

ДЕРЖАВНА НАВЧАЛЬНО-НАУКОВА УСТАНОВА
“АКАДЕМІЯ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ”

МОДЕРНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

У двох томах

За редакцією
О. В. ШЛАПАКА, Т. І. ЄФИМЕНКО

Том 1

Київ
ДННУ “Академія фінансового управління”
2014

УДК 336-048.35(477:47)
ББК 65(4Укр)261
М74

Автори:

Т. І. Єфименко (1.1); С. С. Гасанов (1.1–1.3, 1.5, висновки до розд. 1, 6.1, 6.3–6.5); В. П. Кудряшов (1.1, 1.4, 1.5, висновки до розд. 1); Я. Б. Базилюк (7.1, 7.5, 7.6, висновки до розд. 7); Р. А. Балакін (1.2, 1.3); Г. П. Бортніков (8.1, 8.2.1, 8.2.2, 8.2.4, 8.3.1, додатки до розд. 8); Д. Ю. Венцовський (7.2); М. П. Висоцька (6.2); О. С. Власюк (7.3, 7.6); Л. А. Гайдук (5.2); О. М. Дмитрієва (8.3.2); О. М. Іваницька (5.3, 6.2–6.4, висновки до розд. 6); О. М. Казановська (3.2.1, 3.4.2); О. І. Капленко (7.4); К. В. Клименко (5.1); В. П. Колосова (7.4); С. М. Корнієнко (3.4.2); В. О. Коцюба (8.1.3, 8.1.4); Т. В. Кошук (6.1, 6.4); В. В. Крилова (8.2.5); Є. Ю. Кузькін (1.4); В. І. Левін (3.2.3); О. О. Любіч (8.1–8.3, висновки до розд. 8); С. І. Мельниченко (6.2); Г. С. Мельничук (2.4); Т. А. Мусатова (5.1); М. В. Ніконова (8.2.2); Є. В. Олейніков (3.4.1); Л. Г. Олейнікова (3.1, 3.2.1–3.2.3, 3.3, 3.4.1, 3.4.2); Я. В. Петраков (2.4); В. А. Плєскач (розд. 4); Л. Б. Райнова (2.1, 2.5); А. М. Соколовська (2.1, 2.2, 2.5); Н. Б. Страхова (8.2.4, 8.3.1); Г. М. Терещенко (5.1, 5.3); О. М. Тимченко (2.3); В. О. Ткачук (8.2.3); І. В. Точиліна (3.1); К. Ю. Цицик (6.3, 6.5); Т. Ю. Яра (розд. 4)

Рецензенти:

І. О. Лютий – доктор економічних наук, професор;
В. М. Опарін – доктор економічних наук, професор;
В. І. Міщенко – доктор економічних наук, професор

Рекомендовано до друку Вченою радою

*Державної навчально-наукової установи “Академія фінансового управління”
(протокол № 11 від 28 листопада 2014 р.)*

Модернізація фінансової системи України в процесі євроінтеграції : у 2 т. /
М74 Т. І. Єфименко, С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов та ін. ; за ред. О. В. Шлапака, Т. І. Єфименко ;
ДННУ “Акад. фін. управління”. – К., 2014. –

ISBN 978-966-2380-82-8

Т. 1. – 2014. – 760 с.

ISBN 978-966-2380-83-5

У колективній монографії розкриваються напрями модернізації вітчизняної фінансової системи з урахуванням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

У першому томі розглядаються особливості фінансової консолідації та забезпечення стійкості державних фінансів, посилення регулюючого впливу податкової системи на економіку і соціальну сферу, напрями модернізації системи оподаткування з метою детінізації економічних процесів, інформаційно-аналітичне супроводження модернізації податкової системи, стан вітчизняного фінансового сектору та вдосконалення інструментів антикризового регулювання національної банківської системи, міжнародний досвід управління фінансами державних нефінансових корпорацій, шляхи підвищення ефективності співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями в умовах євроінтеграції. Видання підготовлено відповідно до пріоритетних напрямів наукових досліджень та за результатами виконання тематичного плану науково-дослідних робіт ДННУ “Академія фінансового управління” у 2012–2014 рр.

