізованого опалення; це особливо стосується модернізації обладнання та розподільчої мережі, котра є не тільки застарілою, а й дуже енергоємною. Надання послуг із водопостачання та водовідведення, стан регіональних і сільських доріг (та іншої транспортної інфраструктури) також варто істотно поліпшити, щоб уникнути їх подальшого погіршення. Великих інвестицій потребує також сфера соціальних послуг. Наприклад, у сфері освіти інвестиції необхідні для ремонту старих шкіл, закупівлі нового обладнання, лабораторій тощо. У сфері охорони здоров'я вкладення коштів потрібне насамперед у ремонт приміщень медичних закладів (підпорядкованих органам влади всіх рівнів), які нині перебувають у дуже поганому стані, передусім для заміни застарілого медичного обладнання.

Заходи, спрямовані на створення належної фінансової бази для державних інвестицій у різних секторах, можуть бути зведені нанівець за відсутності чіткої системи формування бюджетів капітальних видатків, яка уможливить ефективне планування, оцінювання, відбір, впровадження та збереження результатів впровадження інвестицій відповідно

¹ Зміцнення системи формування капітальних видатків на місцевому рівні / Світовий банк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/INTUKRAINE/Resources/328335-1158937917927/PFR_Chapter5_ua.pdf.

до стратегії економічного зростання уряду країни. Інакше заощаджені та перерозподілені ресурси можуть бути змарновані на менш продуктивні капітальні видатки¹.

Досвід країн ЄС вказує на те, що універсального підходу до планування інвестицій місцевими органами влади немає, оскільки кожній країні властиві свої особливості та обмеження в управлінні місцевими фінансами. При плануванні інвестицій слід дотримуватись таких шести принципів:

1. Місцеві органи влади планують активи, тільки якщо вони потрібні для надання муніципальних послуг або виконання інших зобов'язань місцевих органів влади.

2. Оскільки фінансові ресурси, доступні місцевим органам влади для фінансування капітальних проєктів, обмежені, процес має бути організований шляхом оцінювання конкуруючих потреб у різних комунальних послугах із метою максимально ефективного використання фінансових ресурсів у напрямках із найвищим пріоритетом.

3. Місцева фінансова політика повинна бути сформульована та введена в дію з метою визначення пріоритетів інвестування та джерел фінансування.

4. Підхід має бути розрахованим на тривалу перспективу.

5. Інвестиції необхідно розглядати в межах життєвого циклу витрат та оцінки альтернатив (наприклад, зниження попиту на послугу, залучення приватного сектору).

6. Процес та результати повинні бути всеосяжними й прозорими, за участю усіх департаментів, старших співробітників, місцевих законодавчих органів, ділових кіл і громадськості².

Результатом планування інвестицій є багаторічна (зазвичай три – шість років) програма реалізації пріоритетних проєктів інвестування у розрізі за роками з термінами початку та завершення, з розрахунками щорічних витрат і пропонованими методами фінансування. Програма переважно затверджується місцевим представницьким органом, таким як місцева рада. Щороку програма переглядається, перевіряється та прогнозу-

¹ Зміцнення системи формування капітальних видатків на місцевому рівні / Світовий банк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/INTUKRAINE/Resources/328335-1158937917927/PFR_Chapter5_ua.pdf.

² Kaganova O. Guidebook on Capital Investment Planning for Local Governments / O. Kaganova // Development Series. The World Bank. – 2011. – № 13. – 102 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1169585750379/UDS13CIP.pdf>.

ється ще на один додатковий рік. Зокрема, затверджений план інвестицій поєднує середньострокові плани з річним бюджетним процесом. Коли процес організовано, планування інвестицій стає ковзним, пов'язаним із щорічним бюджетним процесом: 1) попередній рік видаляється з плану, а новий рік додається наприкінці періоду планування інвестицій; 2) бюджет капітальних видатків у поточному році затверджується як частка загального бюджету.

Останніми роками в Україні внесено зміни до бюджетного законодавства, спрямовані на підвищення ефективності використання бюджетних коштів при плануванні капітальних видатків як із державного, так і з місцевих бюджетів. Зокрема, ухвалено Закони України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” від 28.12.2014 № 79 та “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо державних інвестиційних проєктів” від 07.04.2015 № 288.

Крім того, прийнято постанови щодо:

- створення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проєктів та затвердження Порядку відбору державних інвестиційних проєктів, котрий визначає механізм відбору державних інвестиційних проєктів, розроблення та реалізація яких здійснюються з використанням державних капітальних вкладень, шляхом вжиття заходів стосовно ініціювання, проведення економічного оцінювання й державної експертизи, визначення доцільності розроблення та/або реалізації державних інвестиційних проєктів¹;
- затвердження Порядку та критеріїв оцінки економічної ефективності проєктних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проєктів², що визначає процедуру проведення та критерії оцінки економічної ефективності проєктних (інвестиційних) пропозицій, інвестиційних проєктів, для розроблення та реалізації яких може бути надана державна підтримка;
- прийняття вимог до інвестиційних проєктів у пріоритетних галузях економіки, порядку їх відбору, схвалення та реєстрації³;

¹ Деякі питання управління державними інвестиціями : постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 571 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/571-2015-П>.

² Про затвердження Порядку та критеріїв оцінки економічної ефективності проєктних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проєктів : постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 № 684 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/684-2012-П>.

³ Про затвердження Порядку відбору, схвалення і реєстрації інвестиційних проєктів у пріоритетних галузях економіки та вимог до таких проєктів : поста-

- затвердження Порядку підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку¹;
- визначення порядку розподілу субвенцій на виконання інвестиційних проектів².

Крім того щороку приймаються розпорядження Кабінету Міністрів України про використання державних капітальних видатків.

Але, зважаючи на досвід країн ЄС, зазначимо, що система управління державними інвестиціями на загальнодержавному та особливо на місцевому рівнях дотепер має низку проблем, які необхідно розв'язати, зокрема:

1) слабке стратегічне планування та пріоритизація державних інвестицій (відсутність програми бюджетування на багаторічну перспективу та багаторічної стратегії щодо капіталовкладень на загальнодержавному та місцевому рівнях, що становить перешкоду для належного планування на період, котрий виходить за межі річного циклу; непрогнозованість рівнів фінансування на будь-який фінансовий рік; надання щороку переваги новим проектам порівняно з виконуваними (основною причиною є несформованість системної бази для відбору проектів і можливий політичний тиск щодо реалізації нових проектів); брак даних про наявні основні фонди та їхній фізичний стан на регіональному рівні (така ситуація призводить до помітного зниження ефективності процесу розподілу фінансування на капітальні проекти, і може спричинити недостатній обсяг видатків на технічне обслуговування активів, а отже, марнування коштів на непродуктивні інвестиції на заміну активів));

2) істотні прогалини в якості та охопленні процедур оцінювання проектів та недоліки в системі проходження проектів;

3) недостатнє ресурсне забезпечення системи координації управління державними інвестиціями та відсутність незалежної оцінки;

4) часте порушення строків, обсягів робіт і фінансування під час реалізації інвестиційних проектів (затримки з фінансуванням капітальних

нова Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 № 715 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/715-2013-П>.

¹ Деякі питання державного фонду регіонального розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 196 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/196-2015-п/para66#n66>.

² Про затвердження Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів): постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2011 № 520 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/520-2011-п>.

проектів протягом певного фінансового року (гроші з державного бюджету надходять, як правило, у другій половині фінансового року, і не вистачає часу, щоб використати їх протягом поточного фінансового року); використання різних джерел коштів для фінансування одного проекту (наприклад, від субвенцій / капітальних трансфертів, власного місцевого фінансування й навіть цільових програм, і часто одне з джерел може недостатньо фінансуватися протягом певного фінансового року або зазнати затримок із отриманням призначених коштів));

5) відсутність моніторингу впровадження державних інвестиційних проектів та незалежного аудиту результатів їх реалізації.

Для вирішення зазначених проблем необхідно здійснити такі заходи:

1. Запровадження стратегічного планування інвестиційних проектів, що фінансуються як із державного, так і з місцевих бюджетів:

– складення переліку пріоритетних проектів з урахуванням середньострокової бюджетної перспективи (так званий план, або програма, державних інвестицій). Здійснення відбору проектів для фінансування з державного бюджету на підставі повної інформації про майбутні витрати на їх реалізацію та базовий обсяг фінансування портфелю поточних проектів;

– узгодження та приведення у відповідність із Законом України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо державних інвестиційних проектів” від 07.04.2015 № 288 Закону України “Про інвестиційну діяльність” (зокрема, ст. 13 “Порядок прийняття рішень щодо державних інвестицій”) та інших нормативно-правових актів, у тому числі щодо створення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проектів та відбору нею державних інвестиційних проектів;

– гармонізація процесів формування місцевих бюджетів із регіональними інвестиційними пріоритетами (Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, регіональні стратегії розвитку до 2020 року) та національними стратегічними завданнями (Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020”, Програма діяльності Кабінету Міністрів України) при плануванні капітальних видатків на фінансування місцевих інвестицій. Нині процеси планування, оцінювання та відбору проектів здійснюються в такий спосіб, щоб забезпечити отримання фінансування завдяки їх лобіюванню політиками на шкоду економічному обґрунтуванню й місцевим (і загальнодержавним) завданням. Регіональні стратегії та встановлення граничних сум ресурсів у розрахунку на багаторічну

перспективу є важливими заходами для поліпшення планування та кращого захисту інвестицій на місцевому рівні;

- вдосконалення механізму розподілу капітальних трансфертів, що базуватиметься на чітких формальних критеріях. Це дасть змогу запобігати політичним торгам і поліпшити прозорість і прогнозованість у розподілі ресурсів, призначених для капітальних видатків, серед органів місцевого самоврядування.

2. Уніфікація методики оцінювання та підходів до прийняття рішень щодо інвестиційних проєктів, фінансованих як із державного, так і з місцевих бюджетів: впровадження вичерпних методологічних рекомендацій відповідно до міжнародних підходів (удосконалення системи управління інвестиційними проєктами в частині застосування аналізу вигід і витрат під час підготовки проєктів та їх відбору), посилення спроможності лінійних міністерств щодо розрахунку майбутнього обсягу капітальних видатків, розроблення організаційних процедур оцінювання великих інвестиційних проєктів на місцевому рівні, створення системи підготовки й підвищення кваліфікації відповідних фахівців.

Відбір інвестиційних проєктів на місцевому рівні відбувається вкрай суб'єктивно. За відсутності системи аналізу вигід і витрат порівняння проєктів має, по суті, цілком дискреційний характер. Оцінка проєктів (шляхом аналізу вигід і витрат) є критично важливою передумовою для досягнення вищих рівнів продуктивності державних інвестицій.

У рамках зазначеного аналізу витрати на впровадження певного проєкту порівнюються з економічним ефектом від нього і зводяться до спільного знаменника. Якщо вигоди перевищують витрати, виражені у поточній вартості, проєкт вважається прийнятним, у протилежному разі – відхиляється. Вигоди оцінюються крізь призму їх вагомості для досягнення головних цілей, а витрати – під кутом зору їхньої альтернативної вартості, яка означає вигоду, що її можна було б отримати у разі невикористання цих ресурсів у найкращому альтернативному варіанті. У такий спосіб аналіз вигід і витрат дає змогу встановити, що жодне альтернативне використання ресурсів, передбачених для проєкту, не забезпечить кращих результатів у контексті пріоритетів держави¹.

Отже, наразі необхідно створити для органів місцевої влади стандартний документ (шаблон) з оцінювання проєктів. Вказаний документ повинен містити методологію аналізу вигід і витрат та методику прове-

¹ Створення фіскального простору для економічного зростання. Огляд державних фінансів України : звіт № 36671 – UA від 14 вересня 2006 р. / Світовий банк. – 185 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://documents.worldbank.org/curated/en/996961468308653183/pdf/366710UKRAINIAN0UA0PFR.pdf>.

дення оцінювання з чітко встановленими критеріями й схемою оцінок, що дасть змогу порівнювати інвестиційні проекти, які розглядатимуть місцеві органи влади. Він може мати різні рівні деталізованості залежно від рівня місцевого органу влади, обсягу інвестицій (у гривнях) та виду капітальних видатків (оновлення або новий проект). Міністерство економічного розвитку і торгівлі України має відігравати провідну роль у створенні цього документа та відповідного і єдиного шаблону, а також у навчанні працівників місцевих органів влади методів його впровадження (а згодом здійснювати контроль за його застосуванням).

3. Удосконалення організаційних аспектів та підвищення прозорості реалізації проектів:

- створення централізованої системи моніторингу для виявлення проектів із високим ризиком невиконання та своєчасного інформування керівництва (зокрема, відповідно до п. 26 Порядку відбору державних інвестиційних проектів¹, розробити порядок проведення моніторингу та оцінювання ефективності виконання державних інвестиційних проектів, відібраних Міжвідомчою комісією з питань державних інвестиційних проектів до фінансування за рахунок державних капітальних вкладень);
- запровадження аудиту державних інвестиційних проектів після завершення їх інвестиційної фази;
- поліпшення доступу громадськості до інформації про хід реалізації проектів шляхом публікації звітів та створення простих у використанні он-лайн-інтерфейсів.

Необхідний загальний реєстр усіх інвестиційних проектів, що реалізуються за рахунок як державного, так і місцевих бюджетів. Зокрема, слід розглянути можливість створення загальної інформаційної системи, котра охоплюватиме всі інвестиційні проекти, за якими відбувається державне фінансування (державні інвестиційні проекти, відібрані Міжвідомчою комісією з питань державних інвестиційних проектів; інвестиційні проекти, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і МФО; інвестиційні проекти, що реалізуються за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку; інвестиційні проекти для розроблення або реалізації яких надається державна підтримка й котрі внесені до Державного реєстру інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій; ін-

¹ Деякі питання управління державними інвестиціями : постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 571 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/571-2015-п>.

вестиційні проекти у пріоритетних галузях економіки, включені до Державного реєстру інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки; інвестиційні проекти у формі ДПП).

Така система повинна містити інформацію щодо фінансування кожного інвестиційного проекту за всіма джерелами у поточному періоді (факт) і за кожним роком реалізації проекту (плановані показники), інформацію, яка дасть можливість оцінити ефективність реалізації інвестиційних проектів, відомості про завершені інвестиційні проекти, результати їх аудиту.

Для реалізації цієї системи потрібна координація між міністерством фінансів України, Державною казначейською службою України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, головними розпорядниками бюджетних коштів, з визначенням відповідальних підрозділів щодо внесення до системи необхідних даних (з відповідною періодичністю, наприклад, щоквартальні звіти).

Така система дасть змогу оперативно визначати обсяги поточного державного фінансування інвестиційних проектів та його обсяги в середньостроковій перспективі, ефективніше визначати та відбирати пріоритетні проекти.

Слід забезпечити можливість часткового публічного доступу до системи з метою отримання інформації щодо ходу виконання інвестиційних проектів та витрачання бюджетних коштів.

Висновки

1. Негативним фактором неефективної державної інвестиційної політики залишається наявність великої кількості пріоритетних напрямів і відсутність чіткої стратегії розвитку секторів економіки.

2. Новий розроблений та закріплений на законодавчому рівні розподіл державних капітальних вкладень на реалізацію державних інвестиційних проектів є прозорим механізмом, за яким відбиратимуться лише проекти, найважливіші для держави, котрі мають чітке соціально-економічне обґрунтування. Такий механізм дасть змогу забезпечити завершення розпочатих проектів та при виборі нових проектів урахувати потреби суспільства й конкурентоспроможність секторів національної економіки.

3. У проведеному дослідженні державної інвестиційної діяльності в Україні значна увага приділена оцінюванню ефективності державних інвестицій шляхом розрахунку коефіцієнта ефективності за власною

методикою, змінам цієї ефективності з часом, а також порівняно з країнами Європейського Союзу. Перевагами такої методики є те, що для оцінки використовується загальнодоступна інформація, і враховуються декілька аспектів: динаміка ефективності в межах окремої країни та зіставлення з іншими країнами. Також перевагою можна вважати простоту розрахунків та інтуїтивну зрозумілість отриманих коефіцієнтів. Недоліком є відсутність прямого взаємозумовленого зв'язку капітальних вкладень і показників, що враховуються для обчислення коефіцієнта продуктивності.

4. Цю методику було використано для оцінювання ефективності державних інвестицій в Україні та окремих країнах ЄС. Отримані результати показали, що ефективність використання інвестицій у 2013–2015 рр. збільшилася порівняно з 2010–2012 рр. лише за рахунок істотного скорочення капітальних видатків (оскільки соціально-економічний стан суттєво погіршився). При оцінюванні ефективності використання інвестицій за групами галузей одержано практично аналогічні результати, що й під час оцінювання загальної ефективності. Але коефіцієнт ефективності для України на базі міждержавного порівняння виявився дуже низьким, що свідчить про суттєвий спад ефективності. Це вказує на незначну ефективність використання державних інвестицій, до того ж існує великий розрив між відповідним коефіцієнтом України та найменш ефективних країн ЄС.

5. З огляду на досвід країн ЄС необхідно зазначити, що система управління державними інвестиціями на загальнодержавному та особливо на місцевому рівнях має низку проблем, котрі потребують розв'язання, зокрема: слабке стратегічне планування та пріоритизація державних інвестицій; істотні прогалини в якості та охопленні процедур оцінювання проектів і недоліки в системі їх проходження; недостатнє ресурсне забезпечення системи координації управління державними інвестиціями та брак незалежної оцінки; часте порушення строків, обсягів робіт і фінансування під час реалізації проектів; відсутність моніторингу впровадження державних інвестиційних проектів та незалежного аудиту їхніх результатів.

4.2. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ЗАХИСТУ ІНВЕТОРІВ У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМ СЕКТОРОМ: АДАПТАЦІЯ ДОСВІДУ КРАЇН ЄС

4.2.1. Державне регулювання захисту прав інвесторів у контексті співробітництва з МФО

Ефективний розвиток інвестиційної діяльності передбачає не тільки визнання за суб'єктами певних прав, а й забезпечення їх належної правової охорони. В ринковій економіці власність посідає провідне місце. Право власності – це основа, на котрій будується правова система будь-якої країни, а відносини власності до певної міри формують усі інші види економічних відносин.

Від ступеня правової врегульованості відносин власності великою мірою залежить успіх ринкових перетворень у країні. Право власності, в тому числі його захист, є центральним питанням, що потребує якнайшвидшого вирішення.

Поняття власності як економічної категорії відрізняється від юридичного права власності. Відносини власності встановлюються в процесі економічної взаємодії юридичних і фізичних осіб, а право власності є юридичним оформленням економічних відносин власності, які сформувалися в законодавчих актах і нормах. Слід зауважити, що власність виконує свою економічну функцію лише в тому разі, якщо приносить її суб'єкту дохід у вигляді прибутку, процентів чи дивідендів. Дивіденди й проценти є формами реалізації власності. Якщо власність реалізується через одержання певного доходу від використання або утримання об'єкта власності, то можна стверджувати, що управління сприяє реалізації власності та його можна розглядати також як функцію власності.

Взагалі, відносини власності на фондовому ринку перебувають у двох площинах: з одного боку, правовий аспект захисту власності інвесторів, з другого – економічний аспект реалізації прав власності.

Поступ акціонерних товариств, зміна структури власності на капітал та відокремлення капіталу-функції від капіталу-власності, а також підвищення ролі фондового ринку в економіках розвинутих країн, – усе це спричинило виникнення багатьох теорій.

У 1920–1930-х роках було висунуто теорію менеджерської революції як однієї з числа технократичних. Положення цієї теорії викладені А. Берлі та Г. Мінзом, зокрема, у праці “Сучасна корпорація та приватна

власність” (1927)¹, котра сьогодні зажила певної популярності серед українських і російських науковців. Авторами розглядається зміна у структурі власності капіталу у США та зроблено висновок, що в цій країні замість великих власників капіталу сформувалася велика ієрархічна структура найманого управлінського апарату. Тому постало питання: хто контролює та хто управляє великими капіталами акціонерних товариств? Поняття власника капіталу змінилося, головним чином щодо функцій управління й розподілу доходу. Проте розподіл доходу, боротьба за нього, право контролю та управління в будь-якому разі залишилися поняттям власності на капітал.

У 1940-х роках положення теорії менеджерської революції знайшли відображення й набули розвитку в працях американських економістів Дж. Бьорнхема (теорія нової власності та нового панівного класу) і П. Друкера (теорія нового суспільства, теорія функцій управління)².

Наприкінці 1960-х – у 1970-х роках чітко окреслилися такі теорії: технотехнічної структури, індустріального суспільства та нової корпорації³.

На сучасному етапі теорія корпоративних фінансів є предметом уваги представників різних наукових шкіл. Серед таких теорій, як інноваційна (Й. Шумпетера), трансакційних витрат і прав власності, базовою академічною дисципліною в розвинутих західних країнах залишається неокласична теорія.

Нобелівський лауреат 1990 р. У. Шарп⁴ виокремлює головну проблему корпоративного управління – “власник – агент”. Акціонери розглядаються як господарі, котрі наймають менеджерів для управління компанією від своєї особи в ролі агента. Діяльність останнього має бути спрямована на максимізацію добробуту акціонерів, що насамперед проявляється в збільшенні ринкової вартості акцій. Таку дилему можна було б розв’язати шляхом встановлення повного контролю з боку акціонерів, однак цього досягти неможливо, і він здійснюється лише частково. Тому менеджери мають значну свободу дій, а отже, можуть приймати рішення, не завжди вигідні власникам цінних паперів.

¹ Berle A. The Modern Corporation and Private Property / A. Berle, G. Means. – N. Y. : Macmillan, 1932. – P. 15.

² Управлінська думка: поняття та еволюція [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://osvita.ua/vnz/reports/management/14932/>.

³ Соціально-інституціональні технократичні концепції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.info-library.com.ua/books-text-1954.html>.

⁴ Шарп У. Ф. Инвестиции / У. Ф. Шарп, Г. Дж. Александер, Дж. В. Бэйли. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 1028 с.

Правовий нігілізм і недосконала законодавча база, яка регулює діяльність учасників фондового ринку, призвели до численних порушень прав власників цінних паперів, передусім акцій. За оцінкою Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР)¹ найтипівішими порушеннями вимог чинного законодавства, що були допущені суб'єктами фондового ринку, є: nereєстрація або несвоечасна реєстрація в НКЦПФР інформації про емісію акцій; неоприлюднення інформації про свою діяльність; внесення змін до статуту без затвердження його на загальних зборах; порушення строків і порядку відкритої передплати на акції; відсутність протягом року дій щодо акцій, викуплених у акціонерів (мається на увазі їх реалізація чи анулювання); ведення реєстрів власників іменних цінних паперів без спеціального дозволу НКЦПФР; несвоечасне переоформлення прав власності на іменні цінні папери; зволікання з поданням звітності або порушення вимог щодо неї; нерозкриття інформації, котра підлягає оприлюдненню згідно з чинним законодавством.

Окрім того, виявлені численні порушення прав акціонерів щодо розподілу додатково випущених цінних паперів, а також при викупі власних акцій товариством. Насамперед це пов'язано з відсутністю ринкового механізму ціноутворення на фондовому ринку. Порушуються права власників цінних паперів на участь в управлінні акціонерним товариством, при нарахуванні дивідендів акціонерам тощо, а також права акціонерів, котрі володіють більш ніж 10 % акцій товариства, – шляхом невключення до порядку денного запропонованих ними питань. Ставляться перешкоди й щодо скликання позачергових зборів на вимогу акціонерів, яким належить понад 20 % акцій товариства. Спостерігаються випадки перевищення правлінням акціонерних товариств своїх повноважень.

Права інвесторів порушуються вже на першому етапі набуття ними прав власності на акції. Незалежні реєстратори, незважаючи на звернення громадян, не дають їм виписки та не включають у реєстр акціонерів, що засвідчує право власності на частку капіталу акціонерного товариства та надає право на участь у його регулюванні. Акціонерів тримають у інформаційному вакуумі стосовно дат, місць проведення та порядку денного загальних зборів підприємств. У ході перевірок звернень громадян до НКЦПФР щодо захисту їхніх законних прав було виявлено

¹ Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nssmc.gov.ua/>.

факти фальсифікації при реєстрації акціонерів та їхніх представників, котра потрібна передусім для того, щоб гарантувати права власників на володіння відповідною часткою в капіталі акціонерного товариства. Штучно затягується реєстрація й перереєстрація прав власності на цінні папери. Обмежується доступ до інформації з реєстру, хоча теоретично право на одержання цієї інформації має кожний акціонер.

Більшість великих власників акціонерних товариств бажають мати підконтрольного реєстратора, який у період скуповування акцій іншими акціонерами намагається не розкривати інформацію, на котру вони мають законні права, або не реєструє вже укладені угоди. В такій ситуації ефективно управління товариством не можливе. Відомі випадки, коли реєстратори висували претензії до оформлення документів, відкладали проведення операцій із акціями підприємств на місяці, хоча зобов'язані робити це за декілька днів. Традиційно великі емітенти доручають реєстратору виконання функцій реєстрації учасників зборів і рахункової комісії при голосуванні. В такому випадку реєстратор має реальну можливість не допустити небажаних акціонерів до участі в зборах, мотивуючи це невідповідністю поданих документів власним вимогам. У результаті такої діяльності реєстратори стають потужним інструментом для реалізації неринкових методів управління акціонерним капіталом.

Країни з розвинутою ринковою економікою накопичили чималий досвід захисту прав інвесторів на фондовому ринку. Цей досвід може бути використаний в Україні з урахуванням певних особливостей вітчизняної економіки та стану фондового ринку. Наприклад, у **США** й **Канаді** три лінії захисту інвесторів: держава, саморегулівні організації та безпосередньо брокери. Державний захист полягає в законодавчому забезпеченні діяльності на ринку цінних паперів, а також у контролі виконання цих законів. Юридичну базу державного регулювання ринку цінних паперів у США становлять такі закони: “Про цінні папери” (Securities Act) 1933 р., “Про біржу та цінні папери” (Securities Exchange Act) 1934 р., “Про траст-договір” (Trust Indenture Act) 1939 р., “Про інвестиційну компанію” (Investment Company Act) 1940 р¹.

Так, закон “Про цінні папери” вимагає надання інвесторам інформації про емітентів та їхні цінні папери, що підлягають публічному розміщенню та забороняють обман і шахрайство при продажу цінних паперів. Передбачається також реєстрація більшості випусків корпоративних цінних паперів. Законом “Про біржу та цінні папери” з метою захисту

¹ U.S. Securities and Exchange Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.sec.gov/about/whatwedo.shtml>.

інвесторів утілена концепція оприлюднення корпоративної інформації про цінні папери, які обертаються на біржі. В 1964 р. ця концепція була поширена й на цінні папери, що обертаються на позабіржовому ринку. Крім того, закон забороняє певні операції з цінними паперами та встановлює правила для учасників ринку. Закон “Про траст-договір” регулює публічне розміщення корпоративних облігацій. Нарешті, закон “Про інвестиційну компанію” вимагає, щоб компанії, інвестуючи кошти в цінні папери, інформували інвесторів про свої фінансові вкладення й інвестиційну політику. Контроль виконання вказаних законів здійснює Федеральна комісія з цінних паперів і бірж (Securities and Exchange Commission – SEC).

Поява подібних спеціальних законів пов’язана з тим, що цивільне право виявилось нездатним захистити власників цінних паперів. Наприклад, передбачене цим правом розірвання угоди купівлі-продажу та повернення обманутому покупцю грошей практично не працює на ринку цінних паперів. Закони передбачають для регулюючих органів виконання головним чином двох функцій, що дає більш-менш надійний захист інвесторів від фінансових збитків: 1) забезпечення розкриття інформації про емітента та його цінні папери; 2) контроль ринку через реєстрацію його професійних учасників.

Фондовий ринок **Великобританії** часто порівнюють із джентльменським клубом, де державне регулювання м’якше, ніж у США й Канаді. Проте в 1980-і роки, з початком глобалізації світових ринків капіталу, клубні правила втратили актуальність, і в 1986 р. був прийнятий закон “Про фінансові послуги”. Він увібрив у себе більшу частину чинного на той час законодавства та поєднав питання ведення інвестиційного бізнесу. Положення цього закону були спрямовані насамперед на захист прав інвесторів. Скажімо, якщо внаслідок невиконання зазначених правил інвестор зазнав втрат, порушник підпадає під переслідування органами судової влади з метою відшкодування збитків. Окрім того, до порушника може бути застосоване дисциплінарне покарання з боку державних органів регулювання фондового ринку.

У країнах із перехідною економікою, зокрема **Польщі**, захисту прав інвесторів теж приділяється велика увага. При цьому одним із головних критеріїв є високі вимоги до розкриття й доступності інформації. Комісія з ринку цінних паперів і бірж Польщі має досить широкі повноваження щодо регулювання діяльності учасників фондового ринку. Вона, а також суд, накладає грошові штрафи на емітентів, брокерів, інвестиційні фонди. Згідно із законом про публічний обіг цінних паперів,

штраф за маніпулювання та інсайдерську діяльність може сягати 5 млн злотих. Сама Комісія може накласти штраф на порушників (ліцензованих нею) в розмірі до 500 тис. злотих¹.

Зазначимо, що Верховна Рада України в контексті виконання вимог МВФ прийняла Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів”², котрий уводить поняття похідного позову, що дає змогу міноритарію, що має 5 % акцій, подати позов проти менеджменту компанії про відшкодування збитків. Окрім того, запроваджується інститут незалежних директорів, а також матеріальна відповідальність посадових осіб перед акціонерним товариством за збитки, завдані їхніми діями чи бездіяльністю. Також забезпечується більша прозорість діяльності таких товариств. Згідно із Законом, у справах про відшкодування збитків, завданих господарському товариству його посадовою особою, офіційному оприлюдненню господарським судом на офіційному веб-сайті Вищого господарського суду України підлягають такі документи: ухвали про порушення провадження у справі, інформація про оголошення перерви в засіданні, заяви учасників (акціонерів) про призначення представників позивача.

Відповідно до ст. 28 Закону, у спорах про відшкодування збитків, завданих господарському товариству його посадовою особою, представником такого товариства є також його учасник (акціонер), якому сукупно належить 10 і більше відсотків статутного капіталу (простих акцій) товариства, котрий подав господарському суду позовну заяву від імені товариства або заяву про здійснення представництва позивача.

Також слід відзначити положення стосовно діяльності незалежного члена наглядової ради, проведення загальних зборів акціонерного товариства тощо, які значною мірою посилюють позиції міноритарних акціонерів.

Зокрема, забезпечується право кожного акціонера вносити пропозиції щодо питань, включених до проекту порядку денного загальних зборів акціонерного товариства, а також щодо нових кандидатів до складу органів товариства, кількість яких не може перевищувати кількісного складу кожного з органів.

¹ PFSA [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.knf.gov.pl/index.html>.

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів : закон України від 07.04.2015 № 289-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/289-19/print1452596485300322>.

Поряд зі значними здобутками щодо нормативно-правового забезпечення захисту прав інвесторів у контексті вимог МФО залишається невирішеною ціла низка питань захисту споживачів фінансових послуг у банківському і страховому секторі, що негативно впливає на інвестиційний імідж України та ефективність розвитку підприємницької діяльності.

Слід зауважити, що у 2013 р. було ухвалено Стратегію залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013–2016 роки¹. Метою Стратегії є визначення ключових напрямів, завдань, очікуваних результатів залучення міжнародної технічної допомоги країн-донорів, міжнародних організацій та ЄС і співробітництва з МФО на окреслений період відповідно до програмних документів Президента України та Кабінету Міністрів України, Порядку денного асоціації Україна – ЄС, державних програм і стратегій розвитку секторів економіки, а також пріоритетів для залучення ресурсів міжнародної технічної допомоги та МФО, визначених у Концепції планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями, схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1075.

Показниками результативності реалізації Стратегії визначено: збільшення загальних обсягів фінансових ресурсів МФО та міжнародної технічної допомоги, що залучаються в рамках реалізації проектів, та підвищення ефективності їх використання; стимулювання розвитку секторів економіки за рахунок залучених ресурсів МФО й зазначеної допомоги; зростання порівняно з 2012 р. у структурі проектних портфельів МФО та вказаної допомоги в Україні частки інвестиційних проектів і проектів міжнародної технічної допомоги для стимулювання розвитку інноваційних, енергоефективних та екологічно чистіших технологій, підтримки переходу до “зеленої” моделі розвитку економіки й промисловості, підвищення енергоефективності та енергозбереження; примноження порівняно з 2012 р. кількості вітчизняних виробників і постачальників, котрі взяли участь у тендерах у рамках спільних із МФО проектів, а також вітчизняних підприємств, установ та організа-

¹ Про схвалення Стратегії залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013–2016 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 № 697-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/697-2013-%D1%80/print1452596485300322>.

цій – виконавців проектів міжнародної технічної допомоги; отримання останньої в тих видах і формах, які більшою мірою відповідатимуть сьогоднішнім потребам розвитку.

У Стратегії прописано механізм, принципи та умови реалізації. Зазначається, що вона здійснюватиметься за допомогою фінансового, технічного й консультаційного співробітництва з міжнародними організаціями, країнами-донорами та ЄС відповідно до міжнародних договорів України, програмних і проектних документів із питань технічного та фінансового співробітництва. Виконання завдань Стратегії забезпечуватиметься шляхом розроблення та впровадження проектів МФО й міжнародної технічної допомоги.

Співпраця з МФО та країнами – донорами міжнародної технічної допомоги в процесі залучення її й ресурсів МФО на 2013–2016 рр. здійснюватиметься за такими загальними принципами: відповідність допомоги стратегічним напрямам і завданням, визначеним у стратегічних і програмних документах Президента України та Кабінету Міністрів України; мобілізація та спрямування ресурсів для належного розв’язання окреслених у Стратегії завдань; використання автоматизованої бази даних для обліку й моніторингу проектів соціально-економічного розвитку України, що підтримуються МФО, і проектів міжнародної технічної допомоги та проведення разом із відповідними донорами, бенефіціарами й реципієнтами таких проектів перегляду проектних портфелів МФО та вказаної допомоги на регулярній основі; чітка координація діяльності донорів такої допомоги й МФО в процесі складання проектів із метою уникнення їх дублювання та забезпечення більш раціонального використання залучених ресурсів; удосконалення проектного планування шляхом участі бенефіціарів на етапі розроблення проектною документації; спільне проведення моніторингу й обмін інформацією про результати реалізації проектів; підвищення ефективності та прозорості використання міжнародної технічної допомоги й ресурсів МФО; стимулювання участі вітчизняних виробників та постачальників товарів, робіт і послуг у підготовці й реалізації спільних із МФО проектів, залучення вітчизняних підприємств, установ та організацій до реалізації проектів міжнародної технічної допомоги.

Обов’язковою умовою для залучення достатніх обсягів ресурсів МФО та міжнародної технічної допомоги задля виконання завдань Стратегії є послідовна реалізація визначеного Президентом і Урядом України курсу реформ у країні, належна координація співробітництва з МФО й донорами такої допомоги, дотримання донорами останньої

зобов'язань керуватися стратегіями розвитку та пріоритетами держав-партнерів, вказаними в Паризькій декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги, гнучке реагування з боку цих донорів на нагальну потребу в ресурсах МФО й міжнародній технічній допомозі для підтримки соціально-економічного розвитку України, забезпечення своєчасної підготовки та здійснення проектів, ефективного використання залучених ресурсів вітчизняними позичальниками й реципієнтами, а також розвиток і вдосконалення нормативно-правової бази у сфері міжнародного фінансового й технічного співробітництва та договірної бази співпраці з міжнародними організаціями, країнами-донорами і ЄС.

Утім, у Стратегії не визначаються напрями підвищення ефективності використання й захисту коштів МФО в умовах збільшення обсягів фінансування.

Доцільно зауважити, що державні гарантії захисту іноземних інвестицій забезпечуються Законом України "Про режим іноземного інвестування"¹. Для зарубіжних інвесторів на території України встановлюється національний режим інвестиційної та іншої господарської діяльності, за винятками, передбаченими вітчизняним законодавством і міжнародними договорами нашої держави. Для окремих суб'єктів підприємницької діяльності, котрі реалізують інвестиційні проекти із залученням іноземних інвестицій, що здійснюються відповідно до державних програм розвитку пріоритетних галузей економіки, соціальної сфери й територій, може встановлюватися пільговий режим інвестиційної та іншої господарської діяльності.

Є гарантії на випадок зміни законодавства. Якщо надалі спеціальним законодавством України про іноземні інвестиції будуть змінюватися гарантії їх захисту, то протягом десяти років від дати набрання чинності таким законодавством на вимогу зарубіжного інвестора застосовуються державні гарантії захисту іноземних інвестицій, зазначені в Законі.

Іноземні інвестиції в Україні не підлягають націоналізації. Державні органи не мають права їх реквізувати, за винятком випадків здійснення рятівних заходів у разі стихійного лиха, аварій, епідемій, епізоотій. Така реквізиція може бути проведена на підставі рішень органів, уповноважених на це Кабінетом Міністрів України. Рішення про реквізицію іно-

¹ Про режим іноземного інвестування : закон України від 19.03.1996 № 93/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/93/96-%D0%B2%D1%80/print1443615883223739>.

земних інвестицій та умови компенсації можуть бути оскаржені в судовому порядку.

Зарубіжні інвестори мають право на відшкодування збитків, включаючи упущену вигоду й моральну шкоду, завданих їм унаслідок дій, бездіяльності або неналежного виконання державними органами України чи їхніми посадовими особами передбачених законодавством обов'язків щодо іноземного інвестора або підприємства з іноземними інвестиціями, відповідно до законодавства України. Усі витрати й збитки, завдані таким інвесторам через дії, вказані у ст. 9 Закону та частині першій цієї статті, мають бути відшкодовані на основі поточних ринкових цін та/або обґрунтованої оцінки, підтверджених аудитором чи аудиторською фірмою. Компенсація, що виплачується іноземному інвестору, повинна бути швидкою, адекватною й ефективною. Компенсація, що виплачується йому внаслідок дій, зазначених у ст. 9 цього Закону, встановлюється на момент припинення права власності, а через дії, вказані в частині першій цієї статті, – на час фактичного виконання рішення про відшкодування збитків. Сума компенсації повинна виплачуватись у валюті, в котрій були здійснені інвестиції, чи в будь-якій іншій прийнятній для іноземного інвестора валюті відповідно до законодавства України. З моменту виникнення права на компенсацію й до моменту її виплати на суму компенсації нараховуються проценти згідно із середньою ставкою процента, за котрим лондонські банки надають позики першокласним банкам на ринку євровалют.

У разі припинення інвестиційної діяльності іноземний інвестор має право на повернення не пізніше ніж через шість місяців із дня припинення цієї діяльності своїх інвестицій у натуральній формі або у валюті інвестування в сумі фактичного внеску (з урахуванням можливого зменшення статутного капіталу) без сплати мита, а також доходів від цих інвестицій у грошовій чи товарній формі за реальною ринковою вартістю на момент припинення інвестиційної діяльності, якщо інше не встановлено законодавством або міжнародними договорами України.

Також іноземним інвесторам після сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів гарантується безперешкодний і негайний переказ за кордон їхніх прибутків, доходів та інших коштів у іноземній валюті, одержаних на законних підставах унаслідок здійснення іноземних інвестицій. Порядок переказу за кордон таких коштів визначається Національним банком України.

Поряд із зазначеним захист інвестицій, у тому числі іноземних, потребує подальшого нормативно-правового вдосконалення. Передусім

це стосується функціонування ринку цінних паперів, що є надзвичайно нерозвиненим і фрагментарним. Кількість ліцензованих учасників велика порівняно з розміром самого ринку, дуже багато його учасників здійснюють незначні за обсягом операції або не проводять жодних. Немає чинників, які спонукали б акціонерні товариства розміщувати власні цінні папери на біржовому ринку, а торги останніми за розмірами становлять лише 3–4 % від загального ринку. Відсутня концентрація торгів на біржовому ринку, переважна більшість угод укладається поза ним.

Як результат – непрозоре ціноутворення, котре призводить до порушення прав інвесторів, що полягає в такому: неможливості визначити реальну вартість цінних паперів і маніпулювання цінами (тобто умисного введення в оману учасників ринку цінних паперів щодо вартості цінних паперів певного емітента та/або змови про штучну зміну й фіксування ціни цінних паперів певного емітента чи надання учасникам недостовірної інформації, яка істотно вплинула на вартість цінних паперів певного емітента); нездатності власників цінних паперів знайти покупця; відсутності моніторингу щоденної торгівлі на біржових майданчиках і ризиків, а також неспроможності реагувати на них; непрозорих торгів на позабіржовому ринку. Перелічене має численні негативні наслідки, основним із яких є низька інвестиційна привабливість українських підприємств.

Насамкінець слід наголосити, що з урахуванням співробітництва з МФО захист прав інвесторів має здійснюватися за такими напрямками:

- вдосконалення механізмів захисту прав інвесторів через запровадження міжнародних принципів корпоративного управління й діяльності акціонерних товариств, посади корпоративного секретаря, ефективної дивідендної політики, оцінки ефективності управління, системи спеціалізованих судів для розгляду корпоративних спорів тощо;
- розвиток інструментів ринку цінних паперів, зокрема нових видів іпотечних цінних паперів, деривативів, системи рейтингування суб'єктів господарювання та інструментів фондового ринку;
- зосередження укладення договорів купівлі-продажу цінних паперів на фондових біржах та інших організаторах торгівлі такими паперами через оптимізацію механізмів їх відкритого розміщення на фондових біржах, запровадження єдиних стандартів діяльності для організаторів торгівлі, вдосконалення законодавства щодо їх створення та функціонування відповідно до директив ЄС;

- поліпшення Національної депозитарної системи через створення центрального депозитарію цінних паперів, удосконалення системи обліку прав власності на цінні папери, введення єдиних правил і технологічних процедур обліку таких паперів, уніфікацію принципів та порядку провадження діяльності учасниками Національної депозитарної системи та взаємодії між ними тощо;
- оптимізація системи розкриття інформації на ринку цінних паперів шляхом розширення доступу до неї та запровадження відповідальності за її якість і приховування;
- розбудова інвестиційної інфраструктури, зокрема пов'язаної з інвестиціями недержавних пенсійних фондів, обліком у інститутах спільного інвестування.

4.2.2. Напрями посилення захисту прав інвесторів і споживачів фінансових послуг у контексті євроінтеграції

У ринковій економіці власність посідає провідне місце. Право власності – це основа, на котрій будується правова система будь-якої країни, а відносини власності до певної міри формують усі інші види економічних відносин. У свою чергу, ефективний розвиток інвестиційної діяльності передбачає не тільки визнання за суб'єктами певних прав, а й забезпечення їх належної правової охорони.

У державах ЄС і більшості інших країн світу, які мають на меті вирішення питання захисту інвесторів, використовуються програми (схеми) компенсації інвесторам, спрямовані головним чином на захист коштів і фінансових інструментів інвесторів на випадок, якщо неплатоспроможність або дефолт інвестиційної компанії унеможливають повернення нею таких коштів інвесторам, передусім дрібним.

У Європейському нормативно-правовому полі ці питання регулюються Директивою 97/9/ЄС Європейського Парламенту та Ради “Про схеми компенсації інвесторам” (Investor Compensation Schemes Directive – ICSD)¹, котра вимагає від кожного члена ЄС запровадження та офіційного визнання однієї чи більше схем компенсації інвесторам, які гарантуватимуть узгоджений (гармонізований) мінімальний рівень захисту, принаймні для невеликого інвестора, у випадку, коли інвестиційна компанія буде неспроможною виконати свої зобов'язання перед клієнтами.

¹ Про схеми компенсації інвесторам (ICSD) : директива Європейського парламенту та Ради ЄС від 03.03.1997 № 97/9/ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uaib.com.ua/files/articles/1521/10_4.doc.

Оскільки наша держава, згідно з Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Коаліційною угодою та Стратегією сталого розвитку “Україна-2020”, що ґрунтуються на положеннях програм співпраці з МВФ та іншими МФО, зобов’язалася привести національне законодавство у відповідність із європейським, є потреба в імплементації ICSD, котра розглядається як невід’ємна частина законодавчої бази створення єдиного ринку фінансових послуг.

Наприклад, згідно з ICSD усі країни – члени ЄС повинні мати схеми компенсації для інвесторів, що гарантують гармонізований мінімальний рівень захисту, принаймні для невеликого інвестора, у випадку, коли інвестиційна компанія буде неспроможною виконати свої зобов’язання перед клієнтами свого інвестора. Отже, головна мета ICSD полягає в захисті коштів інвесторів і фінансових інструментів у разі неплатоспроможності чи дефолту інвестиційної компанії, результатом чого є неможливість повернути кошти інвесторам, головним чином роздрібним. Окрім того, Директива покликана забезпечити кращий захист активів інвесторів від ризику неправомірного присвоєння, а також у випадках, коли втрата активів інвестора виникає внаслідок дефолту компанії через системні помилки або проблеми з її контролем. Відповідно до ст. 4 ICSD, країни ЄС мають гарантувати мінімум 90 % позову кожного інвестора проти інвестиційної компанії з лімітом щонайменше 20 тис. євро¹.

Директивою встановлюються основні принципи, порядок, визначення й напрям для країн-членів із урахуванням індивідуального шляху, котрий найкраще відповідає ситуації в кожній окремій країні. Компенсаційні схеми відрізняються головним чином за датою запровадження та законодавчою базою, організаційною структурою й управлінням, взаємозв’язком із державними регуляторними органами та схемами гарантування депозитів, вимогами до інвестиційних компаній щодо участі, кількістю й видами компаній, що беруть участь у таких схемах, визначенням інвесторів, котрі мають право вимагати компенсації, захищеними інвестиційними послугами та інструментами, типом втрат, які повинні покриватися, лімітами компенсації, управлінням договорами, обробленням претензій, фінансуванням тощо.

До ICSD послідовну компенсаційну схему мали тільки Великобританія та Італія.

¹ Про схеми компенсації інвесторам (ICSD) : директива Європейського парламенту та Ради ЄС від 03.03.1997 № 97/9/ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uaib.com.ua/files/articles/1521/10_4.doc.

Для інших країн ЄС програми компенсації інвесторам було запроваджено після того, як вони стали обов'язковими відповідно до ICSD. Держави-члени були зобов'язані запровадити ICSD до 28 вересня 1998 р., і більшість із них зробила це за відведений час.

Австрії, Франції та Люксембургу 30 липня 1999 р. було передано “мотивовану думку” (другий етап розгляду порушень відповідно до ст. 226 Договору ЄС) щодо імплементації ICSD у їхні законодавства, і згодом ці норми все ж таки було включено. Чотири країни ЄС (Австрія, Німеччина, Нідерланди, Іспанія) розробили більш ніж одну схему, що гарантує відшкодування інвесторам згідно з ICSD. У цих країнах існують окремі схеми компенсації інвесторам для кредитних установ і небанківських інвестиційних компаній.

У всіх країнах ЄС існує єдина схема компенсації, яка стосується діяльності небанківських інвестиційних компаній і кредитних установ по відношенню до їхнього інвестиційного бізнесу. Проте в окремих випадках єдина схема може функціонувати в рамках того ж власника чи управління, що й схема гарантування депозитів.

Окрім внесків від компаній, які виступають учасниками компенсаційних схем, договори фінансування останніх у країнах ЄС відрізняються за такими аспектами¹:

- Резервний фонд і мінімальні вимоги до капіталу. Схеми, що фінансуються “на основі прогнозування”, мають на меті створення резерву чи фонду для розв'язання проблем компенсації в майбутньому. Такі схеми діють у Бельгії, Данії, Фінляндії, Франції, Німеччині, Греції, Ірландії, Нідерландах (лише щодо схеми для небанківської інвестиційної компанії), Португалії та Іспанії. Проте не всі ці країни висувають чіткі вимоги до мінімального розміру фонду. Подібні вимоги до капіталу є в Данії, Фінляндії, Греції й Німеччині, але тільки стосовно банківських схем. У Данії та Греції вимога до капіталу перерозподіляється щороку серед компаній-учасників із додатковими внесками або відшкодуванням попередніх внесків – залежно від динаміки обсягу бізнесу порівняно з попереднім роком. У Португалії компанії передають цінні папери під заставу відповідно до величини свого бізнесу за певний рік. Згідно з іншими схемами, щорічні внески коштів компаніями передбачають можливість подальшого збільшення розміру резервного фонду за від-

¹ Компенсаційні механізми захисту інтересів інвесторів. Перспективи законодавчого врегулювання : матеріали круглого столу Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 23 травня 2013 р.

сутності випадків компенсації. Водночас чимало країн мають неофіційну й чітко встановлену межу розміру фонду та можуть припинити збір внесків, тільки-но її буде досягнуто. В кожній країні цей розмір різний. Зазвичай він особливо великий тоді, коли схема компенсації інвесторам конвергована зі схемою гарантування депозитів у єдиному фонді. Використовуючи схеми, що базуються на фінансуванні “на основі прогнозу”, необхідно вирішити, як ефективно управляти резервним фондом і накопичувати в ньому кошти. Для забезпечення доступу до фонду його активи повинні мати низький рівень ризику та бути високоліквідними. Відповідно, більшість схем передбачає інвестиції у строкові депозити, державні облигації або інші боргові цінні папери з низьким рівнем ризику, навіть якщо це передбачає незначний прибуток.

- **Право запозичення.** Компенсаційні схеми можуть заповнити будь-які “прогалини” у фінансуванні шляхом позичання, і більшість із них передбачає певні права запозичення. Проте в окремих випадках вони можуть обмежуватися конкретними формами позики. Наприклад, за компенсаційною схемою Франції можлива позика лише від компаній-учасників. У Швеції всі позики – з казначейства центрального уряду. Законодавство Іспанії забезпечує залучення позик за банківськими схемами в держави, однак не передбачає можливості комерційної позики. Хоча позики дозволені законодавством, небагато країн мають зовнішні інструменти їх залучення. Тільки у Великобританії та Фінляндії компенсаційні схеми зобов’язують комерційні банки брати кредит у разі потреби. В Нідерландах центральний банк надає безпроцентні аванси з платежів, виплати за якими затримано та котрі відшкодовуються за допомогою внесків компанії.
- **Запозичення між схемами.** В окремих країнах, де застосовується більш ніж одна схема або вона відокремлена від схеми гарантування депозитів, організовано механізм запозичення між схемами. Тобто, якщо компенсаційні кошти перевищують ресурси певної схеми, в її рамках можна позичати надлишкові кошти іншим схемам. Наприклад, такі домовленості про позичання існують між п’ятьма банківськими схемами Австрії. У Великобританії три підсхеми, котрими керує схема захисту інвестицій депозитів і страхування, й вони можуть позичати одна в одної. Так само можна діяти в Ірландії, де функціонують різні схеми для кожного типу “провайдерів” інвестиційних послуг. У Данії фондам, хоча вони чітко роз-

поділені (для кредитних установ, іпотечних банків та інвестиційних компаній), теж дозволено надавати позики один одному. У всіх випадках запозичення між схемами можливе лише в межах кордонів країн: дво- чи багатосторонні договори позики між схемами різних країн ЄС не дотримуються¹.

- Державне фінансування. Воно може здійснюватися у формі прямих внесків держави у схему, запропонованих нею безпроцентних позик або під низький процент, гарантування довгострокової схеми. Водночас безпосередньо в систему функціонування фондів держава втручається рідко. Зазвичай такі схеми не передбачають регулярних державних внесків, окрім невеликого річного гранту від парламенту, як це робиться у Швеції. В низці країн у рамках компенсаційних схем чітко визначено залучення позик безпосередньо від держави або з її гарантією від провайдерів комерційних кредитів. Такі схеми діють у Данії, Нідерландах, Іспанії, Швеції та Австрії (лише для банківських схем). За винятком Нідерландів, отримання позики можливе лише у виключних випадках. Жодна з інших країн не передбачає надання позик чи гарантій із боку держави.
- Страхування. Застосовується з метою виконання вимог до фінансування та запобігання ризику від компаній-учасників. Фінські й грецькі схеми раніше використовували таке страхування на базі комерційної страхової компанії, але тепер до подібної практики не вдаються через великі премії й, відповідно, високу затратність. На сьогодні жодна з компенсаційних схем не має страхового покриття.
- Інше фінансування. Як додаткове джерело фінансування в межах компенсаційних схем у Португалії та Франції застосовуються штрафи учасникам за порушення законодавства у сфері фінансових послуг. Більше того, за допомогою схем компенсації є можливість відшкодувати частину коштів після ліквідації компаній, що зазнали дефолту².

У європейських країнах створені різні структури, що є аналогами Фонду гарантування інвестицій. Наприклад, у Чехії функціонує Гаран-

¹ Компенсаційні механізми захисту інтересів інвесторів. Перспективи законодавчого врегулювання : матеріали круглого столу Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 23 травня 2013 р.

² *Страхота Р.* Схеми компенсавання збитків інвесторів / Р. Страхота // Матеріали семінару з розробки нормативних актів для регулювання діяльності торговців цінними паперами, м. Київ, 25–27 лип. 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.finrep.kiev.ua/download/ps_training_25jul2012_3_rstrahota_ua.pdf.

тійний фонд інвестиційних компаній, котрий є юридичною особою та працює за компенсаційною схемою. Згідно з нею відшкодування виплачується клієнтам інвестиційної фірми, яка не може виконати свої зобов'язання. Учасниками фонду є інвестиційні фірми, ліцензовані Національним банком Чехії. Подібну структуру – Гарантійний фонд інвестицій, що діє на підставі Акта про цінні папери, має також Словаччина. Із цього фонду покриваються витрати, пов'язані з невиконанням торговцем цінними паперами зобов'язань перед клієнтами.

Відповідно до Закону “Про відкритий продаж цінних паперів”, а також Акта про Банківський гарантійний фонд функціонує Гарантійний фонд у Польщі, головною метою котрого є забезпечення виплати коштів власникам цінних паперів і грошових рахунків, якщо оголошено про банкрутство члена Фонду або його активів не достатньо для покриття витрат на процесуальні дії. Ця установа компенсує втрати учасників і в разі звільнення її члена або оголошення ним про банкрутство.

Участь у Фонді гарантування інвестицій (FOGAIN) є обов'язковою для інвестиційних компаній, тих, що керують індивідуальними інвестиційними портфелями, та відділень іноземних інвестиційних компаній, які працюють у Іспанії та не є учасниками аналогічних фондів у своїй країні. При цьому компенсацію з фонду можуть отримати виключно приватні інвестори й лише в разі банкрутства компанії або офіційного визнання її неплатоспроможною Іспанською комісією з цінних паперів. FOGAIN не відшкодує жодних втрат інвесторів, пов'язаних із рухом на фондовому ринку. Максимальний розмір компенсації становить 100 тис. євро на одного інвестора¹.

Не є винятком і прибалтійські країни. Так, у Естонії діє Гарантійний фонд, що компенсує втрати не тільки інвесторів ринку цінних паперів, а й вкладників банківських установ, недержавних пенсійних фондів і клієнтів страхових компаній. При цьому гарантуванням інвестицій на фондовому ринку займається субфонд захисту інвесторів (СЗІ), мета якого – забезпечення захисту коштів, розміщених інвесторами через інвестиційну організацію на випадок неспроможності останньої. Виплата компенсації естонським інвесторам здійснюється тільки в разі шахрайства з боку інвестиційної компанії, зловживання службовим становищем або

¹ Деревянкин В. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС у сфері фінансових послуг: запровадження схеми компенсації інвесторам / В. Деревянкин // Матеріали Українсько-Європейського консультативного центру з питань законодавства (UEPLAC) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ueplac.kiev.ua/ua/publications>.

помилки та, відповідно, не проводиться у випадку збитків емітента внаслідок падіння ринкової вартості цінних паперів чи банкрутства. Естонський СЗІ гарантує приватним інвесторам відшкодування повної вартості вкладених коштів у межах 20 тис. євро на одного інвестора¹.

У Литві належні компенсаційні виплати за застрахованими фінансовими зобов'язаннями перед інвесторами здійснюються фондом, що перебуває під управлінням державної установи “Страховання депозитів та інвестицій”, згідно із Законом “Про страхування депозитів і грошових зобов'язань для інвесторів”. У Латвії прийнятий подібний закон – “Про захист інвесторів”, відповідно до якого кошти відшкодовуються тільки тим інвесторам, котрі подали заяву до відповідної комісії із зазначенням втрати фінансових інструментів або втрат, спричинених наданням інвестиційних послуг.

Гарантійними схемами Великобританії керує Компенсаційна схема ринку фінансових послуг (FSCS). Її було створено Управлінням фінансових послуг відповідно до повноважень, викладених у Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA). FSCS замінила кілька компенсаційних установ, які функціонували до створення FSMA, включаючи Раду захисту депозитів (засновану в 1979 р.), Схему компенсації інвесторам (1988 р.) та Раду захисту застрахованих (1975 р.). FSCS керує фінансово відокремленими гарантійними підсхемами в таких сферах: депозити, страхування життя та інше, інвестиційні установи, іпотечні консультації й загальне страхове посередництво.

FSCS – це остання інстанція для клієнтів уповноваженої компанії з фінансових послуг, якщо остання стає неплатоспроможною або припиняє торговельну діяльність. FSCS лише виплачує компенсацію за фінансові втрати.