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

УДК 336-048.35(477:47)
ББК 65(4Укр)261

ISBN 978-966-2380-82-8
ISBN 978-966-2380-83-5 (т. 1)

© Автори, 2014
© ДННУ “Академія фінансового управління”, 2014

ЗМІСТ

Розділ 1. ФІСКАЛЬНА КОНСОЛІДАЦІЯ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

1.1. Фіскальна консолідація та її механізми	7
1.2. Фіскальні правила та їх застосування в межах програм фіскальної консолідації	20
1.3. Координація напрямів фіскальної політики в країнах – членах ЄС як фактор стійкості державних фінансів.	37
1.4. Фіскальні механізми забезпечення стійкості сектору загального державного управління в Європейському Союзі	53
1.5. Загострення ризиків та імперативи фіскальної консолідації в Україні	65
<i>Висновки до розділу 1</i>	<i>80</i>
<i>Список використаних джерел</i>	<i>83</i>

Розділ 2. НАПРЯМИ ПОСИЛЕННЯ РЕГУЛЮЮЧОГО ВПЛИВУ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ НА ЕКОНОМІКУ І СОЦІАЛЬНУ СФЕРУ

2.1. Інструменти політики фіскальної консолідації та їх вплив на макроекономічні процеси	90
2.2. Необхідність та шляхи подальшого реформування податкової системи України	117
2.3. Концептуальні засади реформування податку на нерухоме майно.	143
2.4. Оцінка ефективності екологічно орієнтованих податків та шляхи її підвищення.	159
2.5. Соціальна справедливість в оподаткуванні доходів і майна фізичних осіб	194
<i>Висновки до розділу 2</i>	<i>205</i>
<i>Список використаних джерел</i>	<i>212</i>
<i>Додатки до розділу 2</i>	<i>221</i>

**Розділ 3. ПОДАТКОВА КОНКУРЕНЦІЯ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ:
ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ**

3.1. Інституціональні умови міжнародної податкової конкуренції	248
3.2. Оцінка конкурентоспроможності податкової системи держави	257
3.2.1. <i>Конкурентоспроможність податкової системи України у розрізі міжнародних індексів</i>	257
3.2.2. <i>Вплив міжнародної податкової конкуренції на реформування податкової системи в Україні</i>	274
3.2.3. <i>Аналіз впливу податкової системи на розвиток економіки України</i>	283
3.3. Економіко-інституційні фактори функціонування тіньової економіки	289
3.4. Удосконалення системи оподаткування в контексті підвищення інституційної конкурентоспроможності	301
3.4.1. <i>Напрями модернізації системи оподаткування, спрямовані на детінізацію економічних процесів</i>	301
3.4.2. <i>Удосконалення нормативно-правової бази оподаткування як складової інституційного середовища функціонування податкової системи</i>	314
<i>Висновки до розділу 3</i>	339
<i>Список використаних джерел</i>	348

**Розділ 4. ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ СУПРОВОДЖЕННЯ
МОДЕРНІЗАЦІЇ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ**

4.1. Інформаційно-аналітичне забезпечення супроводу змін норм податкового законодавства	351
4.2. Інформаційно-аналітичне забезпечення системи оподаткування та її динаміка	364
4.3. Моніторинг податкових надходжень для аналізу й оцінювання їх впливу на бюджет та основні макроекономічні показники	393
<i>Висновки до розділу 4</i>	406
<i>Список використаних джерел</i>	410

**Розділ 5. ФІНАНСОВИЙ СЕКТОР УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ІННОВАЦІЙНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ**

5.1. Особливості розвитку фінансового сектору України в контексті забезпечення економічного зростання	411
5.2. Розвиток нових фінансових інструментів залучення інвестицій в економіку країни та передумови впровадження інновацій	436

5.3. Державні механізми запровадження інновацій у фінансовому секторі України та активізація інвестиційної діяльності.	455
<i>Висновки до розділу 5</i>	458
<i>Список використаних джерел</i>	460
 Розділ 6. УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ДЕРЖАВНИХ НЕФІНАНСОВИХ КОРПОРАЦІЙ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД І МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ	
6.1. Особливості фінансової діяльності державних нефінансових корпорацій.	463
6.2. Критерії оцінювання ефективності діяльності державних нефінансових корпорацій.	472
6.3. Методи та інструменти оцінювання ефективності фінансів державних нефінансових корпорацій	478
6.4. Фінансове управління державними нефінансовими корпораціями в країнах – членах Європейського Союзу.	489
6.5. Обґрунтування напрямів підвищення ефективності управління фінансами державних нефінансових корпорацій: адаптація досвіду розвинутих країн в Україні	501
<i>Висновки до розділу 6</i>	510
<i>Список використаних джерел</i>	512
<i>Додатки до розділу 6</i>	515
 Розділ 7. СПІВРОБІТНИЦТВО З МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ	
7.1. Антикризова політика МВФ у глобальному вимірі.	527
7.2. Стан реалізації проектів у державному секторі України, які підтримуються міжнародними фінансовими організаціями.	532
7.3. Фінансові аспекти запровадження зони вільної торгівлі з ЄС у контексті співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями	557
7.4. Фінансовий потенціал реалізації проектів Фонду східноєвропейського партнерства як чинник підвищення енергоефективності України в умовах євроінтеграції	568
7.5. Чинники активізації співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями	574
7.6. Шляхи підвищення ефективності співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями в умовах євроінтеграції.	580
<i>Висновки до розділу 7</i>	591
<i>Список використаних джерел</i>	594