FSCS має право стягувати збори з уповноважених осіб із метою, крім іншого, виплати такої компенсації та може включити у свій щорічний збір прогнозовані компенсаційні витрати на період 12 місяців від дати стягнення такого збору. За потреби FSCS може стягувати цей збір частіше, ніж раз на рік, однак існує обмеження: наприклад, у рамках схеми прийняття депозитів максимальний компенсаційний збір, котрий може збільшуватися, – 0,3 % загальної суми захищених депозитів від установи-учасниці.

¹ Компенсаційні механізми захисту інтересів інвесторів. Перспективи законодавчого врегулювання : матеріали круглого столу Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 23 травня 2013 р.

Фонд компенсації інвесторам Румунії (FCI) – це юридична особа, заснована як акціонерна компанія відповідно до свого статуту, котрий затверджено Національною комісією з цінних паперів (CNVM). FCI створений у червні 2005 р. із метою відшкодування втрат інвесторам на випадок, якщо його члени не зможуть повернути кошти, фінансові інструменти, що належать інвесторам, котрі утримуються від їхнього імені задля надання інвестиційних послуг або управління індивідуальними інвестиційними портфелями. До речі, FCI від часу створення не виплачував жодних компенсацій.

Схему компенсації інвесторам у Болгарії створено наприкінці 2005 р. Її учасниками є інвестиційні посередники, в тому числі комерційні банки, які ліцензовані на надання інвестиційних послуг. Окремі фінансові посередники здійснюють операції в обмежених обсягах, що є типовим для інвестиційних банків, – прийняття та продаж випуску акцій.

Самостійності болгарській схемі компенсації інвесторам надає Закон “Про відкрите розміщення цінних паперів” (LPOS). Однак декілька аспектів, що виникли внаслідок складності законодавства, порушують таку автономність. Схема має моністичну систему управління. Два члени правління із п’яти обираються Комісією з фінансового нагляду, а решта призначається Асоціацією інвестиційних компаній і Асоціацією банків Болгарії. Схема компенсації інвесторам передбачає два види інвестиційних посередників – небанківські інвестпосередники та комерційні банки, що мають ліцензії на надання інвестиційних послуг. Починаючи з 2007 р. компанії з управління активами теж беруть участь у цій схемі.

Максимальна сума компенсації інвесторам становить 20 тис. євро. Законодавство Болгарії передбачає фінансування схеми за допомогою авансових платежів щорічних внесків, а також збільшення їх суми до певного рівня або за рахунок позик на ринкових умовах¹.

Чинна законодавча база, що регулює діяльність на фондовому ринку України, не містить норм щодо схем компенсації інвесторам, основних засад їх функціонування, вимог щодо участі в них професійних учасників фондового ринку тощо. Така неврегульованість перешкоджає досягненню відповідності правової системи України *acquis communautaire* (правовій системі Європейського Союзу, яка включає акти його законодавства (але не обмежується ними), прийняті в рамках ЄС, Спільної

¹ Компенсаційні механізми захисту інтересів інвесторів. Перспективи законодавчого врегулювання : матеріали круглого столу Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 23 травня 2013 р.

зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ).

Насамперед наголосимо на необхідності запровадження механізму гарантування інвестицій учасників інвестиційних фондів та прийняття законопроекту “Про Фонд гарантування інвестицій на фондовому ринку”, який відкриє перед вітчизняним ринком спільного інвестування нові можливості. До речі, НКЦПФР уже декілька років працює над розробленням механізму здійснення компенсаційних виплат інвесторам, що втратили інвестиції на фондовому ринку. На сьогодні запровадження компенсаційних схем стосовно професійної діяльності на фондовому ринку (з управління як активами інституційних інвесторів, так і цінними паперами) обумовлене зобов'язаннями України щодо адаптації й гармонізації вітчизняного законодавства відповідно до вимог ЄС (п. 7 Плану заходів щодо виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25.03.2013 № 157-р)¹.

Першою спробою наблизити національну нормативно-правову базу до законодавства ЄС стала реєстрація у Верховній Раді України 23 серпня 2011 р. проекту закону “Про Фонд гарантування інвестицій на фондовому ринку” за № 9069, розробленого НКЦПФР (далі – законопроект № 9069). Поява цього нормативно-правового акта спричинена потребою у створенні фонду, головною метою діяльності якого є здійснення компенсаційних виплат інвесторам – фізичним особам, що втратили свої кошти².

Зауважимо, що з метою приведення законодавства України у відповідність із вимогами законодавства ЄС розроблено альтернативний законопроект “Про Фонд гарантування вкладів та інвестицій фізичних осіб” від 28.08.2013 № 3132³. Пропонується створити єдиний мегафонд

¹ Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2013 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.03.2013 № 157-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-2013-p>.

² Про Фонд гарантування інвестицій на фондовому ринку : проект Закону України від 23.08.2011 № 9069 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc-4_1?pf3511=41014.

³ Про Фонд гарантування вкладів та інвестицій фізичних осіб : проект Закону України від 28.08.2013 № 3132 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48082.

гарантування інвестицій, учасниками котрого повинні стати комерційні банки, кредитні спілки, установи накопичувального пенсійного забезпечення, торговці цінними паперами, які отримали ліцензію на провадження діяльності з управління цінними паперами, КУА, що здійснюють управління активами пайового інвестиційного фонду, емісія інвестиційних сертифікатів котрого проведена шляхом публічного (відкритого) розміщення, та корпоративні інвестиційні фонди, емісія акцій яких здійснена шляхом публічного (відкритого) розміщення ІСІ тощо.

Також варто згадати схвалений Кабінетом Міністрів України проект закону “Про систему гарантування інвестицій фізичних осіб на фондовому ринку”¹. Законопроект передбачає, що учасники системи гарантування інвестицій (торговці цінними паперами, які здійснюють управління ними, та КУА) самостійно обирають форму участі в системі гарантування інвестицій. Серед можливих варіантів – долучення до Фонду або укладення договору про солідарне виконання зобов’язань. Згідно зі ст. 4 цього законопроекту, розмір компенсаційних виплат за втраченими інвестиціями пропонується встановити на рівні 90 % неповернених інвестицій, але не більш ніж 200 тис. грн за кожним фактом.

Серед основних законодавчих ініціатив і змін у нормативно-правовому полі вітчизняного фондового ринку слід зосередитися на введенні в дію адаптивного, реанімаційного документа – Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні², одним із завдань якого є визначення пріоритетних напрямів удосконалення правового регулювання відносин щодо захисту інтересів інвесторів на фондовому ринку, а також на запровадженні Комплексної програми розвитку фінансового сектору України до 2020 року (затверджена постановою Правління Національного банку України від 18.06.2015 № 391), зокрема положень пункту С “Захист прав споживачів та інвесторів фінансового сектору”, що спрямовані на підвищення рівня фінансової грамотності й культури заощаджень населення, стандартів розкриття інформації в інтересах споживачів та інвесторів фінансового сектору; модернізацію законодавства в частині захисту їхніх прав; створення нових інструментів захисту останніх.

¹ Про систему гарантування інвестицій фізичних осіб на фондовому ринку : проект Закону України від 15.01.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246980073.

² Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні : постанова Верховної Ради України від 04.06.2015 № 509-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55410.

Зауважимо, що на етапі наближення вітчизняного фондового ринку до європейської моделі регулювання необхідно прийняти проект Програми розвитку фондового ринку України на 2015–2017 роки “Європейський вибір – нові можливості для прогресу та зростання”¹, розроблений НКЦПФР у векторі відповідності західним нормам і стандартам, до яких прагне не лише законодавча й виконавча влада в контексті підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, а й українське бізнес-середовище. Метою цього консолідованого документа, що поєднав у єдину програму напрями реформ усіх сегментів фондового ринку, є стимулювання припливу інвестицій у національну економіку шляхом інтеграції ринку цінних паперів у світові ринки капіталу та імплементація найкращих європейських стандартів і практик, а також принципів, рекомендованих IOSCO. Одним із напрямів розвитку фондового ринку, згідно з цим документом, є п. 2.2, націлений на законодавче забезпечення створення компенсаційних схем захисту інтересів інвесторів за допомогою створення загальнодержавної компенсаційної системи захисту майнових прав інвесторів, котра забезпечує на основі єдиних принципів компенсаційні виплати інвесторам – клієнтам професійних учасників фондового ринку, відповідно до директив ЄС.

Законодавче забезпечення розроблення й упровадження механізму захисту інтересів інвесторів матиме потужний стимулюючий вплив на український фондовий ринок та сприятиме поліпшенню іміджу України у світовому співтоваристві як держави, що виконує взяті зобов’язання навіть в умовах складної соціально-економічної та політичної ситуації.

4.2.3. Шляхи поліпшення інвестиційного іміджу України

Інвестиційний імідж України – це передусім сприйняття національної економіки та її інвестиційного клімату МФО, керівниками ТНК, інвестиційними фондами, міжнародними бізнесовими засобами масової інформації й діловим світом загалом. Формування такого іміджу є одним із найважливіших напрямів фінансової політики держави. Поліпшення інвестиційного іміджу передбачає насамперед продумане висвітлення програм і кроків уряду, законодавчих змін, спрямованих на активізацію інвестиційної діяльності в Україні, чим головним чином зай-

¹ Європейський вибір – нові можливості для прогресу та зростання : проект Програми розвитку фондового ринку України на 2015–2017 роки // Веб-портал Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nssmc.gov.ua/fund/development/plan>.

мається департамент міжнародного співробітництва Міністерства фінансів України. Зокрема, наша держава та місія МВФ відновили результативну співпрацю завдяки помітному прогресу, якого досягла Україна за останній рік у відновленні економічної стабільності, а також завдяки нещодавнім спільним зусиллям її Уряду, Президента, Національного банку й Верховної Ради. Ці домовленості мають бути затверджені керівництвом і Радою виконавчих директорів МВФ, після чого буде прийняте рішення щодо надання нашій державі наступного траншу¹.

Програма розширеного фінансування покликана збільшити резерви НБУ, запобігти впливу капіталу, посилити заходи, вжити Урядом для стабілізації платіжного балансу країни, допомогти Україні подолати структурні проблеми в економіці та стимулювати зростання завдяки проведенню назрілих реформ. У рамках цієї програми вже здійснено кардинальні перетворення у сфері енергетики, банківського сектору, незалежності НБУ, оздоровлення державних фінансів, реформування сектору державних підприємств та боротьби з корупцією.

Успішний перегляд програми розширеного фінансування з боку МВФ дасть можливість Україні отримати наступний транш, який буде спрямовано на підвищення рівня резервів НБУ, що зміцнить і стабілізує національну валюту, створить прогнозований інвестиційний та бізнес-клімат, а також стимулюватиме економічне піднесення².

Механізм розширеного фінансування (Extended Fund Facility – EFF) – чотирирічна програма обсягом 17,5 млрд дол. США – є головною складовою плану Міністерства фінансів зі стабілізації економіки України та запорукою відновлення її зростання починаючи з 2016 р.³ Співпраця України з МВФ у рамках EFF також є умовою для надання їй іншої двій багатосторонньої міжнародної фінансової підтримки в розмірі понад 7,2 млрд дол. протягом півтора року⁴.

¹ Міністерство фінансів вітає успішне завершення переговорів щодо перегляду програми розширеного фінансування МВФ в Україні / М-во фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/ministerstvo-finansiv-vitaie-uspishne-zavershennia-perehovoriv-shchodoperehliadu-prohramy-rozshyrenoho-finansuvannia-mvf-v-ukraini?category=mizhnarodne-spivrobitnictvo&subcategory=mizhnarodna-finansova-kooperacija>.

² Там само.

³ Механізм розширеного фінансування / М-во фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/mizhnarodne-spivrobitnictvo/mehanizm-rozshirenoho-kredituvannja>.

⁴ Там само.

2015 р. у Ризі підписано Меморандум про взаєморозуміння та Кредитну угоду між Україною та Європейським Союзом щодо надання нашій державі нового пакета макрофінансової підтримки ЄС у сумі 1,8 млрд євро. Його буде надано в рамках ширшого пакета фінансової підтримки з боку наших дво- й багатосторонніх партнерів із метою сприяння стабілізації вітчизняної фінансової системи, поліпшенню платіжного балансу та проведенню реформ. Це вже третій пакет макрофінансової підтримки, наданий Україні з боку ЄС, після двох попередніх програм фінансування у 2014 і 2015 рр. на суму 1,61 млрд євро. Разом із новим пакетом обсяг фінансування України з боку ЄС становитиме 3,41 млрд євро, що є найбільшою фінансовою підтримкою країни, яка не є членом цього інтеграційного утворення, за короткий період часу¹.

ЄС реалізує проект “Технічна допомога за пріоритетними напрямками фінансового сектору” (термін виконання – з 27 березня 2015 р. до 27 березня 2018 р.)². Його головна мета – створення сектору фінансових послуг України, що сприятиме функціонуванню стабільних, надійних і ефективних фінансових ринків для забезпечення національної економіки фінансовими ресурсами й підтримки економічного й соціального розвитку країни та її інтеграції в глобальне фінансове середовище. Станом на травень 2016 р. цей проект позитивно впливає на процес реформування системи фінансової звітності та аудиту в Україні, оскільки дає змогу розширити рамки міжнародної співпраці щодо імплементації в нашій державі відповідних актів законодавства ЄС, а також щодо запровадження технології складання й подання фінансової звітності за міжнародними стандартами в електронній формі за принципом “єдиного вікна”.

Проект повинен забезпечити досягнення таких результатів: 1) уведення електронного формату фінансової звітності на основі міжнарод-

¹ Україна і ЄС підписали Меморандум щодо надання Україні макрофінансової підтримки обсягом 1,8 млрд євро / М-во фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/ukrainai-%D1%94s-pidpisali-memorandum-schodo-nadannja-ukraini-makrofinansovoi-pidtrimki-obsjagom-18-mlrd-%D1%94vro?category=mizhnarodne-spivrobitnictvo&subcategory=%D1%94s>.

² Інформація щодо діючих проектів міжнародної технічної допомоги, бенефіціаром/реципієнтом яких є Міністерство фінансів України / М-во фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/informacijni-materiali-schodo-dijuchih-proektiv-mizhnarodnoi-tehnicnoi-dopomogi-beneficiaromrecipi%D1%94ntom?category=mizhnarodne-spivrobitnictvo&subcategory=mizhnarodna-tehnicna-dopomoga>.

них стандартів фінансової звітності (МСФЗ) із використанням їх таксономії; 2) оновлення організаційної структури та засад регулювання аудиторської діяльності на базі передової міжнародної практики й актів права ЄС; 3) наближення вітчизняного законодавства у сфері фінансової звітності до вимог Директиви Європейського Парламенту та Ради ЄС від 26.06.2013 № 2013/34/ЄС про річну фінансову звітність, консолідовану фінансову звітність і пов'язану звітність певних типів підприємств та Регламенту Європейського Парламенту та Ради ЄС від 19.07.2002 № 1606/2002 про застосування міжнародних стандартів бухгалтерського обліку.

У процесі досягнення зазначених результатів ключове значення матиме якість проведених тренінгів і розроблених проектів законодавчих актів, програмного забезпечення, впровадженого в практику роботи державних органів і суб'єктів господарювання, а також рівень залучених експертів.

На виконання пунктів 340 і 347 Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847-р, у співпраці з проектом ЄС Міністерством фінансів України з метою імплементації актів європейського законодавства щодо фінансової звітності й аудиту підготовлено такі законопроекти: “Про внесення змін до Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні”” і “Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність”. Робота над цими законопроектами триває в частині їх опрацювання зацікавленими сторонами й Комітетом з питань податкової та митної політики Верховної Ради України із залученням фахівців проекту ЄС “Технічна допомога за пріоритетними напрямками фінансового сектору”. У рамках зазначеного проекту також утворено Робочу групу з питань використання розширюваної мови ділової звітності (XBRL) для запровадження фінансової звітності за МСФЗ у електронному форматі.

Переважає більшість інвесторів, які вкладають кошти в українську економіку, орієнтовані на отримання прибутку в межах короткострокового інвестування, а національна інвестиційна політика має бути спрямована на стратегічних інвесторів. Щоб поліпшити інвестиційний імідж України на міжнародному ринку, потрібно забезпечити стабілізацію її соціально-економічного й політичного розвитку, а саме створити сприятливі умови з високим ступенем захищеності прав зарубіжних інвес-

торів. Окрім того, слід усунути недоліки, пов'язані з відсутністю регуляційних визначень і меж інвестиційної діяльності, тобто встановити кваліфікаційний мінімум іноземних інвестицій, прописати процедуру набуття прав власності на землю зарубіжними інвесторами, зазначити методи страхування іноземного капіталу та ін. Актуальною проблемою є непрозорість системи реєстрації та можливість викривлення відомостей про акціонерів, розмивання капіталу внаслідок додаткових емісій акцій, блокування проведення зборів акціонерів тощо¹.

Інвестиційний процес дуже важливий для відображення й піднесення української економіки. Остання використовує зовнішні джерела фінансування, які надходять в різних формах. Одним із основних серед внутрішніх джерел фінансування інвестиційних проектів залишається прибуток підприємств, але через високі податки та численність суб'єктів господарювання його потенціал дуже обмежений. Скорочення доходів підприємств звужує не тільки фінансові ресурси країни, а й можливості суб'єктів господарювання фінансувати інвестиції за рахунок внутрішніх джерел.

Упродовж останніх років Україна докладає чималих зусиль для дерегуляції бізнесу та адаптації вітчизняного законодавства до європейського з метою поліпшення свого інвестиційного іміджу. Проте, згідно з оприлюдненим Американською торговою палатою щорічним звітом про інвестиційну привабливість України, рівень реформ у нашій країні залишається здебільшого низьким. Особливе невдоволення потенційних інвесторів – 166 членів Американської торгової палати – викликає податкова політика в Україні. Найгірше реформи просуваються в енергетичному секторі, а також у напрямі захисту прав інвесторів. Серед фаворитів – сільськогосподарський сектор, банківський напрям та інформаційні технології.

Головною особливістю супроводу інвестиційних проектів в Україні є занепад сфери злиттів і поглинань та корпоративного права. Інвестиційні фонди розглядають нашу країну з точки зору інвестицій distressed assets (активи, що знижуються в ціні). Претензії інвесторів пов'язані переважно з якістю державного регулювання і співпраці бізнесу з владою. Однак на вітчизняну економіку інвестори дивляться помірно оптимістично².

¹ Іваночко С. Чинники формування інвестиційного клімату в Україні / С. Іваночко // Науковий вісник НЛТУ України. – 2011. – № 21. – С. 143–151.

² Загарія В. Законодавче забезпечення іноземних інвестицій: в діжці меду не без ложки дьогтю / В. Загарія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucci.org.ua/synopsis/dv/pdf/2016/dv1603.pdf>.

Як відомо, близько 44 % української території становлять дорогоцінні чорноземи. Втім, унаслідок нинішньої політичної нестабільності земельні активи істотно дешевшають: землю можна орендувати, умовно кажучи, за копійки. Саме через це інвестиції в агросектор зростатимуть.

Інвестиційна діяльність на території нашої держави врегульована достатньою мірою. Так, закони України “Про інвестиційну діяльність”, “Про захист іноземних інвестицій в Україні”, “Про режим іноземного інвестування” встановлюють державні гарантії захисту інвестицій іноземних інвесторів. Приміром, останнім гарантується безперешкодний і негайний переказ за кордон їхніх прибутків, доходів та інших коштів у іноземній валюті, одержаних на законних підставах у результаті здійснення інвестиційної діяльності на території України. Крім того, захист інвестицій забезпечується на міжнародному рівні, зокрема шляхом підписання Україною угод про сприяння та взаємний захист інвестицій. Кожна зі сторін – учасниць угоди зобов’язується надати на своїй території інвестиційний режим, не менш сприятливий, ніж той, котрий вона надає інвестиціям своїх громадян або громадян будь-якої третьої країни. Більшість таких угод гарантує, що країна, на території якої провадиться інвестиційна діяльність, дасть змогу інвесторам здійснювати безперешкодний переказ платежів, що стосуються інвестицій, включаючи дивіденди, надходження від продажу або часткової/повної ліквідації інвестиції.

Варто зауважити, що протягом останнього року українське законодавство намагаються змінювати в інтересах інвесторів. Низки позитивних зрушень зазнала сфера земельних відносин і нерухомості. Набрали чинності зміни до Земельного кодексу України, згідно з котрими органи, вповноважені погоджувати проект землеустрою з відводу земельної ділянки, в разі відмови зробити це зобов’язані вказувати вичерпний перелік підстав. Навесні 2015 р. почали діяти зміни до Земельного кодексу України та Закону України “Про оренду землі”. Крім цього, у сфері нерухомості дані містобудівної документації стали публічними. З 2016 р. набрала чинності нова редакція Закону України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень”. Важливими для інвестора є також зміни до Закону України “Про господарські товариства” в частині зменшення кворуму для зборів учасників ТОВ до 50 % + 1 голос.

У травні 2016 р. набрав чинності Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів”, де прописано корективи в Господарському кодексі України, що стосуються позовів про відшкодування збитків, завданих господарському товариству його посадовою особою.

Поряд із зазначеним на рівні національних підзаконних актів є певні обмеження прав іноземних інвесторів. І з точки зору бізнес-інтересів інвестора критичними є обмеження можливості отримання прибутку. Найбільш резонансною в цьому сенсі є чинна Постанова Національного банку України “Про врегулювання ситуації на грошово-кредитному та валютному ринках України” від 04.12.2015 № 863, відповідно до якої іноземному інвестору, котрий має активи в Україні, що генерують дивіденди, заборонено купувати та/або репатріювати на свій закордонний рахунок валюту як виплати дивідендів; іноземному інвестору в Україні заборонено купувати та/або перераховувати на свій закордонний рахунок валюту, отриману в результаті продажу своїх корпоративних прав/акцій в Україні (при цьому 90 % із них – наші ж громадяни, навіть коли інвестиції заходять з-за кордону, зазвичай це українські кошти, що мають юрисдикцію Кіпру, Нідерландів, Великобританії). Неоднозначною є також норма щодо заборони на повернення дивідендів іноземному інвестору за кордон. Таким чином, протягом останнього року більшість іноземних інвесторів, по суті, була позбавлена можливості вивести свої дивіденди за межі України.

З огляду на викладене, активну законотворчу діяльність, що нібито спрямована на поліпшення інвестиційного клімату в країні, можна охарактеризувати як таку, котра має “точковий” характер. Її, вочевидь, не достатньо, аби перевершити негативні економічні наслідки втрати частини території та АТО на Сході України.

Наразі єдиним виходом для інвестора є відкриття інвестиційного рахунку в українському банку й зарахування на нього дивідендів. Така опція забезпечує отримання іноземним інвестором своїх дивідендів у власність. Проте інвестиційний рахунок відкривається в національній валюті, отже, такий інвестор, імовірно, зазнає втрат на курсових коливаннях, до того ж він може використовувати ці кошти лише для реінвестицій в Україні.

Тому, щоб справді забезпечити захист прав інвесторів у нашій країні та поліпшити її інвестиційний клімат, потрібно прийняти новий закон про іноземне інвестування, де будуть чітко прописані норми в частині оподаткування іноземних інвестицій, компаній із такими інвестиціями, імпорту товарів цими компаніями, репатріації дивідендів, гарантій захисту іноземних інвесторів тощо. А на даному етапі інвесторові можна порадити заходити в результаті продажу своїх корпоративних прав/акцій в Україні. Тут постає цілком доречне питання: якщо ми намагаємося залучити інвестора, як можна позбавляти його можливості продати

свої акції та репатріювати дохід від них за кордон? Як, забороняючи виплачувати дивіденди за кордон, можна мотивувати іноземців вкладати кошти в Україну?

Окрему болючу проблему становить захист прав інвесторів на тимчасово окупованих територіях. Перше, що можна запропонувати в подібних випадках, це інвестиційний арбітраж в Україну з тих юрисдикцій, із котрими вона має договори про захист інвестицій. Це такі країни, як Німеччина, Великобританія, США. У разі спору, будь-яких нюансів, пов'язаних із рейдерською атакою, несприятливими змінами в законодавстві, коли інвестор позбавляється можливості репатріювати дивіденди, опиняється у стані банкрутства через зміну регуляторних актів, він може звернутися до Міжнародного центру з урегулювання інвестиційних спорів (ICSID) та стягнути гроші з України. І такі приклади є, адже наша держава виконує свої обов'язки¹.

Враховуючи непрості соціально-економічні реалії, саме зараз Уряд повинен приділяти особливу увагу питанням захисту діючих і залученню нових інвестицій. Із метою посилення захисту прав іноземних інвесторів та споживачів фінансових послуг, що сприятиме підвищенню інвестиційної привабливості України для потенційних інвесторів, необхідно прийняти нормативні акти, які стимулюватимуть реінвестиції в запровадження інноваційних високотехнологічних виробництв; полегшити отримання й повернення дивідендів, прибутків, доходів, інших коштів, одержаних іноземним інвестором від інвестиційної діяльності в Україні, тобто пом'якшити ці обмеження; розробити концепцію подальшої модернізації інвестиційної політики задля збільшення її стимулюючого впливу на розвиток інноваційного підприємництва, у тому числі шляхом запровадження механізму заохочення реінвестування частини прибутку у виробництво; передбачити значні пільги щодо зменшення бази оподаткування податком на прибуток.

Слід наголосити, що державні органи й установи, громадські об'єднання, засоби масової інформації ще недостатньо використовують свої можливості для належного інформування національної і світової спільноти про інвестиційний клімат в Україні, а також про позитивні зрушення в економічному житті, які дають підстави для впевненості в незворотності економічних реформ. Рівень інформаційного забезпечення дипломатичних представництв нашої держави за кордоном загалом низький.

¹ Загарія В. Законодавче забезпечення іноземних інвестицій: в діжці меду не без ложки дьогтю / В. Загарія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucci.org.ua/synopsis/dv/pdf/2016/dv1603.pdf>.

Діяльність, пов'язана з участю представників України в міжнародних форумах, семінарах, конференціях, виставках, ярмарках та інших заходах, потребує більшої координації й узгодження. Отже, постає нагальна потреба в запровадженні системи ефективних заходів, що ґрунтуватимуться на загально визнаних принципах відкритості, доступності, безперервності, об'єктивності, надійності та зворотного зв'язку.

Завдання інформаційної кампанії – закріпити за Україною слоган: “Ukraine. Moving in the fast lane”¹ як ключове повідомлення країни, що обрала шлях динамічних перетворень і становить чималий інтерес для міжнародних інвесторів. Інформаційно-рекламні матеріали, розроблені в рамках такої кампанії, будуть поширені на провідних міжнародних телеканалах та в найпрестижніших ділових друкованих виданнях світу.

Основними напрямками поліпшення інвестиційного іміджу України є: лібералізація ділової й інвестиційної активності, розвиток ринку товарів і послуг; дерегуляція підприємницької діяльності, створення стабільної нормативно-правової бази з питань регулювання інвестиційної діяльності; вдосконалення корпоративного та державного управління, реформування адміністративної системи; усунення обмежень для залучення міжнародного капіталу з метою активізації інвестиційної діяльності; оптимізація фінансової системи; здійснення антикорупційних заходів; мінімізація політичних ризиків.

Висновки

Проведений аналіз дав змогу зробити висновки, що на сьогодні в Україні захист прав інвесторів та споживачів фінансових послуг не має ознак системності та характеризується цілковитою неузгодженістю дій регуляторів. Стан захисту цих прав є вагомим фактором розвитку ринкової економіки, що поєднує найрізноманітніші інтереси та прагнення суб'єктів господарювання, а також дає змогу безперервно здійснювати обмін товарами й послугами. Ознакою успішного захисту прав споживачів фінансових послуг є можливість їхнього вільного доступу до фінансових активів.

Запропоновано такі напрями формування системи захисту прав споживачів фінансових послуг в Україні:

- удосконалення законодавства щодо обсягу та порядку обов'язкового оприлюднення інформації надавачами фінансових послуг;

¹ Ukraine. Beautifully yours : інформаційна кампанія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://brandukraine.org/n/>.

- координація дій установ державного регулювання надання фінансових послуг;
- створення асоціацій захисту прав споживачів;
- створення мережі фінансових омбудсменів;
- запровадження системи компенсаційного механізму надання фінансових послуг;
- поширення освітніх програм для споживачів.

Система захисту прав інвесторів та споживачів фінансових послуг має складатися з таких елементів:

- законодавчо зафіксовані повноваження державних органів щодо регулювання захисту прав споживачів;
- відповідність законодавства України у сфері захисту прав споживачів європейському законодавству;
- розкриття інформації фінансовими установами;
- вільний вибір споживача при укладанні угоди щодо фінансових послуг;
- дієвий механізм досудового розв'язання конфліктів у сфері надання фінансових послуг;
- компенсаційні механізми на ринку фінансових послуг;
- поінформованість та знання споживачів;
- норми захисту персональних даних споживачів;
- самостійні підрозділи захисту прав споживачів у державних регулюючих установах.

Законодавче забезпечення та впровадження механізму захисту інтересів інвесторів справить потужний стимулюючий вплив на вітчизняний фондовий ринок та сприятиме поліпшенню іміджу України у світовому співтоваристві як країни, що виконує взяті зобов'язання навіть в умовах тяжкої соціально-економічної та політичної ситуації. Наслідком впливу на фондовий ринок стане зростання довіри дрібних інвесторів до його учасників, активізація інвестицій через різні ринкові інструменти, що, у свою чергу, буде передумовою подальшого сталого розвитку вітчизняного ринку цінних паперів.

Для покращання інвестиційного клімату в Україні необхідно знайти економічний механізм, який дав би змогу збалансувати норму прибутку, рівень ризику, стимули й гарантії для залучення іноземних інвестицій у процес приватизації та розвитку експортного потенціалу, забезпечив бажаний кінцевий результат інвестування, тобто помітний внесок у розвиток економіки, підвищення ефективності її функціонування, впрова-

дження сучасних технологій та методів управління. Підвищити інвестиційний імідж країни, що впливає на довіру інвесторів, можна шляхом:

- подолання корупції у всіх сферах суспільного життя;
- прозорого та чесного ведення бізнесу;
- розроблення чіткої державної стратегії заохочення інвестицій;
- рівномірного розподілу іноземних капіталовкладень у регіони України;
- побудови прозорої судової системи (інвестори не впевнені в захищеності власного бізнесу);
- удосконалення нормативно-правової бази, що регулює питання інвестиційної діяльності в країні;
- зменшення податкового тягаря;
- стабілізації економічного становища (зменшення безробіття, підвищення рівня життя населення, подолання інфляції, стабілізація валютного ринку);
- подолання технічних бар'єрів у процесі митного оформлення;
- сприяння в отриманні банківських кредитів і позичок;
- стабілізації політичної ситуації.

4.3. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СТІЙКОСТІ БАНКІВ З ДЕРЖАВНИМ КАПІТАЛОМ

Державні банки формують ядро банківської системи України. Предметом цього дослідження є великі функціонуючі банки з контрольною часткою держави у капіталі, а саме Ощадбанк, Укресімбанк та Укргазбанк. Ключовими факторами фінансової стійкості банків у сучасних умовах є підвищення культури управління ризиками, оптимізація моделі господарювання та запровадження порядку планування на випадок необхідної реорганізації.

4.3.1. Оптимізація моделі бізнесу банків відповідно до міжнародних стандартів

Фінансові кризи глобального та національного масштабу показали, що комерційні банки значно відрізняються за ступенем стійкості до потрясінь. Нестабільна економіка примушує банки з метою закріплення на ринку вдосконалювати свої моделі бізнесу (в зарубіжній науковій літературі також популярне поняття “бізнес-модель”, що далі використовується нами як синонім моделі бізнесу), підвищувати ефективність діяльності. Класифікація моделей бізнесу банку дає змогу групувати комерційні банки для порівняння.

Невдала модель бізнесу, на наш погляд, вказує на неадекватний реаліям спосіб організації банку та вибір шляхів утримання позицій на ринку. Зокрема, однією з причин фактичного краху приватного комерційного Укргазбанку у 2008 р. та його націоналізації була сама хибна модель бізнесу.

Дослідження впливу банківських бізнес-моделей на результати діяльності банків стає вкрай актуальним у зв'язку з виникненням альтернатив розвитку державних банків у напрямі їх спеціалізації та підготовки до залучення стратегічних інвесторів.

Дилема розвитку банків за універсальною або спеціалізованою моделями після серії фінансових криз більше не постає перед власниками. Вузька спеціалізація робить банк дуже вразливим до секторальних криз, а диверсифікація дає змогу компенсувати втрати за одними видами бізнесу за рахунок доходів від інших. Разом із тим державні банки не тільки працюють у тих сегментах ринку, де присутні інші комерційні банки, а займають особливий сегмент, у якому такі банки не працюють,

оскільки не передбачають значних прибутків або не мають відповідних ресурсів (за строками й розмірами).

Аналіз бізнес-моделей банків є порівняно новим підходом до аналізу банківського сектору, а також у пруденційному нагляді. Традиційний підхід такого нагляду, зосереджений на достатності капіталу банку, ліквідності та управлінні ризиками, на сьогодні є недостатнім. На модифікацію моделі банківського бізнесу в сучасних умовах істотно впливають новації регуляторів, включаючи стандарти Базельського комітету з банківського нагляду, різною мірою адаптовані в Україні (на рівні окремих банків та банківського нагляду). За Базелем II, процес наглядового оцінювання ризиків також передбачає аналіз бізнес-моделі конкретного банку. Тому в межах Базеля III у багатьох країнах запроваджено нові якісні параметри оцінки, що включають аналіз бізнес-моделі. Це дає змогу органам нагляду на ранній стадії виникнення проблем оцінити життєздатність і стійкість банку, виявити його основні вразливості до стресів. Зокрема, Європейський центральний банк запровадив оцінку життєздатності бізнес-моделей і факторів рентабельності як наглядовий пріоритет на 2016 р.¹

Вітчизняні економісти поки що не приділяють належної уваги цьому аспектові банківського аналізу. Натомість, у зарубіжній літературі сформувалося спільне бачення названого предмета. Найпомітніший внесок у методологію аналізу бізнес-моделей банків зробили канадські вчені Р. Аїяді та В. П. де Гроен². Проте здійснюються спроби тлумачити модель бізнесу банку з традиційних позицій. На думку бельгійських економістів Ф. Мергаертса та Р. В. Веннета, бізнес-модель представлена в довгостроковій стратегії банку, а розмаїття можливих стратегій визначається відповідними характеристиками: структурою активів, зобов'язань, капіталу та доходів³. У структурі активів важливі характеристика кредитного портфеля, якість кредитів і масштаби вкладень, у зобо-

¹ Financial Stability Review. Special Features / European Central Bank. – 2016. – May [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/sfcfinancialstabilityreview201605.en.pdf?ecb712f83f124c11f45abe4e48cac2d0>.

² Banking business models. Monitor 2015 / R. Ayadi, W. de Groen, I. Sassi et al. ; Centre for European Policy Studies and International Observatory on Financial Services Cooperatives [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ceps.eu/system/files/Banking-Business-Models-Monitor-Europe-2015.pdf>.

³ Mergaerts F. Business models and bank performance. A long-term perspective / F. Mergaerts, R. V. Vennet // 4th EBA Policy Research Workshop. – 2015. – November 18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1018121/Mergaerts%2C%20Vander+Vennet+-+Business+models+and+bank+performance.+A+long+term+perspective+-+Presentation.pdf>.

в'язаннях – залежність банку від коштів клієнтів, ризик втрати фінансування, у структурі доходів – диверсифікація надходжень, у структурі капіталу – співвідношення капіталу й активів. Помилково ототожнювати бізнес-модель із моделлю управління ризиками у банках.

Бізнес-моделі банків активно обговорюються експертами, банкірами та представниками академічної науки. Іноді поняття “модель бізнесу банку” тлумачиться в дуже вузькому значенні, концентруючись лише на моделі доходів або операційній моделі, а іноді надто широко, охоплюючи взагалі управління банком. М. Томкус розвинув бізнес-моделювання для банків і наголосив, що головною метою банку є оптимальна фінансова діяльність¹. Він визначив банківську бізнес-концепцію, яку використовував у своєму дослідженні, як представлення набору компонентів, застосовуваних, аби перевершити конкурентів і домогтися оптимального прибутку на фінансовому ринку, де реалізується подібна стратегія продукту. Науковець звужив визначення бізнес-моделі як спрямованість на створення економічної цінності.

Зарубіжні вчені визначають низку чинників, пов'язаних із побудовою бізнес-моделі, які можуть вплинути на ризик краху банку:

- структура фінансування часто розглядається як характеристика, що підсилює ризик: чим більша залежність від депозитів клієнтів, тим нижчий ризик для банку, тоді як залежність від оптового фіндування означає підвищений ризик²;
- структура доходів визначає профіль ризику банків: окремі дослідження вказують на те, що банки з диверсифікованішою структурою доходів були менш вразливими до стресів у період кризи, навіть якщо така диверсифікація збільшує мінливість надходжень³; наприклад, непроцентні доходи банк може отримувати від торговельних операцій, маркетингу, андеррайтингу або сек'юритизації;

¹ Tomkus M. Identifying Business Models of Banks: Analysis of Biggest Banks from Europe and United States of America / M. Tomkus // Aarhus University, Business and Social Sciences. – 2014. – January [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pure.au.dk/portal-asb-student/files/69715984/be_apendixu.pdf.

² Altunbas Y. Bank risk during the financial crisis: do business models matter? / Y. Altunbas, S. Manganelli and D. Marques-Ibanez // ECB Working Paper Series. – 2011. – No. 1394 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1394.pdf>.

³ Köhler M. Which banks are more risky? The impact of business models on bank stability / M. Köhler // Journal of Financial Stability. – 2015. – Vol. 16. – P. 195–212 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S157230891400028X>.

- структура витрат може впливати на характер ризиків: банки, які є менш рентабельними або підтримують гіршу віддачу операційних витрат, зазвичай більш схильні до краху; ефект масштабу має враховуватись як чинник: окремі дані свідчать, що великі банки менш стабільні під час кризи, а інші доводять, що вони стабільніші в довгостроковій перспективі¹;
- корпоративне управління, особливо структура власності, також здатне впливати на банківський ризик: певні дослідження виявили, що залежно від поширеності систем фінансового захисту інвесторів і вкладників та явних (або неявних) державних гарантій власники й керівники великих банків будуть більш схильні до ризику².

Суттєвий внесок у розроблення методології аналізу моделей бізнесу банків зробили автори регулярної доповіді “The Banking Business Models. Monitor for 2015”, що охоплює банки та кредитні спілки країн Європи, підготовленої міжнародним дослідним центром із кооперативних фінансів IRCCF³. Кластерний аналіз являє собою статистичний метод для визначення набору спостережень щодо окремих кластерів. У цьому випадку для конкретного банку встановлюється бізнес-модель. За визначенням, спостереження, котрі стосуються одного кластера, передбачають певний ступінь схожості в інструментах, тоді як утворення кластерів гарантує, що вони різні.

Модель бізнесу банку складається з таких ключових компонентів:

1. Клієнтська база – на яких клієнтів орієнтується конкретний банк?
2. Продукти та послуги – які продукти пропонує банк?
3. Канали доставлення – якими каналами користуються його клієнти?
4. Управління активами – в які дохідні активи банк вкладає ресурси?
5. Організаційна структура – яким чином побудований банк?

¹ *Mergaerts F.* Business models and bank performance. A long-term perspective / F. Mergaerts, R. V. Vennet // 4th EBA Policy Research Workshop. – 2015. – November 18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1018121/Mergaerts%2C%20Vander+Vennet+-+Business+models+and+bank+performance.+A+long+term+perspective+-+Presentation.pdf>.

² *Laeven L.* Corporate governance: What's special about banks? / L. Laeven // Annual Review of Financial Economics. – 2013. – Vol. 5. – P. 63–92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/Publications/Discussion_Paper_1/2012/2012_12_07_dkp_33.pdf?__blob=publicationFile.

³ *Banking business models. Monitor 2015* / R. Ayadi, W. de Groen, I. Sassi et al. ; Centre for European Policy Studies and International Observatory on Financial Services Cooperatives [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ceps.eu/system/files/Banking-Business-Models-Monitor-Europe-2015.pdf>.

Для побудови “Канви бізнес-моделі” кожного банку необхідно визначити цільову клієнтуру та комбінацію продуктів і послуг для неї. Канали доставлення охоплюють маркетингові заходи та стратегію дистрибуції продуктів банку. Модель бізнесу включає також процеси управління взаємовідносинами з клієнтами. Банк повинен надавати цінні пропозиції цільовим клієнтам, зокрема повідомляти про його відмінність від конкурентів, мати уявлення про те, чому клієнти придбають продукти в одних банків, але не купують у інших. Для роботи моделі заради створення корисності (цінності) для клієнтів необхідні ресурси. Мережа партнерів як компонент бізнес-моделі передбачає різноманітні альянси, спільні проекти. Фінансова частина бізнес-моделі включає грошові аспекти використання ресурсів (структура витрат), диверсифікацію потоків надходжень.

Таким чином банківський сектор може бути представлений як розмаїття бізнес-моделей, котрі за комбінаціями характеристик і компонентів утворюють однорідні кластери. Наприклад, банки мають великий ступінь вибору щодо своєї загальної організаційної побудови та структури фінансової звітності (позицій балансу, доходів та витрат), окремих показників ризику. Визначення бізнес-моделі зазвичай базується на ключових видах діяльності банку та стратегіях фінансування.

На рис. 4.3.1 наведено побудовану нами на підставі аналізу відкритих джерел інформації фактично сформовану бізнес-модель Укргазбанку. Поки що цей банк розвивається за схожою з іншими ВДБ моделлю. Стосовно Укргазбанку держава не визначила позиції щодо стратегічних пріоритетів, а в Засадах стратегічного реформування державного банківського сектору¹ лише передбачено, що він підготує стратегію розвитку, орієнтовану на продаж державної частки в капіталі до кінця 2017 р.

На підставі кластерного аналізу експерти ЕВА поділили банки в ЄС за бізнес-моделями на такі²:

- 1) середні універсальні банки, зосереджені на внутрішньому кредитуванні;
- 2) невеликі банки, котрі залучають кошти вкладників та сконцентровані на кредитуванні;

¹ Засади стратегічного реформування державного банківського сектору / Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України. – 2016. – Лютий [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/SOB_strategy_01-15_11022016.pdf.

² Financial Stability Review. Special Features / European Central Bank. – 2016. – Май [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/sfcfinancialstabilityreview201605.en.pdf?ecb712f83f124c11f45abe4e48cac2d0>.

Ключові партнери	Банки-контрагенти Міністерство фінансів України Постачальники технологій НКЦПФР	Постачальники обладнання Національна ПС "ПРОСТІР" Постачальники комунікацій та ІТ Національний банк України	Ключові види діяльності	Контроль ризиків Діяльність відділень Робота контакт-центрів Розроблення продуктів Функціонування ІТ Аналіз клієнтури Укладання угод	Ключові ресурси Мережа відділень ОЗ та ІТ інфраструктура Персонал і керівники Капітал	Пропозиція цінностей	Фінансові послуги Кредитні продукти Депозитні продукти Платежі Цінні папери Супровідні послуги	Канали доставки Філії Банкомати Контакт-центр Інтернет-банк Персональні менеджери Мобільний банкінг	Стосунки з клієнтами	Тривала цінність Віртуальні контакти Особисті контакти Автоматизація CRM	Сегменти клієнтури Фізичні особи – вкладники Підприємства – держателі рахунків Фізичні особи – позичальники Приватні корпорації – позичальники Державні корпорації – позичальники Малий бізнес – позичальники Дуже заможні клієнти			
Структура витрат	Процентні витрати Оплата праці персоналу	Оплата підрядників Забезпечення ІТ	Види надходжень	Чистий процентний дохід за кредитами	Комісійний дохід за облігаціями									

Рис. 4.3.1. Канва бізнес-моделі АБ "УКРГАЗБАНК"

Складено авторами.

- 3) місцеві або спеціалізовані кредитори зі значною часткою фінансування за рахунок ринку;
- 4) великі універсальні банки, що фінансуються на місцевих ринках, а також мають потужні торговельні активи;
- 5) середні універсальні банки з диверсифікованими активами, що істотною мірою покладаються на фінансування за рахунок депозитів;
- 6) великі міжнародні банківські групи з диверсифікованими активами на світовому рівні, які значну частку ресурсів залучають на ринку;
- 7) інвестиційні кастодіальні банки, зосереджені на комісійних доходах.

Ця кластеризація враховує структуру активів і пасивів банків, а також їхній масштаб, тобто використовує два виміри. Багато зарубіжних дослідників використовували домінування певного ресурсу або виду вкладень як вирішальний критерій спеціалізації банків та визначення моделі бізнесу. Експерти Банку міжнародних розрахунків обґрунтовують іншу класифікацію моделей¹, виокремлюючи три бізнес-моделі за ключовими джерелами фінансування: комерційний банк, що фінансується за рахунок роздрібного бізнесу; комерційний банк, котрий фінансується на оптових ринках; банк, орієнтований на ринки капіталу (активність у торгівлі фінансовими інструментами).

Ми пропонуємо в цьому аспекті комплексний підхід з урахуванням набору показників залежно від ключових сегментів клієнтури (табл. 4.3.1).

До фінансової кризи 2008–2010 рр. державні системні банки України розвивались як універсальні, але прискореними темпами зростав роздрібний бізнес (залучення коштів та кредитування населення). Після

Таблиця 4.3.1

Бізнес-моделі українських банків за пріоритетними сегментами клієнтури

Модель корпоративного банкінгу	Модель роздрібного банкінгу	Модель універсального банкінгу
<ul style="list-style-type: none"> • Великі корпорації. • Середні та великі компанії. • Усі види суб'єктів підприємництва. • Підприємства акціонерів банку. • Дуже заможні клієнти 	<ul style="list-style-type: none"> • Малий бізнес. • Широкі верстви населення 	<ul style="list-style-type: none"> • Банки-контрагенти. • Підприємства акціонерів банку. • Інвестори (комісійні операції)

Складено авторами.

¹ Roengpitya R. Bank business models / R. Roengpitya, N. Tarashev, K. Tsatsaronis. – 2014. – December 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1412g.htm.

кризи кредитна активність державних банків послаблюється, і роздрібний сегмент бізнесу стає переважно постачальником ресурсів. Крім того, проблеми циклічної рентабельності, що випливають із низьких процентних ставок, стимулюють банки на диверсифікацію джерел доходів, зокрема, за рахунок збільшення частки комісійних доходів. Те, що державні банки в Україні дотримуються універсальної моделі бізнесу, на наш погляд, спричиняє втрату ними унікальності та конкурентних переваг.

Суттєвою проблемою великих державних банків в Україні є надлишок потужностей та персоналу. Утримання нерентабельних відділень або збереження зайнятості великої кількості персоналу, що не забезпечує бажаних доходів, стримують ефективний розвиток ВДБ. Як першу ключову характеристику моделі бізнесу ми розглядаємо мережу філій банків. Державні банки дотримуються загальної тенденції до скорочення цієї мережі, водночас у своїх кластерах їхні філії є слабкою ланкою за обсягами комісійних доходів, але дуже ефективно працюють у залученні заощаджень населення (особливо Ощадбанку та Укрексімбанку), на що, на нашу думку, впливає їхній державний статус. Другим важливим аспектом є вкрай високий рівень конкуренції для Укргазбанку – по суті, принаймні 10 банків мають аналогічну мережу збуту. Для Укрексімбанку існують унікальні умови, проте він не може конкурувати з однорідними банками. На нашу думку, отриманий високий комісійний дохід цього банку слід скоригувати на високу частку головного офісу, котрий обслуговує великі державні корпорації, приватні компанії та є агентом уряду, тому для профілю банку мережа філій здається надмірною. Для порівняння: угорський Ексімбанк має лише головний офіс, турецький – головний офіс та одну філію, японський банк для міжнародного співробітництва – головний офіс та одну філію. Банки такого рівня працюють більше як “банки для банків” та виключно для експортерів. Вони взагалі не залучають коштів населення.

Для аналізу моделі бізнесу банків ми пропонуємо використовувати звітність банків за сегментами бізнесу¹. Наведена сегментація не враховує сегмента “Загальне управління”, до якого входять операції банку на міжнародних ринках капіталу, операції з НБУ та утримання головного офісу, хоч у передовій банківській практиці прийнято розподіляти витрати на утримання центрального апарату та на бізнес пропорційно активам, пасивам, чисельності персоналу тощо.

¹ Любіч О. О. Аналіз бізнес-моделі державних банків в Україні / О. О. Любіч, Г. П. Бортніков, Г. О. Панасенко // *Фінанси України*. – 2016. – № 10. – С. 7–38.

У вкладанні ресурсів у дохідні активи державні банки віддають явну перевагу державним корпораціям, ОВДП і депозитним сертифікатам НБУ. В Ощадбанку 53 % активів та 43 % зобов'язань належать до державного сектору, в Укргазбанку – 68 та 52 % відповідно. В Укрексімбанку кредити державним підприємствам становлять 15,8 млрд грн (10 % активів), але 62 млрд грн вкладено в ОВДП (41 % активів), кошти уставов та підприємств держсектору – 39,5 млрд грн (27 % зобов'язань).

Відповідно до табл. 4.3.2, серед трьох банків навантаження на одного працівника Укрексімбанку є найвищим, що пояснюється традиційним оптовим характером операцій цього банку. Для порівняння: іноземні банки в Україні мають близькі показники: Юнікредит – 10,55 млн грн, Кредит Агріколь – 10,33 млн, УкрСиббанк – 5,79 млн грн.

Наведені в табл. 4.3.3 дані свідчать про високу ризиковість доходів державних банків, на що вказує велика частка процентного доходу (кредитний ризик) та впливу переоцінки валют і фінансових інструментів. Особливо вразливі до кредитного ризику Ощадбанк та Укрексімбанк. Незважаючи на їхню роль як агентів уряду України, вони мають незначну частку комісійних доходів. Істотна частина процентних доходів дер-

Таблиця 4.3.2

Динаміка персоналу та активів великих державних банків

Банк	01.01.2016	01.07.2016	Зміна з початку року	
<i>Персонал, осіб</i>				
Укрексімбанк	4 248	3 749	-499	-12 %
Ощадбанк	30 893	30 318	-575	-2 %
Укргазбанк	3 747	3 468	-279	-7 %
<i>Активи, тис. грн</i>				
Укрексімбанк	141 285 440	152 708 471	11 423 031	8 %
Ощадбанк	159 133 011	184 930 390	25 797 379	16 %
Укргазбанк	41 555 340	51 380 390	9 825 050	24 %
<i>Активи на одного працівника, тис. грн</i>				
Укрексімбанк	33 259	40 733	7 474	22 %
Ощадбанк	5 151	6 100	949	18 %
Укргазбанк	11 090	14 816	3 726	34 %

Розраховано та складено за: Звітність емітента цінних паперів / Ощадбанк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oschadbank.ua/ua/about/reporting_issuer/; Звітність емітента цінних паперів / Укрексімбанк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.eximb.com/ukr/about/securities_report/2016/; Регулярна квартальна інформація емітента цінних паперів / Укргазбанк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrgasbank.com/about/information_disclosure/kvart_zvit_emit/.

Таблиця 4.3.3

**Частка ключових позицій в доходах 10 найбільших банків
за ключовими статтями на 1 липня 2016 р., %**

Банк	Процентні доходи	Комісійний дохід	Розформування резервів
ПАТ КБ “ПриватБанк”	80	20	0
АТ “Ощадбанк”	93	12	-11
АТ “Укрексімбанк”	95	9	-32
АТ “Райффайзен Банк Аваль”	66	26	-3
АБ “Укргазбанк”	81	6	18
ПАТ “Укрсоцбанк”	64	23	-8
ПАТ “Сбербанк”	88	8	-123
АТ “УкрСиббанк”	69	22	-72
ПАТ “Альфа-Банк”	64	12	17
ПАТ “ПУМБ”	74	18	-26

Розраховано та складено за: Показники фінансової звітності банків України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=34661442&cat_id=34798593.

жавних банків є “безризиковою”: доходи від ОВДП та доходи за депозитними сертифікатами НБУ. Укргазбанк забезпечив свою прибутковість у 2016 р., по суті, за рахунок розформування резервів.

Рентабельність активів не є показовою для українських банків через відсутність котирувань акцій банків і брак потреби в розрахунку прибутку й дивідендів на одну акцію, слабку прив’язку рентабельності активів та капіталу до рівня винагороди банкірів, потужний вплив на прибуток формування або розформування резервів за кредитними ризиками й курсової різниці. Тому ми рекомендуємо використовувати показник співвідношення операційних витрат й операційного доходу (англ. Cost Income Ratio), що в ідеалі має бути менше 60 %. У 2016 р. цей показник у двох найбільших державних банків поліпшився, але ситуативно (табл. 4.3.4). Укрексімбанк показав негативний операційний дохід за 2015 рік, а Укргазбанк – зниження операційного доходу внаслідок переоцінки активів.

У активах банківської системи державні банки посідають помітне місце на ринку за окремими видами операцій. Дуже висока частка Укрексімбанку в коштах, розміщених в інших банках, зумовлена його роллю контрагента міжнародних платіжних систем та акумулюванні валютних коштів у іноземних банках, проте згідно з кварталною звітністю більше половини таких коштів розміщені в українських банках. З точки зору концентрації ризиків це створює підвищену загрозу для

**Співвідношення операційних витрат й операційного доходу
державних банків (показник ефективності)**

Банк	За 2015 р.	За 6 міс. 2016 р.	У річному виразі (2016 р.)	Приріст у річному виразі, %
<i>Операційні витрати, тис. грн</i>				
Укрексімбанк	1 945 414	733 050	1 466 100	-25
Ощадбанк	4 291 359	2 436 988	4 873 976	14
Укргазбанк	1 089 011	759 820	1 519 640	40
<i>Операційний дохід, тис. грн</i>				
Укрексімбанк	-1 770 593	1 857 670	3 715 340	-310
Ощадбанк	9 130 551	5 077 058	10 154 116	11
Укргазбанк	2 587 596	114 836	229 672	-91
<i>Операційні витрати / операційний дохід, %</i>				
Укрексімбанк	-110	39		
Ощадбанк	47	48		
Укргазбанк	42	662		

Розраховано та складено за: Звітність емітента цінних паперів / Ощадбанк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oschadbank.ua/ua/about/reporting_issuer/; Звітність емітента цінних паперів / Укрексімбанк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.eximb.com/ukr/about/securities_report/2016/; Регулярна квартальна інформація емітента цінних паперів / Укргазбанк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrgasbank.com/about/information_disclosure/kvart_zvit_emit/.

названого банку й банківської системи загалом. Значні обсяги коштів розміщені державними банками в депозитні сертифікати НБУ (згідно з даними публічної квартальної звітності): Укрексімбанк – від 6,26 млрд грн на початку року до 603 млн грн на 1 липня 2016 р.; Ощадбанк – від 22,46 млрд до 2,51 млрд; Укргазбанк – від 3,02 млрд до 7,03 млрд грн. Складається парадоксальна ситуація, коли державні банки поряд з іноземними банками є найбільшими кредиторами НБУ через проведення операцій з депозитними сертифікатами.

За якістю активів державні банки можна класифікувати за часткою негативно класифікованих активів у загальній сумі цих активів на три групи¹: 1-ша – більше 50 %, найбільш вражені кризою (Ощадбанк, іноземні банки та Кредит-Дніпро); 2-га – 30–50 %, суттєво вражені (Укрексімбанк, іноземні банки); 3-тя – 20–30 %, помірно вражені (Укргазбанк,

¹ Розраховано авторами за даними НБУ станом на 1 липня 2016 р. (Національний банк України. Банківський нагляд [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>).

іноземні банки, ПУМБ, ПриватБанк). Усі три державні банки мають приблизно однакову якість активів та дуже схожі причини її погіршення.

Державні банки користуються багатьма неявними формами підтримки з боку уряду, включаючи реалізацію ексклюзивних програм енергоефективності з дотаціями позичальникам за кошти державного бюджету, переказ коштів підприємств державного сектору на обслуговування в ці банки. Державні банки справляють суттєвий вплив на банківську систему, проте у II кв. 2016 р. вони, відповідно до оприлюдненої звітності, значно скоротили залучення коштів від НБУ: Укргазбанк – із 4,28 млрд грн на початку року до 0,62 млрд грн на 1 липня 2016 р.; Укрексімбанк – з 2,97 млрд до 1,92 млрд грн; Ощадбанк – із 14,06 млрд до 3,50 млрд грн. Здебільшого це вдалося зробити завдяки приросту ресурсної бази. Такі схожі зрушення в ресурсній базі банків, на наш погляд, зумовлені не вигідними умовами фінансування, а саме: високою ставкою ресурсу (облікова ставка НБУ + маржа), вимогливістю НБУ до застави за кредитами, прийняттям та контролем виконання програми оздоровлення, призначенням куратора від банківського нагляду та відсутністю привабливих можливостей для розміщення ресурсів у дохідні активи на ринку з достатньою процентною маржею.

Аналіз бізнес-моделей банків дав змогу визначити, що вони де-факто розвиваються як універсальні й великою мірою проводять урядову політику, що проявляється у ресурсній базі та вкладенні коштів.

Ключовим напрямом бізнес-моделі державних банків є сегментація клієнтури з виокремленням найбільш привабливих та прибуткових клієнтів. В умовах системної кризи саме ці банки є найбезпечнішими для вкладників, а також суб'єктів підприємництва. Це призвело до стрімкого зростання коштів фізичних осіб у державних банках, за винятком Укрексімбанку, де стабілізація залишків може розглядатись як консервація зростання.

Найбільший приріст коштів клієнтів на фоні повільного зростання ресурсної бази банківської системи демонструють Ощадбанк та Укргазбанк. Спостерігається явище одержавлення заощаджень населення. Усі три зазначені банки в залученні клієнтів використовують свій імідж державної установи як ознаку надійності. Однак Ощадбанк на сьогодні є єдиним фінансовим інститутом в Україні, що користується повною державною гарантією вкладів індивідуальних клієнтів. Ця гарантія надає йому особливу привабливість в очах індивідуальних клієнтів і стимулює залучення депозитів на суми, значно більші від тих, котрі компенсує Фонд гарантування вкладів фізичних осіб. Якщо держава в ре-

зультаті приватизації більше не буде 100-відсотковим акціонером банку, то, згідно із законодавством, він може втратити державну гарантію щодо роздрібних вкладів. Це здатне негативно вплинути на сприйняття банку клієнтами (побоювання щодо великих збитків у разі дефолту), що призведе до ймовірного зниження обсягу роздрібних депозитів або ускладнить залучення нових депозитів. Названі фактори можуть, у свою чергу, погіршити ліквідність і ресурсну базу банку.

Аналіз діяльності державних банків дає змогу дійти висновку про **значну конкуренцію між такими установами:**

- по-перше, вони кредитують спільне коло державних та приватних корпорацій;
- по-друге, конкурують між собою за залучення коштів підприємств (зарплатні проекти, соціальні програми) та населення (ощадні й пенсійні рахунки, виплати компенсацій вкладникам за дорученням Фонду гарантування вкладів фізичних осіб);
- по-третє, реалізуються схожі кредитні програми для бізнесу та домогосподарств.

Схожість моделей бізнесу дає можливість поставити питання про доцільність дублювання таких установ у країні і доцільність їх злиття. Усі три державні банки отримують поповнення статутного капіталу за рахунок інвестицій держави, передбачених державним бюджетом, тобто з одного джерела.

Моделі бізнесу банків з державним капіталом визначено загалом у затверджених Кабінетом Міністрів України у лютому 2016 року Засадах стратегічного реформування державного банківського сектору¹. Зокрема, підкреслено, що досягнення мети держави щодо системних державних банків (СДБ) потребує *суттєвої перебудови моделі ведення бізнесу та впровадження нових управлінських механізмів*. Передбачено, що подальший розвиток банків буде сфокусовано на двох основних напрямках: по-перше, максимальна орієнтація на цільові клієнтські сегменти; по-друге, реформування операційних моделей та проведення “індустріалізації” систем і процесів для підвищення ступеня керованості й масштабованості, зниження витрат, поліпшення якості обслуговування клієнтів, що також допоможе банкам ефективніше управляти кредитними та іншими видами ризиків.

¹ Засади стратегічного реформування державного банківського сектору / Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України. – 2016. – Лютий [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/SOB_strategy_01-15_11022016.pdf.

Державні банки планують і надалі конкурувати між собою за обслуговування державного сектору. Важливо нагадати, що в окремих аспектах вони виконують унікальну місію охоплення фінансовим сервісом населення. Зокрема, Ощадбанк присутній там, де діяльність комерційних банків економічно не ефективна. Наприклад, на лінії розмежування на Донбасі, у віддалених сільських районах тощо.

Стратегічні інвестори, такі як міжнародні фінансові організації, вже проводять попередні або детальні дослідження фінансового стану й бізнес-моделей в державних банках. Усі три державні банки повинні реалізувати програми трансформації (інституційної розбудови) для підвищення інвестиційної привабливості. Такі програми було розроблено керівництвом та фахівцями державних банків, а в Ощадбанку – із залученням міжнародних консалтингових компаній. Всі ці банки оптимізують організаційну структуру, будують нову управлінську модель, автоматизують бізнес-процеси. Платіжні картки державних банків обробляються у трьох різних процесингових центрах (власні процесингові центри – на базі системи WAY4 – мають Укресімбанк, Ощадбанк, а Укргазбанк користується послугами Укркарт і планує створити процесинговий центр). Всі зазначені банки входять в об'єднану з окремими банками мережу банкоматів.

Для всіх трьох державних банків пріоритетними залишаються такі сегменти клієнтури: державний сектор, великі приватні корпорації та малий і середній бізнес. Проте для інших банків державний сектор привабливий лише в частині розрахунково-касового обслуговування.

У галузевому плані всі три державні банки також дотримуються однакових пріоритетів: АПК, енергетика, енергозбереження, екологія. У цьому плані потрібне прийняття національних програм із підтримки галузей або міжгалузевих проектів. Варто розробити програму підтримки національного товаровиробника в розвитку його конкурентоспроможності на внутрішньому та міжнародних ринках.

Передумовою успішної трансформації бізнес-моделі є розвиток у державних банках культури корпоративного управління. На нашу думку, головним питанням у цьому контексті є розбудова правильних взаємовідносин між гілками влади у банках, створення й налагодження роботи профільних комітетів Наглядових рад, затвердження та контроль реалізації стратегії розвитку та трансформації банків. Статус державних банків вимагає високого рівня оприлюднення інформації про стратегію і досягнення в її реалізації, незалежного контролю за діяльністю і результативністю їхніх керівників із боку держави як власника.

Ці банки не можуть бути незалежними від державної політики, оскільки за статусом є її провідниками. Цей аспект слід відрізнити від політизації їх бізнесу, коли ключові рішення щодо ресурсної бази та активних операцій приймають не відповідно до національних інтересів, забезпечення міцності банку, а на угоду олігархам, котрі люблять свої інтереси. Крім того, два державні банки є системно важливими, і тому мають розробити плани відновлення роботи й реорганізації на випадок краху за міжнародними стандартами. У розробленні моделей бізнесу слід урахувати здатність державних банків до взяття на себе активів, зобов'язань та платіжних і розрахункових операцій від інших системно важливих банків у разі їхнього банкрутства.

Передумовою трансформації бізнес-моделей державних банків є виведення з них проблемних активів (списання, погашення, передача, конкурсний продаж), а також вихід із більшості неприбуткових, непрофільних або неперспективних напрямів бізнесу. Така санація зробить їх привабливими для інвесторів за параметрами якості активів і надходжень. Одним із радикальних заходів могло би стати створення державних компаній з управління проблемними активами¹ та викуп активів за ринковими цінами. Для цього необхідна також модифікація системи оподаткування операцій банків із проблемними активами, яка має створити для них стимули.

Генеральним напрямом удосконалення моделі бізнесу державних банків в Україні має бути врахування світових тенденцій до розвитку багатоканальної системи збуту продукції (наприклад, за допомогою цифрової платформи), вдосконалення ІТ-систем. Такі заходи можуть, однак, спричинити додаткові витрати в короткостроковій перспективі, а результат у вигляді підвищення ефективності може бути реалізований у триваліший термін. Для Укресімбанку одним із ключових напрямів має бути радикальне скорочення мережі відділень та закриття роздрібного бізнесу (шляхом реорганізації банку – виведення в окрему банківську установу або продажу іншому банку) і прийняття функцій банку розвитку.

За функціональністю, як доводить світовий досвід, державні банки мають зосереджуватися на ключових напрямках:

- підтримка зовнішньої торгівлі, насамперед експорту – експортно-імпортний банк окремо або в союзі з державним агентством гарантій для експортерів;

¹ Державні компанії з управління проблемними активами: міжнародний досвід та прийнятність для України / С. С. Гасанов, О. О. Любіч, Г. П. Бортніков, Н. Б. Страхова. – К. : ДНУ “Акад. фін. управління”, 2015. – 222 с.

– підтримка розвитку національної економіки шляхом фінансування інвестиційних проектів у межах національних програм – банк розвитку (як варіант з поєднанням функцій експортно-імпортного банку), банк підтримки МСП та банк для забезпечення фінансових потреб широких верств населення.

Ми вважаємо, що на сьогодні недоцільно створювати “з нуля” український Банк розвитку, оскільки це потребує значних бюджетних асигнувань і, по суті, дублюватиме стратегію інших державних банків. Рішення про заснування агентства страхування для підтримки експорту слід приймати лише на підставі об’єктивного аналізу переваг та недоліків різних варіантів, у тому числі шляхом трансформації моделі бізнесу Укрексімбанку.

Слід нагадати, що в Німеччині банк *Wirtschafts und Infrastrukturbank Hessen (WIBank)* діє як юридично залежна, але економічно та організаційно самостійна державна установа в межах корпорації земельного банку земель Гессен і Тюрингії *Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale – Helaba*. Цей банк відіграє роль банку розвитку, включаючи підтримку економіки, інфраструктури, соціального житла, міського господарства, сільського господарства, освіти та зайнятості. Аналогічні банки діють в інших землях ФРН. Голландський державний банк *Nederlandse Waterschapsbank N.V. (NWB Bank)* пропонує коротко- й довгострокові механізми фінансування на пільгових умовах виключно державному сектору Нідерландів. Більшість його клієнтів – громадські організації, що займаються соціальним житлом, охороною здоров’я, освітою, водопостачанням та навколишнім середовищем. У Норвегії фінансова корпорація *Kommunal Landspensjonskasse (KLP)* надає фінансові й страхові послуги для державного сектору та підприємств, пов’язаних із державним сектором, та їх співробітників. Корпорація належить клієнтам, котрі отримують пенсії за роботу в державному секторі. У Словаччині *SID Bank (Slovenska izvozna in razvojna banka)*, що спочатку був створений у 1992 р. як Національна експортна корпорація, надає послуги зі страхування та фінансування експорту для словацьких підприємств. Окрім Експортно-імпортного банку, в Угорщині діє державний банк *MFB Zrt*. Головне його завдання – фінансування вітчизняних будівельних компаній із метою забезпечення пільгових кредитів у сфері розвитку й довготермінових цілей економічного розвитку держави. У Хорватії та Польщі функціонують спеціалізовані банки розвитку, що також виконують функції експортно-імпортних банків. Перелічені приклади свідчать про

можливість ефективного господарювання банків, що перебувають у державній власності.

Побудова та трансформація моделей бізнесу державних банків має передбачатися стратегічними планами банків. Поки що комбінація моделей кептивного банку держави та універсального банку не є плідною. В умовах завжди обмежених ресурсів державні банки не можуть собі дозволити експериментувати, а також розвивати всі сегменти бізнесу одночасно. Уряд має зосередити їхню діяльність на тому, що найбільше відповідає національним інтересам, найефективніше використовуючи потенціал кожного банку. Держава повинна покласти край зайвій конкуренції між державними банками, не допускаючи надання суттєвих преференцій державним банкам, якщо тільки це не виправдано надзвичайними обставинами (політична нестабільність, воєнні конфлікти) або інтересами національної безпеки (обслуговування рахунків провідних державних корпорацій, силових відомств).

При цьому держава має всі важелі впливу на керівництво державних банків щодо поліпшення якості сервісу. Загалом варто зазначити, що вона за природою може бути ефективним власником за умови подолання корупції і правильного акумулювання й розподілу фінансових ресурсів, але не може бути менеджером банків. Державні банки в Україні мають змінити бізнес-моделі, не чекаючи приходу стратегічних інвесторів, оскільки вдала трансформація дасть їм змогу вигідно залучати інвестиції.

Перепрофілювання державних банків, а у разі визнання доцільності – їх реорганізація, зокрема злиття або поділ, є вимогою часу, проте це варто здійснювати лише на підставі ретельного аналізу із залученням незалежних експертів. Вивчення передового міжнародного досвіду допоможе обрати оптимальний варіант подальшого розвитку державних банків.

На додаток до повноцінного Банку розвитку, з метою поживлення зростання вітчизняної економіки, вкрай потрібен державний банк для фінансування малого і середнього бізнесу, що працюватиме за моделлю “банк для банків”. Аналогічно Банку розвитку банк МСП варто створити на базі одного з державних банків або шляхом виділення в окремий бізнес частини такого банку. Укргазбанк має потенціал подальшого розвитку шляхом перепрофілювання на пріоритетний розвиток малого і середнього бізнесу та згортання сегмента обслуговування великих корпорацій. Як успішний приклад такої моделі бізнесу варто використати досвід країн, де створені спеціалізовані банки. Ощадбанк здатний і надалі розвивати модель універсального банку, з пріоритетним розвитком роздрібного банкінгу.

4.3.2. Європейські стандарти планування реорганізації банків на випадок визнання їх нежиттєздатними

Планування реорганізації банку (в Україні більш поширений не зовсім адекватний термін “виведення неплатоспроможного банку з ринку”; його неадекватність пов’язана з тим, що в процесі реорганізації банк може залишитися на ринку) передбачає визначення стратегії врегулювання та складання самого плану врегулювання. Ми використовуємо відповідніший, на наш погляд, термін “урегулювання” (англ. Resolution) замість реорганізації.

Стратегія врегулювання встановлює, які дії необхідно вчинити, якщо банк буде визнано неплатоспроможним. У провідних країнах орган, що здійснює врегулювання, визначає повноту цього плану, виходячи з того, які наслідки може мати крах конкретного банку для банківського сектору, фінансової системи, фінансової стабільності та реального сектору економіки. Наприклад, системно важливі банки зобов’язані подавати найбільш розгорнуті плани врегулювання. Для менш значущих банків центральний банк може запровадити спрощені вимоги.

Враховуючи курс України на інтеграцію з ЄС, найбільшу увагу слід приділити європейському досвіду реорганізації (врегулювання) банків. Під час глобальної фінансової кризи уряди багатьох країн (Австрії, Бельгії, Великобританії, Нідерландів, Німеччини) змушені були рятувати велику кількість банків. Банки виявилися тісно пов’язані між собою в межах фінансової системи, і багато з них були такими, що вважаються надто великими (важливими) для реального сектору економіки (“занадто великі, щоб збанкрутувати”). Для запобігання виникненню подібних проблем у майбутньому було вжито рішучі заходи. Зокрема, підвищено вимоги до капіталізації, запроваджено Європейську систему банківського нагляду в листопаді 2014 р. Крім того, розробляється макропруденційна політика з метою усунення системних ризиків, тоді як розмір банківського сектору суттєво скоротився.

У 2014 р. в ЄС було здійснено важливі кроки в напрямі розвитку загальноєвропейського режиму для роботи з проблемними банками, так званого механізму врегулювання (англ. Resolution framework). У його основу покладено створення органу врегулювання й нормативно-правової бази. Єдина загальноєвропейська Рада з урегулювання запрацювала з 1 січня 2015 р. У тому ж році регулятори країн ЄС визначили національні органи врегулювання, у більшості юрисдикцій – центральні банки.

Якщо банки стикнуться з труднощами, незважаючи на ці запобіжні заходи, має бути можливим упорядковане їх урегулювання. Це означає,

що вони стабілізуються контрольованим чином, і реструктуризація буде проводитися без істотних ризиків для фінансової стабільності й витрачання бюджетних коштів. Якщо банки в майбутньому зазнають краху, то збитки в принципі нестимуть їх акціонери й незабезпечені кредитори, а основні напрями діяльності будуть продовжені. Це належить до завдань функціонування єдиного європейського механізму врегулювання (SRB), який поруч із єдиним механізмом нагляду в ЄЦБ формує другий компонент Європейського банківського союзу, що складається з Ради з урегулювання¹ та національних органів урегулювання для зони євро. Крім того, створено Єдиний фонд урегулювання банків (SRF), що формується з внесків кредитних установ та деяких інвестиційних компаній 19 країн – учасниць Банківського союзу. Фонд призначений для стабілізації фінансової системи без використання бюджетних коштів. Ресурсна бази SRF створюватиметься протягом 2016–2023 років для досягнення рівня принаймні 1 % суми гарантованих депозитів усіх кредитних установ усередині Банківського союзу станом на 31 грудня 2023 р.

Подібна побудова механізму становить інтерес для України у віддаленій перспективі, за умов повної транспозиції відповідних Директив ЄС в українське законодавство, тому варто зосередитися на таких аспектах: методологія планування урегулювання, оцінка прийнятності та використання планів, повноваження органу урегулювання.

Орган урегулювання у країнах ЄС набуває додаткових повноважень із підготовки до врегулювання банків (планування врегулювання), а також ужиття заходів, якщо банк зазнає краху. На підставі Директиви ЄС про врегулювання² цей орган має право змусити акціонерів і субординованих кредиторів банку для покриття збитків (цей механізм більш відомий як bail-in). Директива ЄС також забезпечує додатковий захист для вкладників, і вимагає від країн створити органи врегулювання. На загальноєвропейському рівні єдиний орган урегулювання прийматиме рішення щодо системно важливих банків, а також погоджуватиме механізм урегулювання банків місцевого значення, з якими має справу національний орган врегулювання.

У рамках планування реорганізації регулятор спочатку визначає, яким чином реалізуватиме свої повноваження щодо врегулювання,

¹ The Single Resolution Board [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://srb.europa.eu/>.

² Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0059>.

якщо банк зазнає краху (стратегія врегулювання). Ця стратегія впливає на вибір інструментів, що використовуватимуться в процесі реорганізації. У плані врегулювання далі докладно описуються заходи, які банк зобов'язаний вжити з метою поліпшення можливості врегулювання для фактичної реалізації стратегії.

Однорідне врегулювання повинне забезпечити загальний підхід до його планування та виконання Європейською радою і національними органами врегулювання. Необхідні обмін інформацією між суб'єктами врегулювання, формування єдиних вимог щодо планів врегулювання, оцінювання реалістичності, розроблення заходів, спрямованих на поліпшення можливості врегулювання, і визначення мінімальних власних коштів і зобов'язань, які мають право бути використані для капіталізації банку. Буде уточнено, коли і як необхідне втручання в бізнес установи і яким чином різні органи регулювання співпрацюватимуть.

Для впорядкованого врегулювання вкрай важливо, щоб банк мав достатню здатність абсорбувати збитки, коли він зазнає краху. Банки повинні будувати свої баланси таким чином, щоб здатність абсорбувати збитки була наявна на момент урегулювання. Аби врахувати це, Рада з фінансової стабільності опублікувала у листопаді 2015 р. принципи щодо загального потенціалу поглинання збитків (ТЛАС) для глобальних системно значимих банків¹. Вимоги ТЛАС спрямовані на надання великому банку доступу до достатнього капіталу, аби продовжувати певний час працювати в процесі врегулювання. Пропозиції Ради з фінансової стабільності (РФС) доповнюють вимоги до мінімального розміру капіталу за Базелем III, без урахування буферів, щоб він перебував на рівні між 16 і 20 % від активів, зважених за ризиком. Відповідно до вимог до капіталу, новий стандарт також передбачатиме мінімальні вимоги на підставі не зважених на ризик активів. Ця вимога становитиме не менше 6 % від не зважених на ризик активів банку (вдвічі більше рівня левериджу, оскільки дедалі більше інструментів отримують право на визнання як ТЛАС, а не як показника левериджу; наприклад, інструменти 2-го рівня капіталу та інші інструменти субординованого боргу можуть бути розглянуті для цілей ТЛАС, тоді як для левериджу враховуються лише інструменти капіталу 1-го рівня). Це сприятиме тому, що збитки у разі потенційного краху можуть бути покриті акціонерами і кредиторами.

¹ Total Loss-Absorbing Capacity (TLAC) Principles and Term Sheet / Financial Stability Board. – 2015. – November 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fsb.org/2015/11/total-loss-absorbing-capacity-tlac-principles-and-term-sheet/>.

В Євросоюзі ЕВА видала у грудні 2015 р. проект настанов щодо мінімальних вимог до складання планів реорганізації бізнесу¹ (після консультацій з широкими колами банківської спільноти). Ці настанови містять перелік конкретних критеріїв належного плану врегулювання, якими слід керуватися національним органам нагляду в країнах ЄС: поінформованість і прихильність, достовірність, доцільність стратегії організації і заходів, однорідність, контроль та перевірка.

У частині поінформованості та прихильності план реорганізації бізнесу повинен показати, що орган управління установи:

- 1) підтримає план реорганізації бізнесу та зобов'язується здійснювати його;
- 2) призначив відповідальних за реалізацію плану бізнесу і визначив особу (осіб) вищого керівника в цій справі;
- 3) налагодив співпрацю та підтримку з ключовими внутрішніми й зовнішніми сторонами, зацікавленими у плані, а саме: рада директорів і правління установи, котрі відповідають за стратегію реорганізації; компетентні органи й органи врегулювання за межами ЄС, що можуть нести відповідальність щодо частини такої установи або організації.

План реорганізації бізнесу банку повинен продемонструвати з високим ступенем впевненості, що його застосування відновить довгострокову життєздатність установи. Аргументи будуть спиратися на достовірні припущення, аналіз на підставі сценаріїв і показників ефективності, охоплювати результати діяльності всієї фінансової корпорації (холдингу), її установ-часниць та напрямів бізнесу, які не повинні бути згорнуті або продані.

Песимістичний сценарій має відображати значні, хоч і правдоподібні, зміни базових припущень порівняно з базовим сценарієм. Порядок врегулювання також повинен забезпечити, щоб реорганізація не спричинила істотних перешкод.

Крім того, ЕВА видала досить конкретні вказівки стосовно визнання банку таким, що зазнав краху, або є висока ймовірність, що він зазнає краху². У цих вказівках, зокрема, зазначені аспекти капіталізації, ліквід-

¹ Regulatory Technical Standards and guidelines on Business Reorganisation Plans under Directive 2014/59/EU (BRRD) / European Banking Authority. – 2015. – Dec. 17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1312804/EBA-RTS-2015-12+RTS+and+EBA-GL-2015-21+GLs+on+Business+Reorganisation+Plans.pdf/9ecf6b00-dbcf-493d-9ff4-016d7442e410/>

² Guidelines on the interpretation of the different circumstances when an institution shall be considered as failing or likely to fail under Article 32(6) of Directive 2014/59/EU. Final report / European Banking Authority. – 2015. – May 26 [Елек-

ності, корпоративного устрою та операційної функціональності. Установа наближається до краху в найближчий час, якщо має **проблеми з капіталізацією**:

- порушує вимоги щодо капіталізації таким чином, що виникає підстава для врегулювання компетентним органом, зокрема, але не тільки, на підставі того, що вона зазнала або може зазнати збитків, які виснажують всі або значну кількість власних коштів;
- активи установи менші від її зобов'язань.

При оцінюванні активів і зобов'язань установи в найближчому майбутньому визначення **загроз у плані капіталізації установи** має ґрунтуватися на об'єктивних ознаках, включаючи, серед іншого:

- рівень і склад власних коштів установи і її відповідність вимогам до рівня капіталізації згідно з Регламентом ЄС та Директивою 2013/36/ЄС;
- результати аналізу якості активів, що вказує на значне зниження вартості активів, які призводять до порушення необхідного рівня капіталу;
- додаткові елементи, які слід враховувати під час визначення, охоплюють: загрози падіння капіталізації і життєздатності установи, що впливають з істотного, тривалого збільшення вартості ресурсів установи до неприйнятно високого рівня;
- ймовірна матеріалізація значущих позабалансових зобов'язань установи в найближчому майбутньому, в результаті чого значні втрати загрожують капіталізації та життєздатності установи;
- ймовірні істотні несприятливі зміни в макроекономічному середовищі, які можуть поставити під загрозу капіталізацію та життєздатність установи, включаючи зміни процентних ставок, вартості нерухомості або темпів економічного зростання (такий розвиток подій має негативно вплинути на бізнес-модель установи, перспективи її прибутковості, позиції капіталу та рентабельності);
- значне погіршення сприйняття установи ринком, що відображено у показниках, які свідчать про серйозне послаблення її платоспроможності, існує загроза капіталізації та життєздатності установи, а саме знецінення ринкової вартості вкладень, збільшення економічного важеля (відношення загальних активів до ринкової вартості капіталу); зміну таких показників можна порівнювати з однією групою;

– значне і не тимчасове погіршення абсолютної та відносної еволюції ринкових індикаторів, у тому числі капіталу (курс акцій, співвідношення балансової і ринкової вартості капіталу), або показників на основі боргу (наприклад, свопів кредитних дефолтів чи за субординованими позиками), що свідчить про ймовірність зазначення установою збитків, які поставлять під загрозу її капіталізацію і життєздатність.

Також установлено **об'єктивні критерії для визначення загрози ліквідності**, коли установа, ймовірно, зможе відповідати нормативним вимогам із ліквідності або погасити свої борги та зобов'язання при настанні терміну платежу. Такі критерії передбачають, серед іншого, ситуації:

- а) істотні несприятливі зміни впливають на зміни ліквідності й стабільності ресурсної бази установи, а також її відповідність мінімальним регулятивним вимогам до ліквідності;
- б) значна й стала несприятлива зміна буфера ліквідності установи та її здатності протистояти шокам шляхом компенсації вилучення коштів;
- в) тривале збільшення вартості фінансування для установи, особливо забезпеченого і незабезпеченого фінансування для подібних установ;
- г) значна несприятлива зміна поточних і майбутніх зобов'язань установи;
- д) місце установи в платіжних, клірингових і розрахункових системах та будь-яка ознака того, що установа зазнає труднощів при виконанні своїх зобов'язань (платежів, розрахунків) або виникли події, які можуть серйозно погіршити репутацію установи, зокрема, значні зниження рейтингів одним чи декількома рейтинговими агентствами, якщо це призводить до істотного відпливу коштів, або нездатності відновити фінансування, або активації тригерів, основаних на рейтингах.

Крім того, ЕВА визначає **тривожні ознаки, які стосуються корпоративного устрою та функціональності банку**. Установа має серйозні недоліки в механізмах управління, які можуть здебільшого поєднуватися з іншими об'єктивними ознаками, пов'язаними з капіталізацією і ліквідністю, що обґрунтовують рішення про врегулювання. Ці ознаки включають, зокрема:

- суттєві викривлення у регуляторній або фінансовій звітності, такі, що дають підстави для негативного або умовно-позитивного висновку незалежного аудитора;
- тривала затримка у роботі керівного органу банку, яка призводить до його нездатності приймати відповідальні рішення;

– накопичення суттєвих недоліків у ключових сферах механізмів управління, які в сукупності справляють істотний негативний вплив на установу.

До суттєвих недоліків можуть бути віднесені такі, що у комбінації можуть справити істотний негативний вплив на стабільну роботу банку:

- неадекватне стратегічне планування і формалізація толерантності до ризику / апетиту та системи управління ризиками, що призводить до нездатності ідентифікувати, управляти і повідомляти про наявні або ймовірні ризики установи;
- істотні недоліки, недоліки або проблеми, про які не було належним чином та/або своєчасно повідомлено органу управління;
- неадекватні механізми внутрішнього контролю;
- погіршення репутації внаслідок недотримання вимог до професіоналізму та чесності осіб, котрі виконують ключові функції в установі;
- погіршення репутації установи за непрозорості у веденні бізнесу й здійсненні операцій або неповного/неточного розкриття інформації;
- значний судовий процес або конфлікти у призначенні осіб, які виконують ключові функції в установі;
- суттєві порушення вимог регулятора щодо політики винагороди керівникам.

У липні 2015 р. ЕВА опублікувала **керівні принципи й остаточний варіант проекту провадження технічних стандартів** (ІТС), що стосуються прийнятності установ для спрощених зобов'язань у контексті планування відновлення, планування врегулювання та оцінювання планів, що складаються згідно з Директивою ЄС про відновлення і врегулювання банків (BRRD)¹. ЕВА видала процедури, форми й шаблони для надання інформації про плани врегулювання згідно з BRRD. Робота ЕВА спрямована на сприяння створенню єдиного механізму в межах ЄС для застосування спрощених зобов'язань банків, відповідно до принципу пропорційності, а також із метою сприяння співробітництву між органами спільноти. Встановлено набір показників, за якими компетентні органи нагляду повинні оцінювати наслідки допустимого краху установи для визначення її прийнятності для використання спрощених зобов'язань.

¹ Draft Implementing Technical Standards on procedures and templates for the identification and transmission of information by resolution authorities to the EBA, on minimum requirements for own funds and eligible liabilities under Article 45 (17) of Directive 2014/59/EU. Consultation Paper / European Banking Authority. – 2016. – October 24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1633474/Consultation+Paper+on+ITS+on+MREL+%28EBA-CP-2016-15%29.pdf>.

Національні органи регулювання та нагляду будуть зобов'язані повідомляти ЕВА про те, як вони оцінювали установи за критеріями, викладеними в BRRD, у тому числі обов'язковими показниками, а також про характеристику спрощених зобов'язань, застосовуваних до відповідних установ. Проект ІТС містить ряд шаблонів і визначень, які використовуватимуться регуляторами для цієї мети. ЕВА контролюватиме будь-яку розбіжність підходів у застосуванні спрощених зобов'язань. Крім того, ІТС щодо процедур, форм і шаблонів для надання інформації про врегулювання спрямовані на гармонізацію процесу її подання органам нагляду і сприяння обміну даними між органами нагляду в країнах походження і перебування в процесі планування врегулювання для транскордонних фінансових установ та груп.

Згідно з доповіддю Ради з фінансової стабільності¹, на початку 2016 р. 13 юрисдикцій брали участь у плануванні заходів з урегулювання, більшість з яких є юрисдикціями погодження глобальних системно важливих банків (ГСВБ). З них вісім юрисдикцій (Великобританія, Іспанія, Італія, Мексика, Нідерланди, Німеччина, Франція, Швейцарія) мають встановлену законом вимогу для такого планування, тоді як п'ять виконують планування в межах політики або практики (Канада, КНР, Сінгапур, США, Японія). У більшості країн *плани врегулювання розробляються відповідальними органами*, а від банків вимагається надавати необхідну інформацію і результати аналізу, щоб допомогти регулятору у виконанні цього завдання. Окремі юрисдикції (Австралія, Бразилія, Гонконг, Індія, Індонезія, Канада, Китай, Південна Африка, Республіка Корея, Росія, Саудівська Аравія, Сінгапур, Туреччина) повідомляють, що готують реформи режиму врегулювання. У переважній більшості з них режими врегулювання широко застосовуються до всіх видів комерційних банків (не тільки системно важливих).

Буде продовжено роботу РФС із тим, щоб забезпечити послідовне застосування ключових атрибутів урегулювання банків. Поки що є значні відмінності в юрисдикціях РФС щодо умов використання повноважень на врегулювання банків і рівня їх деталізації, зокрема трьох загальних видів критеріїв:

- 1) визначення неспроможності або дефолту банку;
- 2) забезпечення суспільних інтересів, і
- 3) використання повноважень.

¹ Second Thematic Review on Resolution Regimes. Peer Review Report / Financial Stability Board. – 2016. – March 18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/Second-peer-review-report-on-resolution-regimes.pdf>.

Такі суттєві розбіжності перешкоджають скоординованим діям з урегулювання банків у різних юрисдикціях стосовно транснаціональних фінансових установ.

Тільки країни – члени ЄС, Швейцарія та США нині визначилися щодо підтримки безперервності критично важливих функцій у період урегулювання. Як зазначено в документі Ради фінансової стабільності “Основні атрибути ефективних режимів врегулювання для фінансових установ”¹, це може бути досягнуто шляхом або рекапіталізації юридичної особи, котра забезпечує ці функції, або функціонування створеної особи чи перехідної установи, до якої будуть передані функції шляхом урахування зобов’язань і перетворювання їх у капітал.

Всі юрисдикції, що мають право на нагляд банку в процесі урегулювання, також можуть забезпечити безперервність загальних послуг цього банку шляхом передачі на правонаступника. Проте, тільки вісім юрисдикцій (включаючи країни – члени ЄС, Сінгапур та Швейцарію) мають чітке визначення повноважень. Такий підхід може мати обмеження, якщо постачальники послуг не перебувають повністю або в мажоритарній власності як дочірні банки, наприклад, якщо є спорідненими особами, або вступили в процес банкрутства. РФС уточнюватиме характер повноважень, котрі регулятор повинен мати для врегулювання у таких випадках. У всіх випадках ця влада реалізується постановою органу з урегулювання банків, без участі суду. Особливості режимів для тимчасових повноважень розрізняються серед юрисдикцій у певних аспектах (наприклад, види договорів, які можуть бути призупинені, тривалість, гарантії і т. ін.).

На противагу цьому менший прогрес був досягнутий у процесах планування врегулювання та оцінювання реалістичності планів. Тринадцять юрисдикцій планують урегулювання, більшість із них є країнами походження системно важливих банків (Канада, Китай, країни – члени ЄС, Японія, Мексика, Сінгапур, Швейцарія, США). Тільки дев’ять юрисдикцій (країни – члени ЄС, Японія, Швейцарія, США) нині мають чіткі законні повноваження вимагати від банків вжиття відповідних заходів, якщо це необхідно лише для підвищення рівня реалістичності планів. Вимоги до планів урегулювання банків у країнах ЄС установлені законом і поширюються на всі великі банки (національні та глобальні системно важливі банки). Аналіз та оновлення планів відбуваються щорічно та після суттєвих змін в установі.

¹ Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions / European Banking Authority [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fsb.org/what-we-do/policy-development/effective-resolution-regimes-and-policies/key-attributes-of-effective-resolution-regimes-for-financial-institutions/>.

На підставі наведених результатів експертного оцінювання визначено три рекомендації РФС для членів-юрисдикцій:

Рекомендація 1: Повне виконання Ключових атрибутів юрисдикціями – членами РФС, у тому числі:

- збільшення повноважень (зокрема, для механізму bail-in, вимога безперервності роботи критично важливих загальних служб);
- розширення режиму врегулювання для холдингових компаній;
- введення вимог відновлення та планування врегулювання для всіх банків, які мають потенційно системний вплив;
- ухвалення повноважень вимагати від банків вжити заходів лише для підвищення рівня реалістичності планів врегулювання.

До грудня 2016 р. країни повинні повідомити РФС, які дії вони вчинили або планують вчинити (у тому числі терміни реалізації) для того, щоб ліквідувати виявлені прогалини з кожного з вказаних питань.

Рекомендація 2: Додаткові роз'яснення та вказівки щодо застосування Ключових атрибутів РФС.

РФС надасть додаткові роз'яснення і вказівки (наприклад, у вигляді уточнень до пояснювальних записок у методології оцінювання, обстеження наявної практики або додаткових вказівок у відповідних випадках) для надання допомоги юрисдикціям у впровадженні в таких сферах:

- критерії для сприяння своєчасному й швидкому започаткуванню механізму врегулювання;
- повноваження на врегулювання щодо філій іноземних банків;
- характер повноважень, які регулятор повинен мати, щоб вимагати від нерегульованих підприємств групи підтримувати безперервність послуг і функцій у процесі врегулювання.

Рекомендація 3: Підтримка здійснення Ключових атрибутів РФС у співпраці з міжнародними фінансовими установами та іншими організаціями в разі необхідності.

Це сприятиме реалізації Ключових атрибутів шляхом розширення обміну досвідом та практикою (наприклад, за допомогою семінарів і технічної допомоги).

Для системно важливих банків (які перебувають під контролем ЄЦБ та SSM – єдиного наглядового механізму), транскордонних груп і будь-яких інших банків, стосовно яких SRB несе відповідальність (тобто тих, для яких схема врегулювання передбачає використання фонду Single Resolution Fund), з 1 січня 2016 р. відповідальність за три компоненти умов для започаткування врегулювання розподіляється між SRB та ЄЦБ таким чином:

- ЄЦБ несе основну відповідальність за визначення того, чи є банк банкрутом або ймовірно стане банкрутом (умова 1). SRB може прийняти таке рішення тільки після інформування ЄЦБ про свій намір, і лише якщо ЄЦБ не відреагував протягом трьох днів із моменту такого повідомлення від SRB;
- SRB, у співпраці з ЄЦБ, несе відповідальність за визначення того, що немає альтернативи врегулювання установи шляхом залучення приватних інвесторів (умова 2);
- SRB відповідає за визначення, що врегулювання необхідне в громадських інтересах (умова 3).

Щодо всіх інших банків зазначені національні органи продовжують нести пряму відповідальність. У Великобританії відповідальність за визначення дотримання умови для вступу в процедури врегулювання поділяється між Банком Англії, адміністрацією нагляду PRA (FCA) і Казначейством (міністерством фінансів). PRA відповідає за визначення того, щоб умова 1 була виконана, і обов'язково проконсультується з Банком Англії. У свою чергу, центральний банк несе відповідальність за визначення того, що умови 2 і 3 були виконані, і повинен проконсультуватися з PRA, адміністрацією фінансових ринків FCA і Казначейством.

Орган урегулювання повинен мати право списувати та/або конвертувати у звичайні акції певні зобов'язання банку після його вступу в процес урегулювання (механізм bail-in). Для цього слід знати заздалегідь:

- 1) зобов'язання, щодо яких будуть застосовані такі механізми;
- 2) порядок, за яким регулятор трансформуватиме ці зобов'язання;
- 3) умови, на яких відбуватиметься переведення;
- 4) потребу в узгодженні відповідно до законодавства зарубіжних юрисдикцій, де діють дочірні установи даного банку.

Це зауваження прямо стосується державних банків, якщо вони, будучи національними системно важливими банками, у майбутньому залучать кошти іноземних кредиторів та інвесторів на умовах bail-in. Ефективні режими врегулювання передбачають, що інвестори, а не платники податків рекапіталізують банк шляхом зазначеної процедури. Для того щоб це було реалізовано на практиці, слід визначити:

- засіб, за допомогою якого регулятор зможе змусити інвесторів зробити це, відразу й беззастережно, після вступу банку в процес врегулювання. В ЄС Директива BRRD передбачає такий інструмент для досягнення цієї мети;
- достатню суму зобов'язань щодо інвесторів, за якими орган урегулювання може негайно й беззастережно здійснювати вказані процедури, аби обмежити несприятливі наслідки для економіки.

Висновки

В Україні потрібно переглянути нормативні положення, що стосуються повноважень органу, відповідального за врегулювання банків у разі їх нежиттєздатності, з урахуванням стандартів Ради з фінансової стабільності.

Наведені підходи доцільно використовувати у вітчизняних умовах уже тепер для розроблення планів реорганізації (врегулювання) великих банків, включаючи державні. Такі плани варто розробляти згідно з підходом ЄС, а саме шляхом отримання необхідної інформації від банків уповноважений орган врегулювання (це може бути Фонд гарантування вкладів фізичних осіб або Національний банк України) повинен сформулювати та регулярно переглядати плани врегулювання. Планування має охопити, на наш погляд, усі національні системно важливі банки та ті банки, які будуть визнані регулятором важливими за окремими компонентами ідентифікації системної важливості. Особливу увагу слід приділити плану врегулювання ПриватБанку, що є найбільшим у країні банком.

Специфіка великих державних банків полягає у власності: у випадку їх неплатоспроможності саме держава надає допомогу як інвестор. Разом із тим, слід нагадати, що в нещодавній історії банківської системи було вже кілька прецедентів краху державних банків (банк "Київ") або їх закриття за рішенням держави внаслідок нежиттєздатності (Родовід, Держзембанк). Ми вважаємо, що всі державні банки в Україні повинні мати власний план врегулювання, затверджений органом нагляду (НБУ) та уповноваженим відомством (урядом). Корисність такого плану та самого процесу планування полягає в самоаналізі банку його моделі бізнесу, вразливості до стресів, а головне – дає змогу проводити реорганізацію банку за узгодженим порядком, не вимагаючи вжиття екстраординарних заходів, що вимагають тривалого узгодження, виключати витрати з державного бюджету на порятунок банку.

4.4. РОЗБУДОВА ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗАСАД ЗАЛУЧЕННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ РЕСУРСІВ МІЖНАРОДНИХ ФІНАНСОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

4.4.1. Інституційне середовище співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями

Відбудова країни та стале економічне зростання неможливі без структурної трансформації, ефективною основою якої є інституційне середовище. Головним чинником, що визначає стан, спрямованість і результати функціонування соціально-економічної системи загалом постає держава¹, а її система економічної влади створює певний порядок взаємодій між учасниками господарської системи завдяки забезпеченню сталості й передбачуваності поведінки економічних агентів².

Інтенсивність процесу зростання залежить від стимулів, традиційних чинників, що діють в економіці, які, у свою чергу, є похідною від діючих інститутів, що склалися в рамках певного суспільства³. Отже, інституційний чинник стає визначальним у моделі економічного розвитку України і зумовлює інтенсивність появи традиційних детермінантів.

Визначення терміна “інституційне середовище”, який найчастіше вживається в сучасній економічній науці, надав нобелівський лауреат 1993 р. Д. Норт спільно з іншим американським вченим Л. Девісом ще в 1971 р.: *це сукупність основоположних політичних, соціальних і юридичних правил, яка утворює базис для виробництва, обміну і розподілу*. Л. Девіс і Д. Норт використовують термін “інституційне середовище” для позначення відносин, що складаються на макрорівні, а саме: загальних інституційних рамок (конституції), які є обмеженнями для контрактних угод між індивідами⁴.

У дослідженнях Д. Норта міститься фундаментальне обґрунтування того факту, що економічне зростання й інституційне середовище країни тісно взаємопов’язані: “Ефективна організація економіки – ключ

¹ Дементьев В. В. Экономика как система власти / В. В. Дементьев ; Министерство образования и науки Украины, Донецкий нац. техн. ун-т. – Донецк : Каштан, 2003. – С. 182.

² Там же. – С. 184.

³ Постсоветский институционализм / под ред. Р. М. Нуреева, В. В. Дементьева. – Донецк : Каштан, 2005. – С. 312.

⁴ Davis L. E. Institutional Change and American Economic Growth / L. E. Davis and D. C. North (with the assistance of C. Smorodin). – Cambridge : Cambridge University Press, 1971. – P. 6.

до економічного зростання... Ефективна організація тягне за собою встановлення такої інституційної структури і структури прав власності, яка створює стимули для спрямування індивідуальних економічних зусиль у русло видів економічної активності, які наближають індивідуальну норму прибутку до суспільної”¹. Таким чином, інституційне середовище істотно впливає на ефективність і темпи зростання економіки.

На розвиток цього питання нобелівський лауреат 2009 р. О. Вільямсон, погоджуючись із Д. Нортом і Л. Девісом, трактує *інституційне середовище* як *правила гри, котрі визначають контекст, в якому здійснюється економічна діяльність*². Схожу думку висловлює американський дослідник П. Кляйн вважаючи, що *інституційне середовище формує рамки, в яких діє людина*³.

Автори монографії⁴ стверджують, що *інституційне середовище – це чіткий, упорядкований набір інститутів, які визначають обмеження для економічних суб’єктів, які формуються в межах тієї чи іншої системи координації господарської діяльності*. При цьому обумовлюється, що будь-який інститут – це набір встановлених правил, а правила не завжди є інститутом⁵.

Загалом інституційне середовище можна представити як сукупність інститутів-організацій (які генерують норми і правила та стежать за їх дотриманням), інститутів – похідних норм і правил (нормативно-правових актів: законів, постанов, наказів, підзаконних актів тощо) й інститутів-механізмів (засобів взаємодії суб’єктів економічної діяльності).

Розглядаючи питання інституційного середовища як основи співробітництва України з основними міжнародними кредитними інституціями, слід зазначити, що воно виходить за межі країни та містить, окрім національної, міжнародну складову у вигляді організацій (банків, фондів та інших установ), статутів, положень та принципів їх роботи, меморандумів та угод і таке інше.

¹ Davis L. E. Institutional Change and American Economic Growth / L. E. Davis and D. C. North (with the assistance of C. Smorodin). – Cambridge : Cambridge University Press, 1971. – P. 1.

² Уильямсон О. И. Экономические институты капитализма. Фирмы, рынки, “отношенческая” контрактация / О. И. Уильямсон ; Науч. ред. и вступ. статья В. С. Катяло. – СПб. : Лениздат : CEV Press, 1996. – 702 с.

³ Klein P. G. New Institutional Economics / P. G. Klein. – 1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://encyclo.findlaw.com/0530book.pdf>.

⁴ Інституційні засади формування економічної системи України: теорія і практика / за ред. З. Ватаманюка. – Л. : Новий Світ – 2000, 2005. – 648 с.

⁵ Там само. – С. 26.

Національна складова становить комплекс нормативно-правових актів, які узгоджені з Конституцією України і прямо чи опосередковано сприяють ефективній організації співробітництва країни з міжнародними організаціями та партнерами (ці акти постійно вдосконалюються й доповнюються), та документів, що визначають основні напрями розвитку країни на сучасному етапі (Коаліційна угода, Стратегія “Україна – 2020” і т. ін.), що змінюються, залежно від етапу розвитку.

Наднаціональна складова містить так звані зв’язувальні документи: угоди, меморандуми та положення, які визначають основні принципи взаємодії України з міжнародними фінансовими організаціями (МФО) та установами, що співпрацюють із нашою країною у питаннях залучення кредитів, надання технічної допомоги, виконання проектів тощо.

Еволюція функціональних завдань МФО та їхньої інституційної структури зумовила необхідність реалізації спільних програм і проектів міжнародних інститутів, спрямованих на підвищення ефективності надання фінансово-технічної допомоги державам-реципієнтам і унеможливлення перехресного кредитування.

Система МФО – це сукупність міжнародних фінансових організацій, об’єднаних спільністю цілей і завдань функціонування, котрі координують і узгоджують через участь у спільних комітетах, форумах і конференціях діяльність, спрямовану на здійснення комплексних кредитно-фінансових операцій як на національному рівні країн – суб’єктів МФО, так і на міжнародному рівні в цілому.

Характерною ознакою системи МФО є її адаптивність. Зміни всередині системи відбуваються як під впливом зовнішнього середовища (світової економіки), так і на підставі внутрішніх концепцій цільових завдань наднаціональних інститутів із регулювання міжнародних економічних відносин. При цьому система самостійно активно впливає на зовнішнє середовище за допомогою кредитування країн-реципієнтів, участі у врегулюванні боргової залежності, стимулювання економічного розвитку в країнах, що розвиваються, встановлення параметрів транспарентності діяльності суб’єктів ринку з метою запобігання кризам.

Система МФО має ознаки як ієрархічної (умовою співпраці потенційного позичальника з усією системою МФО є отримання від МВФ “сертифіката схвалення” макроекономічної політики, що проводиться в країні), так і функціональної (взаємодія в межах системи здійснюється узгоджено, скоординовано, виходячи зі спеціалізації тієї чи іншої організації) структури.

Алгоритм взаємодії між МФО різних рівнів і країною-реципієнтом має такий вигляд: країни-донори, будучи основними акціонерами

МФО, визначають стратегію діяльності наднаціональних інститутів. Донори спрямовують додаткові ресурси МФО всіх рівнів на їх надання на особливо пільгових умовах найбільш біднішим країнам або ліквідацію кризових і надзвичайних ситуацій. Двосторонні МФО спільно фінансують переважно трастові фонди.

Зв'язок між МФО і країною-реципієнтом – двосторонній. На першому (підготовчому) етапі органи державної влади (уряд, центральний банк) беруть участь у формуванні МФО (внесок в акціонерний капітал), визначенні функцій і завдань її діяльності, структури (участь у створенні й оформленні статуту організації), заснуванні органу, з якого починається функціонування організації. На другому (активному) етапі МФО реалізує фінансові проекти або здійснює обумовлене надання ресурсів країні-учасниці для реалізації певної програми дій.

Обсяг ресурсів, що надаються МФО країні-реципієнту на другому етапі, набагато більший, ніж на підготовчому, здебільшого за рахунок функціональних можливостей МФО, котрі дають їм можливість виступати незалежними суб'єктами міжнародного фінансового ринку й залучати у великих обсягах позикові ресурси під менший процент (завдяки високому ступеню довіри приватних інвесторів до МФО, їх кредитоспроможності), ніж запозичення багатьох країн, що розвиваються.

Взаємодія в межах системи здійснюється на основі координації кредитно-фінансової політики організацій. З метою оптимізації такої взаємодії експертами МФО було проведено комплексні дослідження, головним завданням яких було виявлення системи певних порівняльних переваг у діяльності кожного з основних інститутів щодо інших установ.

Група Світового банку сфокусована на розв'язанні глобальних економічних проблем розвитку, соціальних питань, на вдосконаленні інституційного середовища й інфраструктури, наданні арбітражних послуг, інвестиційних гарантій та ін. Діяльність таких МФО, як ЄБРР та ЄІБ та інших регіональних структур спрямована на реалізацію інвестиційних проектів, зміцнення фінансових організацій, інфраструктури і розвиток корпоративного сектору.

Найчастіше, виконуючи функцію співкредитора, вони проводять інвестиційну політику на рівні приватних компаній для створення демонстраційного ефекту результативності програм фінансування та позитивного впливу на економіку країн-позичальниць загалом.

Інституційна координація дій світових МФО здійснюється в рамках структур комітету з розвитку – спільного органу директорів Світового банку і Міжнародного валютного фонду, а також шляхом

проведення спільних форумів, конференцій за участю різних організацій, обміну інформацією та досвідом, створення об'єднаних технічних груп для аналізу й розроблення рекомендацій щодо вирішення сучасних економічних проблем. МФО активно взаємодіють із метою реалізації спільних інвестиційних програм і проектів у країнах-реципієнтах.

Основними формами співробітництва в галузі надання МФО фінансових ресурсів є:

- співфінансування – механізм, відповідно до якого витрати за попередньою домовленістю розподіляються між партнерами в певній пропорції;
- паралельне фінансування проектів, коли МФО разом із партнерами самостійно фінансують різні, попередньо узгоджені компоненти проекту. Форми кредитів партнерів мають пов'язаний характер і цілеспрямовано виділяються під закупівлі конкретних товарів і послуг;
- синдиковане кредитування (залучення фінансових організацій до кредитування на підставі підготовлених МФО документів на умовах, схожих із тими, на яких готова здійснювати кредитування сама МФО).

Тенденції останніх десятиліть свідчать про те, що пріоритетними суб'єктами співробітництва МФО на світовому фінансовому ринку були національні установи країн-донорів, представлені чотирма основними категоріями суб'єктів: національними агентствами розвитку, національними експортно-імпорнтними установами, органами державного управління, національними екологічними агентствами.

Такі тенденції пояснюються спільністю цілей і завдань цих інститутів, з яких основними є прискорення економічного зростання та поліпшення інвестиційного клімату країн-реципієнтів, мобілізація інвестиційних ресурсів національного приватного сектору з метою стимулювання економічного розвитку країн з перехідною економікою та країн, що розвиваються, передача новітніх технологій, поліпшення інфраструктури, інтеграція країн, що розвиваються, і країн з перехідною економікою у світове господарство.

Національні агентства розвитку мають взаємодіяти з МФО, розробляючи загальні стратегії подолання бідності та стимулювання економічного зростання, використовувати у відносинах із позичальниками кредити для реалізації умов МФО, за яких ресурси надаються для покриття тимчасових витрат, пов'язаних з лібералізацією торговельних операцій і режимів. У результаті національні фінансові організації (НФО) спільно

з МФО мають відігравати активну роль в акумулюванні фінансових ресурсів для реалізації спільних інвестиційних проектів і програм, врегулювання фінансових дисбалансів у різних регіонах світу, а також розв'язання глобальної проблеми боротьби з бідністю. Крім того, НФО виходять на ринки країн-позичальниць із метою реалізації своїх функцій і завдань.

Основними кредитно-фінансовими інструментами є:

- експортні та імпорتنі кредити;
- інвестиційні кредити;
- незв'язані кредити;
- надання простих гарантій і гарантій за участю уряду країни-позичальника;
- участь в акціонерному капіталі підприємств.

За останні роки в Україні було багато спроб активізувати міжнародне фінансово-кредитне співробітництво шляхом створення національних агентств розвитку, національних експортно-імпорتنих установ тощо. Проте ця практика не набула значного розвитку, і на сьогодні співробітництво з МФО відбувається переважно через органи державного управління (Світовий банк). Водночас у кредитуванні України активізувався приватний сектор – ключові банки розвитку (ЄБРР, ЄІБ).

Монопольне становище держави стосовно контролю й управління потоків фінансування МФО є гальмівним фактором для ефективного розвитку реального сектору економіки. Складні бюрократизовані процедури щодо управління фінансовими ресурсами МФО в державному секторі спричиняють збереження типових ключових проблем, пов'язаних із низькою ефективністю використання позик МФО (тривалі терміни підготовки проектів, низький рівень вибірки коштів, затримки з проведеннями тендерів і закупівель, недостатня підготовка груп упродовження проектів, дострокове анулювання проектів тощо).

Таким чином, укротре постає питання необхідності активізації реалізації стратегічних напрямів співробітництва з МФО та залучення міжнародної технічної допомоги, зазначених у Стратегії співробітництва України з МФО на 2013–2016 рр. (далі – Стратегія), особливо за напрямом *“Підвищення конкурентоспроможності національної економіки на інноваційних засадах”*.

На жаль, за роки реалізації Стратегії більшість положень зазначеного пункту не було належним чином реалізовано. Це варто врахувати при розробленні таких стратегій на наступні періоди, забезпечивши постановку оновлених завдань відповідно до актуальних потреб української економіки, а також визначення конкретних заходів.

Діюча національна інституційна структура взаємодії України з МВФ, Світовим банком і ЄБРР являє собою складний механізм міжвідомчої координації дій на всіх етапах розроблення, узгодження та реалізації спільних із МФО проектів і програм. Особливістю є те, що для взаємодії з кожною МФО формується певна інституціональна структура.

Спільними інституційними елементами структури взаємодії є представництва організацій в країні, які здійснюють оперативну взаємодію з органами державної влади, виконують функцію передавальної ланки між штаб-квартирою МФО і державними установами, збирають та обробляють інформацію про країну перебування.

На постійні основи представництво України в міжнародних організаціях здійснюють спеціальні представники (ст. 6 Закону України “Про дипломатичну службу”).

До 2015 р. основні функції з координації співробітництва України з МФО були покладені на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку). Згодом до законодавства було внесено зміни, згідно з якими практично всі повноваження щодо співпраці з МФО перейшли до Міністерства фінансів України.

Міністерство фінансів України фактично отримало більшу частину повноважень Мінекономрозвитку з питань управління проектами МФО. Мінекономрозвитку, у свою чергу, відтепер забезпечуватиме формування та реалізацію державної політики з питань залучення міжнародної технічної допомоги.

Кредитні угоди про інвестиційну співпрацю укладаються між МФО й відповідними галузевими міністерствами. Крім загальних інституційних елементів є також особливості в механізмах взаємодії України з різними МФО. Так, МВФ при здійсненні політики надання кредитно-фінансових ресурсів із метою створення правового поля для підвищення привабливості інвестиційного клімату в країні тісно співпрацює із законодавчими органами влади.

Міністерство фінансів України взаємодіє з МВФ за чотирма основними напрямками:

- 1) консультації з експертами Фонду в рамках статті 4 Статуту МВФ;
- 2) моніторинг місіями Фонду економічної ситуації в країні;
- 3) розроблення та реалізація спільних програм кредитно-фінансового співробітництва;
- 4) технічна допомога.

У контексті взаємодії державних інститутів з МФО актуалізується питання ефективності системи міжвідомчої координації діяльності, ре-

зультативності розроблення та реалізації інвестиційних проектів і програм. Виникає також проблема порівняння загальнонаціональної необхідності в тих чи інших інвестиційних проектах і вузьковідомчих корпоративних інтересів, у отриманні значних кредитно-фінансових ресурсів за рахунок економіки всієї держави.

Питання вдосконалення інституційної організації співробітництва державних органів управління з МФО потрібно розглядати насамперед у аспекті національних інтересів і національної безпеки України. Стратегічні компоненти системи національних інтересів закладені в Конституції України, зокрема: побудова суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та правової держави (ст. 1), ефективний розвиток регіонів на основі місцевого самоврядування (ст. 7), захист суверенітету і територіальної цілісності країни, її економічної та інформаційної безпеки (ст. 17), підтримання мирного й взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства (ст. 18) та ін.

Кожна країна при формулюванні національної доктрини має визначатися з пріоритетами. Так, Законом України “Про основи національної безпеки України” від 19.06.2003 № 964-IV встановлена певна кількість пріоритетів національних інтересів, серед яких є такі, що передбачають розширення співробітництва і додаткове залучення ресурсів МФО.

Сучасний ступінь інтеграції України у світову економічну й політичну систему диктує вимоги щодо необхідності узгодження політики відповідно до міжнародних норм, правил і глобальних тенденцій. Так, будучи членом міжнародного співтовариства, Україна вибудовує цілі свого розвитку згідно з цілями сталого розвитку до 2030 р., сформульованими і закріпленими в резолюції Генеральної Асамблеї ООН “Перетворення нашого світу: Порядок денний розвитку у галузі сталого розвитку на період до 2030 року”, схваленій 25 вересня 2015 р.

Серед вказаних 17 цілей є такі, реалізація яких безпосередньо передбачає залучення ресурсів МФО, а саме:

- Ціль 8. Сприяння поступальному, всеосяжному та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх;
- Ціль 9. Створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохоплюючій та сталій індустріалізації й інноваціям;
- Ціль 17. Зміцнення засобів здійснення й активізації роботи в рамках Глобального партнерства в інтересах сталого розвитку.

Кожна з глобальних цілей має низку підцілей, які деталізують основні цілі й сприяють їх досягненню. Реалізація цілей і визначення пріори-

тетів співробітництва з МФО є підґрунтям для створення та розвитку інституційного середовища цієї співпраці, що відображається в програмних документах уряду, президента й парламенту.

Так, Програма діяльності Кабінету Міністрів України від 11.12.2014, розрахована на 2015 р. і кілька наступних років, у контексті визначення пріоритетів співробітництва з МФО порівняно з Програмою на 2014 р. охоплює більше питань, а саме загальні аспекти відновлення та розвитку співробітництва, серед яких:

- реалізація програм співробітництва з МВФ, Світовим банком, ЄБРР, ЄІБ та іншими МФО;
- проведення міжнародної донорської конференції та затвердження в її рамках міжнародного плану відновлення України на 2015–2017 рр.;
- створення єдиного центру координації донорської і міжнародної технічної допомоги;
- залучення для тимчасово переміщених осіб, українських громадян на Донбасі та в Криму, зокрема кримських татар, допомоги від ООН, країн – членів “Групи семи” та ЄС.

Загальний аналіз стратегічних документів із розвитку держави (Коліційна угода Верховної Ради України VIII скликання, Програма діяльності Кабінету міністрів України, Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році”, Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020”), які поміж іншого визначають пріоритети співробітництва з МФО, дає підстави стверджувати що їх функціонування характеризується неузгодженістю, розрізненістю позиції стосовно питань співпраці. Не встановлено пріоритетності стратегічних документів, орієнтації на поточний план дій, немає зв’язку напрямів з окремих документів.

Поглиблення фінансово-економічної кризи, що ускладнюється непередбачуваністю розвитку подій на сході країни, а відтак й обсягу необхідних фінансових ресурсів для відбудови, визначають нову систему інвестиційних потреб України. У цьому контексті слід удосконалити напрями реалізації проектів у державному секторі, під які держава може надавати гарантійний ресурс. У середньостроковій перспективі насамперед варто ініціювати проекти в енергетичній та інфраструктурній сферах.

Побудова ефективного механізму взаємодії України з МФО передбачає наявність інституційної основи державного регулювання у формі організаційної системи установ, покликаних на вищому державному рівні вибудовувати відносини з наднаціональними й національними економічними інститутами.

Беручи до уваги ключові завдання, котрі поставили перед урядом, особливо щодо залучення іноземних інвестицій, увагу при формуванні національної інвестиційної політики передусім слід приділити вдосконаленню взаємовідносин з інвесторами, представленими МФО. Це зумовлено їхньою роллю у створенні сприятливого інвестиційного іміджу країни як кредитоспроможного позичальника, а також фінансовими й управлінськими ресурсами, досвідом реалізації інвестиційних проєктів із залученням на правах співфінансування інших кредитних державних і приватних установ країн-донорів.

У зв'язку з цим у рамках комплексної програми залучення до країни інвестицій доцільна модифікація інституційної організації органів державного управління, для чого слід розглянути можливість створення при центральних органах влади спеціального колегіального органу щодо взаємодії з МФО, з функціями координації співробітництва різних міністерств з міжнародними інститутами. Функціональна спрямованість органу, який би підпорядковувався Кабінету Міністрів України, – вироблення спільних стратегічних рішень, що впливають на інвестиційний клімат у країні й визначають характер інвестиційної політики держави.

Водночас слід забезпечити належну координацію і взаємодію з органами, котрі нині діють відповідно до чинного законодавства, що сприяють залученню інвестицій.

З точки зору подальшого вдосконалення співробітництва з МФО доцільним є формування системи інноваційних фінансових механізмів залучення довгострокових коштів до інвестиційних цільових державних програм. У цьому аспекті найрезультативнішим може стати застосування постійно діючих фінансових механізмів, сформованих за участю держави та провідних МФО під реалізацію проєктів довготермінового фінансування в цільових сферах (наприклад, у галузі машинобудування, промислової та інформаційної інфраструктури, програмах модернізації окремих секторів економіки тощо). Крім того, варто опанувати нові форми та можливості побудови відносин з міжнародними інституціональними інвесторами, зокрема через створення стратегічних фінансових пулів із залученням Фондів суверенного добробуту для реалізації довгострокових інвестиційних проєктів в Україні.

Подальший розвиток співробітництва України з МФО має відбуватися у напрямі покращання чинного законодавства. Загалом удосконалення інституційної сфери співробітництва з МФО потребує комплексного підходу на середньострокову перспективу. Першочергові заходи, на нашу думку, мають спрямовуватися на оптимізацію системи взаємодії

з такими організаціями. Це пояснюється особливостями характеру функціональних завдань МФО, пов'язаних із забезпеченням довгострокового фінансування перспективних проектів на вигідних банківських умовах.

4.4.2. Основи правових питань регулювання відносин з МФО

Міжнародне фінансове право є сукупністю принципів, норм та положень, що регулюють міжнародні фінансові відносини між його суб'єктами.

Система права, що регулює фінансову діяльність МФО, представлена двома підсистемами: міжнародним фінансовим правом та національним законодавством країн-учасниць (донорів та реципієнтів), норми якого мають узгоджуватися з положеннями міжнародних правовідносин (однак без шкоди для внутрішнього законодавства) чи базуватися на них.

Для МФО важливим є питання поєднання національних і міжнародних інтересів держав-донорів та країн-одержувачів. Досягти цього можна, неухильно дотримуючись базових принципів, які стосуються суверенної рівності держав, невтручання в їхні внутрішні справи та поваги суверенітету. Принципи міжнародного права мають універсальний характер і є критеріями законності всіх інших міжнародних норм.

Саме норми міжнародного права є домінуючими в разі виникнення спірних питань у сфері міжнародних відносин. Згідно з п. 1 ст. 38 Статуту Міжнародного суду ООН у випадку спорів між країнами суд, зобов'язаний на підставі міжнародного права вирішувати передані йому спори, застосовує:

- міжнародні конвенції, як загальні, так і спеціальні, що встановлюють правила, безперечно визнані державами, між котрими виник спір;
- міжнародний звичай як доказ загальної практики, визнаної в ролі правової норми;
- загальні принципи права, визнані цивілізованими націями;
- судові рішення та доктрини найкваліфікованіших спеціалістів із публічного права різних націй як додатковий засіб визначення правових норм.

Укладаючи міжнародні договори, сторони обов'язково зазначають, нормами якого законодавства вони керуватимуться в разі виникнення спірних питань (судових рішень).

Крім того, існують особливості окремих міжнародних правовідносин, за якими спори вирішуються залежно від конкретних обставин, що регулюються нормами як широко відомих у світі Женевських конвенцій, так і англо-американської системи права (Anglo-American Legal

System)¹, а також національного законодавства окремих країн. Але у разі виникнення спорів, вони розв'язуються на підставі права країни, де виникло спірне питання.

Отже, з огляду на викладене, до джерел міжнародного фінансового права в частині, що регулює, зокрема, фінансову діяльність МФО, належать:

- установчі документи (рішення про утворення або засновницькі договори, статуту) МФО;
- регламенти діяльності окремих органів МФО та рішення, що ними приймаються;
- дво- та багатосторонні договори, учасники яких є МФО;
- акти або підсумкові документи міжнародних конференцій та нарад;
- міжнародні звичаї та традиції тощо.

Ключові напрями співпраці з МФО базуються на принципах співпраці у сфері міжнародного розвитку після вступу країни в ЄС, тобто на нормах європейського правочину, і впроваджуються відповідно до зобов'язань держави-партнера, визначених у Паризькій декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги від 02.03.2005². Згідно з нею проводиться послідовна робота з визначення стратегічних засад співробітництва з МФО та донорами міжнародної технічної допомоги з метою вдосконалення узгодження її надання та ресурсів МФО, з урахуванням пріоритетів соціально-економічного розвитку, забезпечення провідної ролі в розробленні та реалізації національних стратегій розвитку, концентрації ресурсів допомоги для виконання ключових завдань. В основу покладено положення Віденської конвенції про право міжнародних договорів між державами і міжнародними організаціями, а також Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй від 24.10.1970.

Головні принципи сучасного міжнародного фінансового права закріплені у статутах ООН, МВФ та МБРР, ЄБРР та інших фінансових установ.

Згідно з установчими документами МФО та п. 1 ст. 2 Статуту ООН діяльність має провадитися на засадах дотримання базових принципів міжнародного права:

- суверенної рівності держав-членів;

¹ The Anglo-American Legal System [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ache.org/pubs/ShowalterCh1.pdf>.

² Паризька декларація щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги від 02.03.2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/998_271.

- невтручання МФО у внутрішні справи держав-членів;
- поваги державного суверенітету.

Окрім установчих документів джерелом права МФО є положення їхніх внутрішніх нормативно-правових актів (НПА), що регулюють внутрішні та зовнішні правовідносини.

НПА, що регулюють *внутрішні правовідносини* МФО, впорядковують насамперед питання структури та порядку роботи окремих її структурних органів, їхніх взаємовідносин між собою та відповідними підрозділами, порядку призначення та службового статусу посадових осіб, угоди між МФО та її співробітниками, певні рішення регіональних підрозділів.

НПА, котрі регулюють *зовнішні правовідносини* МФО, стосуються:

- їхніх взаємовідносин з іншими суб'єктами міжнародного права;
- питань надання фінансових послуг та фінансової (донорської) допомоги;
- переліку процедур, яких слід дотримуватись для одержання послуг із боку цих організацій, тощо.

Важливим джерелом міжнародного права є дво- та багатосторонні договори. Згідно зі ст. 2 Віденської конвенції про право міжнародних договорів між державами і міжнародними організаціями від 21.03.1986, “договір” означає міжнародну угоду, укладену між державами в письмовій формі й регульовану міжнародним правом, незалежно від того, чи викладена така угода в одному документі, двох чи кількох зв'язаних між собою документах, а також незалежно від її конкретного найменування.

Також необхідно звернути увагу на положення ст. 5 Конвенції, а саме: “дана Конвенція застосовується до будь-якого договору між одною або декількома державами і одною або декількома міжнародними організаціями, та до будь-якого договору, прийнятого в рамках міжнародної організації”.

Договірна правоздатність міжнародних організацій відрізняється від договірної правоздатності держав, оскільки МФО наділені правосуб'єктністю, що є похідною від правосуб'єктності держав, якими вони створені. Ці організації можуть брати участь у колі договорів, можливість укладення яких:

- передбачена їхніми статутами, у котрих міжнародна організація наділяється певним обсягом міжнародної правосуб'єктності та договірної правоздатності;
- базується на особливому повноваженні держав-членів. Форми, види та процедура укладання договорів міжнародних фінансових

організацій переважно подібні до тих, що мають місце у разі укладання міждержавних договорів¹.

У подальшому договори держав-учасниць з МФО, що набрали чинності, підлягають реєстрації у спеціальних реєстрах відповідних міжнародних організацій.

Аналіз розвитку національної нормативно-правової бази за останні роки дає підстави стверджувати, що є певний прогрес на шляху зміцнення нормативно-правових засад міжнародного фінансового співробітництва України.

Важливим кроком у розвитку НПА було прийняття у 2013 р. Стратегії залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013–2016 роки. Цей документ є головним стратегічним документом, що регулює відносини з МФО, аналогів якого немає в європейських країнах.

Прийняття оновленої стратегії стало довгоочікуваним кроком, адже дію попередньої стратегії співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями було розраховано на 2006–2008 рр.

Подальшим важливим етапом буде підбиття підсумків щодо виконання стратегічних завдань, підготовка нового стратегічного документа з питань розвитку співробітництва з МФО, орієнтованого на кардинальну зміну політичної та економічної ситуації в країні, який має базуватися на інноваційних фінансових механізмах співробітництва з МФО для забезпечення міжнародної конкурентоспроможності України в сучасних умовах.

Метою запровадження новітніх механізмів управління міжнародним фінансовим співробітництвом України є:

- перехід на реалізацію стратегічного партнерства з МФО (Світовим банком, ЄБРР, ЄІБ) та планування спільних довгострокових заходів співпраці;
- розширення формату міжнародного фінансового співробітництва шляхом налагодження довгострокового співробітництва з Фондами суверенного добробуту.

Водночас станом на кінець 2016 р. констатується необхідність розроблення зазначеного документа на 2017–2020 рр. з прив'язкою до програмних документів Президента України та уряду, Порядку денного

¹ Рязанова Н. С. Міжнародні фінансові організації / Н. С. Рязанова, М. А. Гапонюк, А. А. Максименко ; МОНМС України, ДВНЗ "Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана". – К., 2010. – 230 с.

асоціації Україна – ЄС, Стратегії “Україна – 2020”, Коаліційної угоди, а також Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні.

Ключовою зміною НПА у сфері співробітництва з МФО за останній рік стало прийняття нового Порядку підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, затвердженого 27 січня 2016 р. постановою Кабінету Міністрів України № 70. Ця постанова врахувала всі раніше внесені законодавчі зміни щодо фактичної передачі повноважень у сфері управління, організації і контролю за проектами та програмами МФО від Мінекономрозвитку до Міністерства фінансів України.

Розглянемо окремі аспекти розвитку законодавчої бази України завдяки співпраці з МФО.

Світовий банк

З інституціями Світового банку (Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР), Міжнародна асоціація розвитку (МАР), Міжнародна фінансова корпорація (МФК), Багатостороннє агентство з гарантування інвестицій (БАГІ), Міжнародний центр з урегулювання інвестиційних спорів (МЦУІС)) Україна почала співпрацювати у 1992 р.

Протягом цього часу було розроблено та впроваджено у практику низку законодавчих актів, які регламентують взаємовідносини між Україною і МФО.

Так, Україна стала членом МБРР та інших організацій групи Світового банку у вересні 1992 р., для чого був прийнятий Закон України “Про вступ України до Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства по гарантіях інвестицій” від 03.06.1992 № 2402-ХІІ. Членом МАР Україна стала у травні 2004 р.

Відповідно до ст. 1 цього Закону Кабінету Міністрів України надаються повноваження вирішувати всі питання, що стосуються вступу України до МВФ, МБРР, МФК, МАР та БАГІ шляхом приєднання до їх угод, Конвенції про створення Агентства¹ з поправками та прийняття строків і умов, визначених у резолюціях відповідних Рад директорів про членство України у зазначених організаціях.

¹ Сеульская конвенция 1985 г. об учреждении Многостороннего агентства по гарантиям инвестиций [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_268.

Поточна співпраця України зі Світовим банком здійснюється відповідно до Стратегії партнерства МБРР і МФК з Україною на 2012–2016 фінансові роки, яку схвалено Радою директорів Світового банку 16 лютого 2012 р. Основною метою Стратегії партнерства є надання керівництву України допомоги в укладенні нового суспільного договору, який перетворить недовіру до реформ на їх підтримку, а також посилить підзвітність і ефективність органів влади.

Але ще у 2004 р. був прийнятий Меморандум про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України і Міжнародним банком реконструкції та розвитку стосовно співробітництва у сфері державної служби та адміністративної реформи, розрахований до кінця 2010 р., згідно з яким в Україні здійснювалася адміністративна реформа та розглядалися можливості співробітництва з МБРР у сфері державної служби.

31 липня 2012 р. набрав чинності новий Меморандум про взаєморозуміння між Україною та МБРР, підписаний 16 липня 2012 р. в м. Києві та 31 липня 2012 р. в м. Вашингтоні, згідно з яким визначено зобов'язання Сторін у рамках накопиченої Україною на 31 грудня 2011 р. заборгованості перед МБРР.

Розширення участі України у статутному капіталі МБРР регламентовано низкою законів та розпоряджень, прийнятих протягом 2009–2013 рр. Завдяки цим документам Україна збільшила свою частку в статутному капіталі МБРР спочатку на 68, а потім ще на 654 акції.

Ще одна група директивних документів стосується надання Україні позик для здійснення проектів, задля чого було підписано відповідну угоду та прийнято декілька розпоряджень уряду.

Здебільшого зазначені документи були директивними і мали на меті задекларувати виконання того чи іншого проекту за допомогою позик із боку МБРР у межах прийнятого законодавства.

Міжнародний валютний фонд

Співробітництво України з МВФ також регламентується Законом України “Про вступ України до Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства по гарантіях інвестицій” від 03.06.1992 № 2402-ХІІ.

Завдяки співпраці з МВФ, яка активізувалася з 1994 р., Україна в рамках реалізації восьми спільних програм за напрямками: STF (системна трансформаційна позика), “Stand-By” (стабілізаційна позика), Механізм розширеного фінансування (EFF – позика на підтримку розвитку)

та попереджувальний “Stand-By” використовує його фінансові й технічні ресурси з метою досягнення макроекономічної стабілізації та створення необхідних передумов для проведення економічних реформ.

Серед основних документів щодо співпраці України з МВФ є низка розпоряджень уряду, на підставі яких Україна отримала позики.

За результатами звернень Української Сторони Рада директорів МВФ 30 квітня 2014 р. ухвалила 24-місячну угоду “Stand-By” для України на суму 10,976 млрд СПЗ (15,56 млрд дол. США, або 800 % від квоти країни), 29 серпня 2014 р. – рішення щодо завершення першого перегляду програми “Stand-By” та виділення коштів другого траншу для України на суму 914 млн СПЗ (близько 1,39 млрд дол. США), 11 березня 2015 р. – чотирирічну розширену угоду в межах EFF на суму 12,348 млрд СПЗ (приблизно 17,5 млрд дол. США, 900 % від квоти країни), згідно з якою Україна отримала два транші (5 млрд дол. США в березні 2015 р. і 1,65 млрд дол. США в серпні 2015 р.). Ця програма має на меті проведення реформ у нашій країні й спрямована на відновлення економічного зростання. 14 вересня 2016 р. Рада директорів МВФ ухвалила рішення про продовження програми співробітництва з Україною та виділення додаткових обсягів фінансової допомоги. Це рішення відкрило шлях до отримання фінансової допомоги від США в обсязі 1 млрд дол. і макрофінансової допомоги в рамках додаткових 600 млн євро від ЄС, інших МФО, а також розширяє можливості залучення іноземних інвестицій у вітчизняну економіку.

Європейський банк реконструкції та розвитку

Членом Європейського банку реконструкції та розвитку Україна стала в серпні 1992 р. згідно з указом Президента України від 14.07.1992 № 379, приєднавшись до Угоди про заснування ЄБРР, до якої декілька разів вносилися поправки щодо мети діяльності Банку (Указ Президента України від 05.07.2004 № 748/2004). Ця мета “полягає у тому, щоб, роблячи внесок до економічного прогресу і реконструкції, сприяти переходу до відкритої економіки, орієнтованої на ринок, а також розвитку приватної та підприємницької ініціативи у країнах Центральної та Східної Європи, які віддані принципам багатопартійної демократії, плюралізму та ринкової економіки і впроваджують їх у життя”¹. Також було санкціоновано діяльність банку в країнах Південного та Східного Серед-

¹ Угода про заснування Європейського банку реконструкції та розвитку (укр./рос.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_062.

земномор'я (постанова від 30.09.2011 № 137), використання коштів спеціальних фондів у країнах-отримувачах і країнах – потенційних отримувачах (постанова від 30.09.2011 № 138).

Основні питання співпраці між урядом України та ЄБРР регламентує Договір між Урядом України та Європейським Банком Реконструкції та розвитку про співробітництво та діяльність Постійного Представництва ЄБРР в Україні.

До кінця 2014 р. ключовим інструментом організації співпраці між Україною та ЄБРР була Стратегія діяльності ЄБРР в Україні (на 2011–2014 рр.), схвалена 13 квітня 2011 р. Радою директорів Банку.

Завдяки співробітництву з Банком Україна бере участь у Фонді Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля. Зробивши внесок відповідно до Угоди в розмірі 10 млн євро, Україна протягом 2011–2014 рр. отримала понад 62 млн євро на виконання 18 проектів із забезпечення енергоефективності та захисту довкілля.

Окрім зазначених, було також профінансовано інфраструктурні проекти, проекти з модернізації ліній енергопередачі, розвитку системи водопостачання, модернізації інфраструктури теплопостачання, ремонту та будівництва автодоріг, будівництва укриття для Чорнобильської АЕС, для чого в кожному випадку вносилися зміни в українське законодавство стосовно співробітництва з МФО.

Важливим кроком у розвитку законодавчої бази та розширенні співробітництва з ЄБРР було набуття чинності у жовтні 2013 р. Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про цінні папери та фондовий ринок” щодо емісії облігацій міжнародних фінансових організацій” від 04.07.2013 № 400-VII, яким доповнено перелік емітентів міжнародними фінансовими організаціями, а перелік емісійних цінних паперів – їхніми облігаціями. Таким чином, ЄБРР отримав можливість суттєво розширити кредитування в гривні.

Чорноморський банк торгівлі і розвитку

Співпраця України з Чорноморським банком торгівлі та розвитку розпочалася в червні 1997 р. відповідно до Закону України “Про ратифікацію Угоди про заснування Чорноморського банку торгівлі та розвитку”. Метою діяльності Банку є надання ефективного сприяння перехідному процесу в країнах-членах, спрямованого на забезпечення економічного розвитку регіону, фінансування та сприяння регіональним проектам та надання інших банківських послуг у межах проектів державного та приватного секторів країн-членів, сприяння торгівлі між країнами-членами.

Україна є одним з акціонерів ЧБТР, володіючи 13,5 % статутного капіталу, і посідає третє місце після Росії та Туреччини за проектами фінансування з часткою у кредитному портфелі у 11,88 %¹.

Співпраця з Банком останнім часом ґрунтується на розроблених та затверджених чотирирічних Стратегіях. Так, у 2015 р. у м. Салоніки (Греція) було підписано Стратегію України на 2015–2018 рр.², яка узгоджується з Довгостроковою рамковою програмою Банку на наступні 10 років (2010–2020 рр.)³ та Середньостроковою стратегією і бізнес-планом Банку на 2015–2018 рр.⁴ Згідно зі Стратегією України на 2015–2018 рр. співробітництво між ЧБТР та Україною відбуватиметься в трьох секторах:

- фінансовому;
- виробництва і підприємств;
- енергетики та інфраструктури.

Європейський інвестиційний банк

Рамкова угода щодо співробітництва між Україною та Європейським інвестиційним банком набула чинності у квітні 2006 р. У червні 2010 р. підписано Договір між Україною та Банком про співпрацю та діяльність Постійного представництва ЄІБ в Україні.

Протягом усього терміну співробітництва з ЄІБ, починаючи з 2012 р., було підписано низку угод щодо залучення позик для реалізації інвестиційних проектів в Україні, пов'язаних із реабілітацією електростанцій, будівництвом метрополітену, кредитуванням малого та середнього бізнесу, відкриттям кредитних ліній, фінансуванням малого й середнього підприємництва, модернізацією аеронавігаційної системи України, реконструкцією, капітальним ремонтом та технічним переоснащенням магістрального газопроводу “Уренгой – Помари – Ужгород”, покращанням

¹ Співробітництво з міжнародними фінансовими організаціями / Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=244829807.

² Ukraine Country Strategy 2015–2018: BD2015-072 / Black Sea Trade and Development Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bstadb.org/about-us/key-documents/Country_Strategy_2015-2018_-_Ukraine.pdf.

³ Long-Term Strategic Framework 2010–2020. The Next Ten Years / Black Sea Trade and Development Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bstadb.org/about-us/key-documents/Long_term_Strategy_2010-2020.pdf.

⁴ Medium-Term Strategy and Business Plan 2015–2018 / Black Sea Trade and Development Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bstadb.org/about-us/key-documents/BSTDB_MTS_2015-2018.pdf.

транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг, програмою розвитку муніципальної інфраструктури України і т. ін.

Під кожний проект було розроблено відповідні законодавчі акти та розпорядження уряду, що дало додатковий стимул для розвитку нормативно-правових актів стосовно співробітництва з МФО.

Північний інвестиційний банк та Північна екологічна фінансова корпорація

Північний інвестиційний банк належить до організацій Північної фінансової групи, до якої входять:

- власне ПІБ (Nordic Investment Bank);
- Північний фонд розвитку (Nordic Development Fund);
- Північна екологічна фінансова корпорація (Nordic Environment Finance Corporation);
- Північний проектний фонд (Nordic Project Fund).

Основний напрям діяльності групи – допомога у посиленні конкурентоспроможності та захисту навколишнього середовища.

Співробітництво України з ПІБ почалося після ратифікації у 2006 р. відповідної Рамкової угоди. Крім Банку Україна також співпрацює з Північною екологічною фінансовою корпорацією, діяльність якої спрямована на покращання екологічної ситуації у Східній Європі. Це співробітництво регламентується відповідною Рамковою угодою.

Отже, чинне законодавство, яке стосується співпраці з МФО, здебільшого сформовано завдяки співробітництву з основними фінансовими партнерами України, але потребує подальшого розвитку й уточнення з точки зору сприяння підвищенню ефективності використання міжнародної фінансової допомоги.

Найважливішим принципом залишатиметься необхідність налагодження централізованої, високоефективної системи співпраці, адаптованої до умов швидких змін економіко-правового і політичного середовища, а також високих стандартів і вимог МФО.

4.4.3. Європейські інструменти інституційної розбудови та їх використання в Україні

В Україні активно розвиваються і вже протягом багатьох років успішно використовуються європейські інструменти інституційної розбудови. Зважаючи на суттєве посилення євроінтеграційного вектора в зовнішній політиці, у міжнародному економічному та кредитно-фінансовому спів-

робітництві України такі інструменти, як Twinning, TAIEХ, SIGMA, а також інструмент Всеохоплюючої інституційної розбудови (Comprehensive Institution Building Programme, СІВ), набувають дедалі більшої ваги в контексті забезпечення передумов інституційного розвитку держави.

Програма Twinning

Twinning – це форма технічного співробітництва між органами влади держав – членів ЄС та країн-бенефіціарів, що має допомагати країнам-бенефіціарам покращувати та підсилювати адміністративне функціонування органів державної влади, їх структуру, людські ресурси, управлінський потенціал із метою наближення національного законодавства до *acquis communautaire* – правового поля ЄС. Інструмент Twinning містить рамки, які регулюють співпрацю між державним органом (бенефіціаром) та органом-партнером від країни-члена. Разом вони розробляють і впроваджують проект Twinning у країні-бенефіціарі.

На відміну від інших видів технічної допомоги, проекти Twinning не є класичною технічною допомогою, котра передбачає односторонню підтримку. Вони мають спрямовуватися на розв'язання конкретної проблеми й завершуватися досягненням обов'язкових результатів, за що несуть відповідальність керівники проекту – державні службовці високого рівня з країни-члена та країни-бенефіціара¹.

У рамках реалізації проектів Twinning передбачені такі види діяльності, як консультування (щодо підготовки законопроектів, з організаційно-інформаційних питань тощо), тренінги, навчально-ознайомчі поїздки та стажування.

Розрізняють класичні (Classic), тривалістю до 36 міс. і бюджетом до 2 млн євро, та полегшені (Light), тривалістю до 6 міс. та бюджетом 250 тис. євро, проекти.

Впровадження інструменту Twinning було започатковано Європейською комісією з метою інтеграції законодавства ЄС у законодавство країн-бенефіціарів у 1997 р. у контексті розширення Європейського Союзу. У травні 1998 р. розпочалася практична реалізація Twinning, яка сприяла розбудові професійної мережі державних службовців органів влади країн – членів ЄС і тих країн, де імплементавалися відповідні проекти. На сьогодні впроваджено більше двох тисяч проектів Twinning.

Україні першою серед країн, що впроваджували програму ТАСІS, став доступним цей новий механізм співробітництва. Його поширення

¹ Twinning / Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/pro-tsentr/proekti/twinning>.

на нашу країну свідчить про важливе значення, що надається поглибленню інтеграції України та ЄС.

До переваг інструменту належать підтримка інституційної й структурної реформи шляхом надання експертних оцінок та консультування у відповідній сфері державного управління, навчання персоналу ефективних методів та процедур роботи, допомога в розробленні законодавства та його наближенні до *acquis communautaire*. Водночас правові системи країн – членів ЄС не копіюються, а адаптуються таким чином, щоб ефективно функціонувати в Україні. Twinning також є основою для реалізації програми СІВ.

Основними нормативно-правовими документами, що регулюють використання інструменту Twinning в Україні, є Указ Президента України “Питання забезпечення впровадження програми Twinning в Україні” від 06.10.2005 № 1424, постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку організації роботи з підготовки та реалізації проєктів Twinning в Україні” від 07.02.2007 № 154, міжвідомчий наказ Національного агентства України з питань державної служби та Міністерства економічного розвитку і торгівлі України “Про створення Робочої групи з питань координації впровадження інструмента Twinning” від 15.06.2012 № 120/702, наказ Національного агентства України з питань державної служби “Про здійснення перевірки готовності центральних органів виконавчої влади – бенефіціарів проєктів Twinning до реалізації проєктів Twinning в Україні” від 07.10.2015 № 214.

У рамках імплементації проєктів Twinning можна виокремити такі механізми співпраці:

- надання експертної оцінки у відповідній сфері державного управління;
- допомога державному органу в розробленні та перегляді чинного законодавства (перегляд нормативно-правових актів та підготовка пропозицій щодо внесення відповідних змін до законодавства згідно з європейськими стандартами; порівняльний аналіз національного та європейського законодавства);
- допомога державному органу в розробленні внутрішніх регламентів, процедур, інструкцій тощо;
- підтримка державного органу в зміцненні його інституційної спроможності шляхом здійснення європейськими експертами функціонального обстеження та/або порівняльного аналізу інституційної структури органу;
- проведення навчання працівників державного органу (організація семінарів та тренінгів іноземними експертами);

- здійснення навчальних візитів та стажувань представників українського державного органу;
- проведення конференцій, круглих столів, обговорень тощо.

Основні характеристики інструменту Twinning такі:

- він, як зазначалося, не є класичною технічною допомогою, оскільки передбачає співпрацю між державними службовцями аналогічних органів влади та спрямований на досягнення обов'язкових результатів спільними зусиллями партнерів із країн – членів ЄС та органу-бенефіціара;
- передбачає конкурентну процедуру відбору установи-партнера з країн – членів ЄС через тендер;
- не копіює систему країн-членів, а адаптує її до наявних умов таким чином, щоб вони ефективно функціонували, та сприяє наближенню до стандартів ЄС;
- період підготовки проекту Twinning (від розроблення проектною пропозиції до підписання контракту) в середньому становить 1–1,5 роки, а період реалізації – 1–2 роки;
- реалізація проекту здійснюється за допомогою постійного радника, котрий є державним службовцем країни – члена ЄС або прирівняний до нього, та відряджений на час реалізації проекту до країни-бенефіціара;
- проекти Twinning мають характер гранту Європейської комісії і реалізуються відповідно до встановлених процедур та правил.

Однією з особливостей впровадження інструменту Twinning в Україні є процедура щорічного програмування, під час якої національне агентство України з питань державної служби (далі – Нацдержслужба) інформує органи державної влади про можливості залучення технічної допомоги ЄС у межах інструменту Twinning. За результатами цієї процедури Нацдержслужба отримує нові проектні пропозиції від зацікавлених органів влади.

За напрямками залучення інструменту Twinning з 61 проекту станом на 2015 р. переважали проекти у сфері транспорту та юриспруденції і внутрішньої безпеки – по дев'ять проектів відповідно¹.

Поширення інструменту Twinning не тільки на країни-кандидати, а й країни-сусіди потребує подальшої адаптації затвердження правил щодо Європейського інструменту сусідства та партнерства. Безперечно, проекти Twinning передбачають результат, який важко виміряти та на-

¹ Досвід центру в сфері адаптації державної служби до стандартів ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.center.gov.ua/images/center_report_ukr.pdf.

віть спрогнозувати. Це передусім зміна настанов державних службовців центрального рівня щодо управлінської діяльності та занурення у філософію партнерських відносин, завдяки чому зміцнюються горизонтальні зв'язки між органами державної влади та встановлюються довгострокові зв'язки з європейськими партнерами¹.

Інструмент інституційної розбудови ТАІЕХ

ТАІЕХ (Technical Assistance and Information Exchange) – інструмент технічної допомоги та обміну інформацією, що надається Європейською комісією для обміну інформацією з метою наближення національного законодавства до *acquis communautaire*, його імплементації та подальшого ефективного використання.

Інструмент ТАІЕХ засновано Генеральним директором Європейської комісії з питань розширення в 1996 р. як програму, покликану допомагати країнам-кандидатам у стислі терміни вирішити питання запровадження законодавства ЄС. Її завдання полягає в спрощеному механізмі передання та обміну передовим досвідом між країнами-бенефіціарами й країнами-членами ЄС. Уперше на території України семінар ТАІЕХ було проведено за ініціативою української сторони 23 листопада 2006 р.

Новий удосконалений порядок використання зовнішньої допомоги Європейської комісії в межах ТАІЕХ в Україні затверджено постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку підготовки та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках ТАІЕХ” від 13.01.2016 № 32. Координатором упровадження програми визначено Нацдержслужбу.

Бенефіціарами ТАІЕХ є державні органи, котрі ініціюють виконання заходів ТАІЕХ, які мають форму технічної допомоги, що надається шляхом проведення семінарів або у формі експертної місії до України чи навчальної поїздки до однієї з держав – членів ЄС.

Сфера діяльності партнерів-бенефіціарів повинна стосуватися публічного сектору, але таку допомогу може отримувати також приватний сектор, до компетенції якого належить сфера імплементації та вдосконалення законодавства в країні-бенефіціарі з метою його гармонізації із законодавством Європейського Союзу.

Перевагами співпраці з ТАІЕХ є:

- обмін інформацією стосовно законодавства ЄС, національного законодавства та інституційної/адміністративної практики;

¹ Стрельцов В. Ю. Реформа державного управління та інституційне середовище інструменту Twinning в Україні / В. Ю. Стрельцов // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 3. – С. 379–386.

- тісне співробітництво з країнами-членами;
- набуття професійного та особистого досвіду.

Заявки на отримання технічної допомоги ТАІЕХ розглядаються з урахуванням таких умов:

- зобов'язань, узятих Україною відповідно до угод і домовленостей з Європейським Союзом;
- пріоритетних напрямів діяльності бенефіціара ТАІЕХ;
- інших проектів технічної допомоги ЄС, які не дублюють заходи, що відбуваються у рамках інструменту ТАІЕХ.

Основними завданнями інструменту ТАІЕХ є:

- забезпечення функціонування спрощеного механізму передавання та обміну прогресивним досвідом між бенефіціарами та країнами – членами ЄС;
- налагодження зв'язків із європейськими партнерами;
- сприяння розв'язанню конкретних практичних проблем та питань щодо наближення національного законодавства до стандартів Європейського Союзу;
- посилення адміністративної й інституційної спроможності.

Впровадження інструменту ТАІЕХ зосереджено на короткострокових пріоритетах діяльності, політичному діалозі, співпраці з питань юстиції, свободи та безпеки, економічному співробітництві, торгівлі та питаннях, пов'язаних із торгівлею, співробітництві у сфері енергетики та інших секторальних питаннях.

Цільову аудиторію інструменту ТАІЕХ становлять державні службовці, котрі працюють у центральних, а також у місцевих органах виконавчої влади, асоціаціях місцевих органів влади, органах юстиції та правоохоронних органах, члени законодавчих органів та державні службовці, що працюють у законодавчих органах та органах місцевого самоврядування, професійні й комерційні асоціації, які представляють соціальних партнерів, представники профспілок та спілок роботодавців, перекладачі, коректори та особи або органи, котрі офіційно тлумачать норми законодавства.

Визначальними рисами інструменту ТАІЕХ є сфокусованість на розв'язанні конкретних проблем розвитку та інтеграції, що вимагає від адміністрацій країн-бенефіціарів ініціативного підходу, самостійного визначення своїх потреб, підготовки й подання заявок, і мобільність (від подання заявки он-лайн до надання допомоги минає від двох до трьох місяців), завдяки чому його можна використовувати для вирішення нагальних питань.

Інструмент інституційної розбудови ТАІЕХ використовується в Україні 10 років¹. Він став потужним ресурсом у контексті реалізації системних соціально-економічних реформ державного управління. Досягнуті показники свідчать про зацікавленість органів державної влади в його використанні: з 2006 по 2016 р. було здійснено 583 заходи, в яких узяли участь понад 13 тис. представників органів державної влади й громадянського суспільства. За допомогою інструменту ТАІЕХ розроблено нормативно-правові акти та внесено низку змін до національного законодавства.

Останнім часом органи – бенефіціари України виявляють значний інтерес до інструментів ТАІЕХ. Якщо на початку діяльності основним ініціатором заходів була Європейська комісія, то у 2015 р. організовано та успішно проведено 91 захід за участю 2021 представника органів державної влади, з яких лише 7 заходів ініційовано Європейською Комісією, а решту – органами-бенефіціарами.

Із загальної кількості заходів в Україні, починаючи з 2006 р., основна частка припадає на семінари (58 %).

Лідерами серед упроваджених інструментів ТАІЕХ за секторами діяльності є: внутрішній ринок – 265 заходів, юстиція та внутрішні справи – 128, навколишнє середовище, телекомунікації та транспорт – 98, сільське господарство та безпека харчових продуктів – 74 заходи².

Окремі приклади практичної реалізації інструментів ТАІЕХ за секторами наведено на рис. 4.4.1.

Інструмент інституційної розбудови SIGMA

Програму SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), яка спрямована на підтримку вдосконалення урядування та менеджменту, було започатковано у 1992 р. за ініціативою ОЕСР та ЄС. Програма фінансується переважно Євросоюзом.

Її головною метою є зміцнення основ державного управління, сприяння соціально-економічному розвитку шляхом посилення інституційної спроможності державного сектору, удосконалення горизонтального урядування, процесу розроблення та впровадження реформи дер-

¹ European Commission. TAIEH operations in the Neighbourhood [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/taieh/20160125-news-taieh-eni-10-years.pdf>.

² Досвід центру в сфері адаптації державної служби до стандартів ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.center.gov.ua/images/center_report_ukr.pdf.

ІНСТРУМЕНТ ТАІЕХ: ПРАКТИЧНІ РЕЗУЛЬТАТИ ВПРОВАДЖЕННЯ

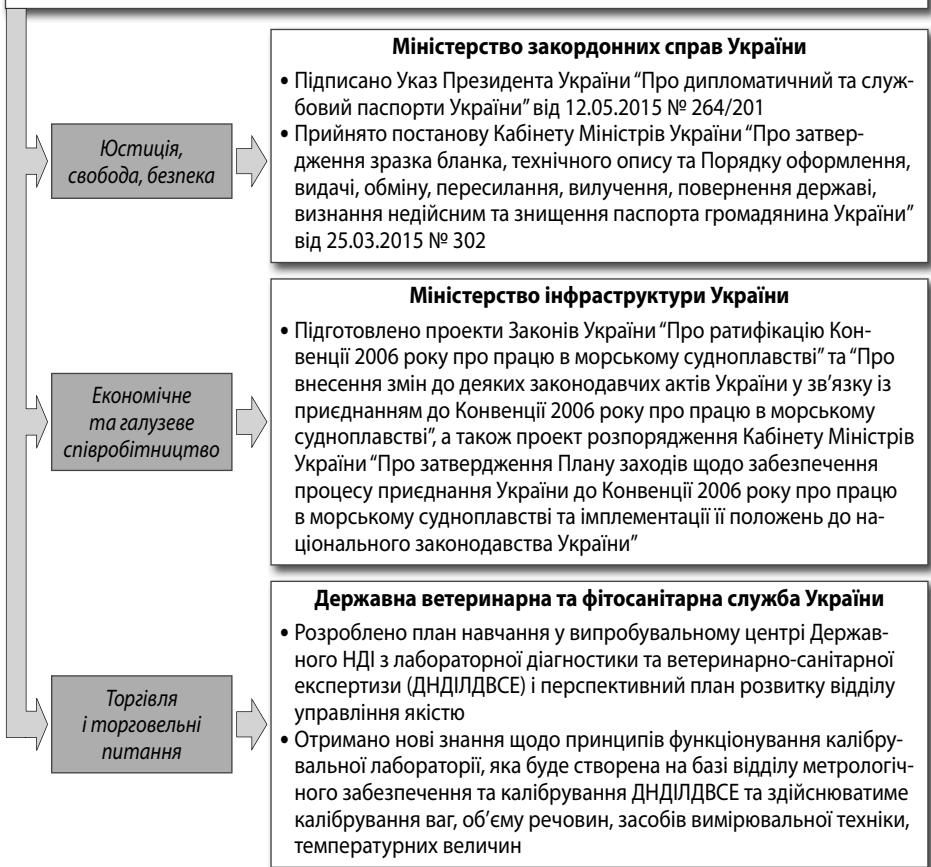


Рис. 4.4.1. Практичні результати впровадження інструменту ТАІЕХ

Джерело: Досвід центру в сфері адаптації державної служби до стандартів ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.center.gov.ua/images/center_report_ukr.pdf.

жавного управління, у тому числі чітка пріоритизація, дотримання послідовності й бюджетування.

Допомога програми SIGMA у сфері модернізації системи державної адміністрації може надаватися через проведення аналізу адміністративних структур, розроблення та впровадження реформ адміністративної системи, оцінювання запропонованих законопроектів та програм, організацію навчання та обміну інформацією і підготовку планів технічної допомоги.

Програма SIGMA відіграє ключову роль у підготовці країн-кандидатів до вступу до ЄС та підтримці реформи державного управління. Законодавчою складовою співпраці за цією програмою є:

- розпорядження Кабінету Міністрів України “Про підписання Меморандуму про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України, Міністерством Великобританії у справах міжнародного розвитку, Шведською агенцією міжнародного розвитку та Представництвом Європейської Комісії в Україні, Молдові та Білорусі стосовно проведення оцінки державного управління за базовими показниками SIGMA” від 10.04.2006 № 196-р;
- розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження заходів щодо виконання у 2008 році Плану дій Україна – ЄС” від 06.08.2008 № 1072-р, де одним із пріоритетів визначено співпрацю у сфері вдосконалення адміністративної системи управління з використанням інструменту SIGMA, а Головне управління державної служби України – безпосереднім виконавцем.

У 2008 р. прийнято рішення Європейської комісії про можливість використання у 2008–2011 рр. інструменту SIGMA країнами – сусідами ЄС. У зв’язку з цим Україна отримала можливість безкоштовно використовувати експертну допомогу цієї програми в реформуванні системи державного управління.

Національне агентство України з питань державної служби відповідно до Плану дій щодо поглиблення співробітництва між Україною та Організацією економічного співробітництва та розвитку на 2013–2016 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.02.2013 № 132-р, здійснює координацію співробітництва в рамках виконання програми OECD/SIGMA.

У 7 країнах – претендентах на вступ до ЄС та 11 країнах-сусідах, зокрема в Україні, програма SIGMA співпрацює з:

- центральними органами влади й ключовими координуючими міністерствами;
- державними органами (наприклад, державної служби, державних закупівель);
- незалежними наглядовими органами (наприклад, вищими органами фінансового контролю, омбудсменами);
- парламентами¹.

¹ SIGMA [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sigmaxweb.org/about/#d.en.269129>.

Сфера діяльності програми SIGMA поширюється на оцінку прогресу реформ і визначення пріоритетів, оцінку процесу створення інституцій та правових рамок, схему полегшення отримання допомоги від ЄС та інших донорів, допомогу в розробленні проектів та впровадженні Планів дій.

Основними інструментами допомоги є рекомендації щодо вдосконалення законів та адміністративних механізмів, методології й інструменти для підтримки їх реалізації, консультування з питань проектування та визначення пріоритетності реформ, можливості для обміну передовою практикою з представниками широкого кола країн, у тому числі стосовно регіональних заходів, а також програмні документи і міждержавні порівняльні дослідження.

Технічна підтримка програми SIGMA здійснюється в межах шести сфер діяльності¹.

Так, у сфері реформи державного управління SIGMA надає допомогу урядам в:

- розробленні й упровадженні політики і програм реформи державного управління, встановленні пріоритетів, залученні ключових зацікавлених сторін, складанні послідовного плану дій щодо її імплементації та фінансування;
- створенні інститутів і зміцненні потенціалу, необхідного для спостереження, здійснення і контролю за ходом реформ;
- огляді наявних стратегічних і управлінських механізмів, діагностиці основних проблем та забезпеченні керівництва реформою державного управління з урахуванням її сфери охоплення та пріоритетів.

Допомога SIGMA у зміцненні систем розроблення політики та координації охоплює:

- проведення оглядів і діагностики;
- нарощування потенціалу урядів у керуванні та координації заходів щодо трансформації пріоритетів їхньої політики в ефективні робочі програми і послідовно сплановані дії;
- надання допомоги з метою забезпечення узгодженості міжсекторальної політики;
- консультування стосовно кращого регулювання, якості правових документів і питань нормативно-правового регулювання, а також підходів до координації роботи зі зближення національного законодавства й законодавства ЄС;

¹ Досвід центру в сфері адаптації державної служби до стандартів ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.center.gov.ua/images/center_report_ukr.pdf.

- сприяння в створенні передумов для розроблення всеосяжної та ефективної політики й законодавства, які можуть бути реалізованими і контрольованими;
- забезпечення практичних рішень, використовуючи досвід інших країн, які зазнають аналогічних труднощів.

Розбудова державних послуг та управління людськими ресурсами забезпечується з боку SIGMA завдяки наданню допомоги країнам – кандидатам до ЄС, потенційним кандидатам і сусіднім країнам у створенні їхніх цивільних служб, реформуванні державних адміністрацій та зміцненні адміністративних правових рамок шляхом обміну професійним досвідом із представниками країн – членів ЄС.

Зміцнення практики підзвітності забезпечується завдяки співпраці з SIGMA через:

- надання допомоги урядам у проведенні огляду, діагностики, реорганізації та впорядкування організації державного управління;
- надання допомоги країнам у створенні або контролі за виконанням законів про прозорість і доступ до інформації;
- підтримку наглядових органів, таких як парламенти, омбудсмени та антикорупційні органи, для ефективнішого виконання ними своїх функцій.

Допомога з боку SIGMA у зміцненні практики країн із надання державних послуг забезпечується за підтримки розроблення, перегляду та впровадження правил щодо реалізації послідовних і узгоджених адміністративних процедур і цивільно-правової відповідальності, пропонування досвіду використання інструментів контролю якості, надання діагностичних засобів для контролювання, оцінювання та переконструювання процесів надання послуг.

Нарешті, у питаннях державного управління, зовнішнього аудиту та держзакупівель SIGMA сприяє зміцненню потенціалу країн за рахунок:

- надання допомоги міністерству фінансів як центральному органу в розробленні, здійсненні, моніторингу та контролі виконання бюджету;
- підтримки в розвитку державного внутрішнього фінансового контролю за допомогою проведення експертних оглядів і складання документів із питань політики з метою підвищення інституційного потенціалу державних установ у цій галузі;
- надання допомоги компетентним органам в аналізі й перегляді стратегій та правил, створенні й зміцненні центральних інститутів державних закупівель, підготовці посадових осіб, впровадженні сучасних підходів до закупівель та моніторингу ефективності;

– підтримки вищих органів фінансового контролю в їх прогресі у справі забезпечення дотримання найкращих європейських практик відповідно до міжнародних стандартів.

Крім того, SIGMA забезпечує короткострокову технічну допомогу в питаннях, які доповнюють роботу інших установ ЄС із розвитку, зокрема:

- підготовки стратегій і планів реформ;
- розроблення поправок до законів;
- здійснення законодавчих і організаційних реформ;
- планування великих проектів технічної допомоги;
- проведення інформаційно-пропагандистських заходів;
- консультування ключових менеджерів вищої й середньої ланки;
- підтримки зв'язків “від практика – до практика”;
- діагностики та експертного оцінювання конкретних систем або організацій;
- регулярного моніторингу щодо дотримання у своїй діяльності принципів державного управління (у країнах, котрі вступають до ЄС);
- складання програмних документів і виконання досліджень з питань державного управління.

Серед прикладів участі програми SIGMA в інституційній розбудові в Україні можна навести підготовку пакета документів та законодавчої бази стосовно публічних закупівель, які були розроблені протягом останніх декількох років. На підтримку оприлюднення цього напряму співпраці було надруковано декілька методичних матеріалів¹.

Іншим прикладом участі України у програмі SIGMA є приєднання її до проекту “Цифрове співтовариство” (Digital Community) в рамках Єдиного цифрового ринку Європейського Союзу (Digital Single Market – DSM²). Проект Європейської комісії EU4Digital має на меті розвиток регіональних цифрових мереж, які працюватимуть за спільно узгодженими пріоритетними темами: правила систем зв'язку (Telecom and Rules); дослідження у сфері ІКТ (ICT), стартапи та інновації; цифрові навички (eSkills); трастові послуги та послуги електронної ідентифікації (eIDAS); кібербезпека (Cybersecurity), електронна торгівля (eTrade), яка охоплює електронну комерцію (eCommerce), електронну митницю (eCustoms) і

¹ Key Public Procurement Publications / SIGMA [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sigmaxweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm>; <http://www.sigmaxweb.org/publications/42620150.pdf>.

² European Commission priorities. Digital single market [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market_en.

електронну логістику (eLogistics); електронний уряд (eGovernment); електронна охорона здоров'я (eHealth). Ці мережі становитимуть платформу для обміну передовим досвідом та досвідом між східними європейськими партнерами і країнами – членами ЄС, заохочення синергізму й розроблення спільних проектів¹.

Україна вже відіграє конструктивну роль у поглибленні цифрової співпраці з ЄС та іншими сусідами, схваливши заяву першої наради на рівні міністрів Східного партнерства щодо цифрової економіки в червні 2015 р.

На Міністерській нараді високого рівня з цифрового співтовариства, яка відбулася 18 жовтня 2016 року у Брюсселі, Україна погодилася бути головним координатором напряму правил систем зв'язку (Telecom Rules)².

У цьому аспекті Україна матиме вигоди, що випливають із DSM, наближаючи національне законодавство до відповідного законодавства, а також принципів і норм ЄС.

Інструмент Всеохоплюючої інституційної розбудови СІВ

Ще одним інструментом співпраці з Європейським Союзом є Програма Всеохоплюючої інституційної розбудови (Comprehensive Institution Building Programme, CIB), складова ініціативи “Східне партнерство”, яка була започаткована 7 травня 2009 р. в ході спеціального саміту ЄС у Празі.

Україна та ЄС підписали 13 жовтня 2010 р. Меморандум про взаєморозуміння щодо Рамкового документа програми Всеохоплюючої інституційної розбудови. З метою реалізації програми СІВ уряд України схвалив План заходів щодо підготовки планів інституційних реформ для виконання програми Всеохоплюючої інституційної розбудови у рамках ініціативи Європейського Союзу “Східне партнерство”.

¹ EU and its Eastern neighbours agree the way forward to a Digital Community [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-and-its-eastern-neighbours-agree-way-forward-digital-community>; Press-Statement by Commissioner Günther H. Oettinger on plans to launch a “Digital Community” with Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/oettinger/announcements/press-statement-commissioner-gunther-h-oettinger-plans-launch-digital-community-ukraine_en.

² Ministerial level meeting on the Digital Community. 18th October 2016, Brussels, Belgium. Joint Statement [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-and-its-eastern-neighbours-agree-way-forward-digital-community>.

Програма Всеохоплюючої інституційної розбудови націлена на підтримку проведення інституційної реформи окремих державних установ із метою створення умов для ефективної реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, у тому числі формування поглибленої зони вільної торгівлі.

Основними завданнями Програми є:

- посилення політичної асоціації й економічної інтеграції України з ЄС;
- наближення законодавства до стандартів ЄС;
- модернізація горизонтальних систем управління: розроблення і впровадження політики, включаючи моніторинг, розвиток людських ресурсів, удосконалення правил і процедур та управління державними фінансами.

Нацдержслужба спільно із зацікавленими центральними органами виконавчої влади бере участь у реалізації Планів інституційних реформ:

- міграційної політики;
- санітарних та фітосанітарних заходів;
- Угоди про асоціацію між Україною та ЄС;
- моніторингу та контролю державної допомоги суб'єктам господарювання.

Метою реформи в галузі міграційної політики є посилення спроможності та підвищення ефективності інституційної структури державного управління у сфері міграції. Було утворено тимчасову Міжвідомчу комісію з питань формування та реалізації державної політики в міграційній сфері, Координаційну раду щодо впровадження Плану інституційної реформ (ПІР) у сфері міграційної політики, робочу групу з питань реалізації ПІР у міграційній сфері.

Враховуючи важливість управління міграційними процесами для співробітництва між ЄС та Україною, особливо в контексті процесу лібералізації візового режиму, Європейський Союз започаткував галузеву програму “Підтримка управління процесами міграції та притулком в Україні”, метою якої є:

- прийняття і впровадження законодавчої та регуляторної бази у сферах міграції та притулку відповідно до європейських та міжнародних стандартів і найкращої практики;
- підвищення рівня інституційної спроможності та результативності роботи державних органів із питань міграції та притулку на основі європейського та міжнародного досвіду;

– покращання матеріально-технічного забезпечення державних органів із питань міграції та притулку.

Метою реформи у галузі санітарних та фітосанітарних заходів є підвищення результативності та ефективності системи державного управління у сфері безпеки харчових продуктів та приведення її у відповідність із вимогами ЄС.

Для реалізації реформи в межах програми СІВ Європейським Союзом в Україні в липні 2014 р. започатковано проект технічної допомоги “Вдосконалення системи контролю безпечності харчових продуктів в Україні”, який сприятиме досягненню цілей, сформульованих урядом щодо проведення інституційної реформи у сфері безпечності харчових продуктів. Реалізація Плану інституційної реформи спрямована на створення та функціонування поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі між Україною та ЄС у рамках Угоди про асоціацію. Цього буде досягнуто шляхом приведення національної законодавчої бази та системи державного контролю безпечності харчових продуктів у відповідність із нормами ЄС.

Метою реформи, пов’язаної з виконанням положень Угоди про асоціацію з ЄС, є підвищення ефективності діяльності системи органів державної влади у сфері європейської інтеграції, належне виконання зобов’язань, які Україна візьме на себе згідно з Угодою. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847-р затверджено План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на 2014–2017 роки.

Реформа у сфері моніторингу та контролю державної допомоги суб’єктам господарювання ставить за мету створення відповідної системи в нашій країні за стандартами й критеріями ЄС та міжнародними зобов’язаннями України.

Задля виконання завдань реформи розроблено План інституційної реформи у сфері моніторингу та контролю державної допомоги, який затверджено відповідним розпорядженням Кабінету Міністрів України, а на додаток, із метою належної реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, затверджено відповідний План заходів, де в п. 168 передбачено внесення змін до зазначеного Плану до серпня 2017 р.

У зв’язку з тим, що однією з передумов для надання допомоги Європейським Союзом за програмою СІВ за названим напрямом є внесення змін до Плану інституційної реформи з метою його деталізації та включення заходів, спрямованих на кадрове, організаційне та інституційне забезпечення процесу створення системи моніторингу й контролю державної допомоги, Законом України “Про державну допомогу суб’єк-

там господарювання” від 01.07.2014 № 1555-VII передбачено забезпечення ефективної реалізації проекту технічної допомоги відповідно до законодавства ЄС (набирає чинності 2 серпня 2017 р.).

Окрім зазначених програма СІВ має такі додаткові переваги:

- висока політична вага, адже ЄС велику увагу приділяє реалізації ініціативи “Східне партнерство” та програмі СІВ, оскільки це перша програма, спрямована лише на східні країни-сусіди. Для України належне впровадження останньої, по-перше, забезпечить суттєву підтримку проведення реформи державного управління європейською стороною, по-друге, збільшення фінансування ЄС секторних програм;
- отримання безповоротного фінансування, адже крім виділених Європейським Союзом коштів на реалізацію програми є можливість залучення до її виконання інших донорів, зокрема країн-членів.

Отже, впровадження інструментів інституційної розбудови Twinning, TAIEХ, SIGMA та СІВ є важливим механізмом підтримки України в наближенні до норм та стандартів Європейського Союзу, сприяння розбудові інституційного потенціалу державних органів влади та розробленню спільних рекомендацій щодо його подальшого вдосконалення, підвищенню рівня професійної компетентності державних службовців.

Висновки

Сьогодні міжнародні фінансові організації активно трансформують інституційно-правове середовище, адаптуючи його до умов сьогодення, однак залишаючи незмінними базові принципи та підходи. За будь-яких можливих варіантів розвитку інституційного середовища (створення нових органів управління або реформування в рамках теперішньої системи взаємодії з МФО, оновлення законодавства тощо) головним принципом залишатиметься необхідність налагодження централізованої, високо-ефективної системи співпраці, адаптованої до умов швидких змін економіко-правового і політичного середовища, а також високих стандартів і вимог МФО.

Важливим питанням також є повноцінне використання фінансових, консультаційних та технічних можливостей, які надає використання європейських інструментів інституційної розбудови Twinning, TAIEХ, SIGMA, СІВ та ін., з огляду на суттєве посилення євроінтеграційного вектора в зовнішній політиці, у міжнародному економічному та кредитно-фінансовому співробітництві України.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ
УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ:
ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ КОНТЕКСТ**

За редакцією Т. І. Єфименко

Відповідальний за випуск
В. Д. Королюк

Редактори:
С. В. Бартош, І. А. Книш

Коректор
С. М. Циркун

Комп'ютерна верстка
А. А. Молотая, А. Б. Нефедова, Г. Г. Пузиренка

Формат 60×84/16. Ум. друк. арк. 28,83. Наклад 300 прим. Зам. _____.

Видавець: Державна навчально-наукова установа “Академія фінансового управління”
01034, м. Київ, вул. О. Гончара, 46/48, тел./факс: (044) 277-51-15.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4348 від 08.08.2012.

Надруковано ТОВ “НВП Поліграфсервіс”
02000, м. Київ, вул. Магнітогорська, 1