Розділ 8. УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТРУМЕНТІВ АНТИКРИЗОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

8.1. Банківські кризи: специфіка та інструменти антикризового регулювання.	596
8.1.1. Природа банківських криз	596
8.1.2. Вплив глобальної фінансової кризи 2000-х років на банківський сектор . . .	610
8.1.3. Макропруденційна політика: сутність, інструменти, організаційна структура	618
8.1.4. Механізми антикризового регулювання банківської системи	624
8.2. Європейський досвід підвищення стійкості банків до фінансових криз.	640
8.2.1. Стрес-тестування банків в ЄС: методологія, результати тестів, оприлюднення.	640
8.2.2. Консервативний та антициклічний буфери капіталу	648
8.2.3. Нові регулятивні вимоги до ліквідності банків.	663
8.2.4. Регулювання системно важливих банків.	669
8.2.5. Антициклічне регулювання кредитної активності	688
8.3. Інструменти антикризового регулювання державних банків.	700
8.3.1. Підвищення капіталізації державних банків	700
8.3.2. Оптимізація бізнесу державних банків.	716
<i>Висновки до розділу 8</i>	<i>726</i>
<i>Список використаних джерел</i>	<i>730</i>
<i>Додатки до розділу 8</i>	<i>743</i>
Додатки	749

1 ФІСКАЛЬНА КОНСОЛІДАЦІЯ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

1.1. ФІСКАЛЬНА КОНСОЛІДАЦІЯ ТА ЇЇ МЕХАНІЗМИ

У післякризовий період у більшості країн (включаючи держави – члени ЄС) зберігаються високі фіскальні ризики. З одного боку, значним залишається рівень державних витрат, а ризики їх обмеження (фінансові, економічні, соціальні) виявилися істотними та потребують запровадження комплексних програм, спрямованих на посилення контролю за їхніми обсягами та структурою. Наслідком стало суттєве перевищення державними видатками доходів, мобілізованих для їх фінансування. З другого боку, постала нагальна необхідність розширення ресурсної бази бюджету сектору державного управління. Проте, як з'ясувалося, цього доволі складно досягнути через загострення макроекономічних ризиків: низькі темпи економічного зростання, високий (в окремих країнах – критичний) рівень безробіття, посилення навантаження на пенсійну систему тощо¹.

Розбалансування державних бюджетів (маються на увазі бюджети сектору загального державного управління) актуалізувало запровадження нетрадиційних заходів, спрямованих на досягнення відповідності між витратними та ресурсними частинами. У період економічної кризи перевага віддавалася залученню необхідних ресурсів у формі надходжень, які не належать до бюджетних доходів. Баланс забезпечувався шляхом доповнення дохідної бази коштами від недержавного сектору та населення, ресурсом від операцій на міжнародних фінансових ринках, надходженнями від проведення додаткової грошової емісії центральними банками, коштів, мобілізованих у межах стабілізаційних фондів тощо. Механізмами виконання таких завдань стали активізація державних запозичень, збільшення активів від продажу державного

¹ Економічна та фінансова криза 2008–2009 рр. змусила уряди багатьох країн перейти до політики фіскального стимулювання економіки, далі – до заходів фіскальної консолідації.

майна (в окремих державах), використання механізмів рефінансування (із застосуванням державного ресурсу) державних фінансових корпорацій та рекапіталізації (з використанням бюджетних ресурсів) нефінансових корпорацій державного сектору економіки. Характерно, що такі зміни відбувалися на тлі низьких рівнів інфляції, невисоких процентних ставок за використання фінансового ресурсу та незначних рівнів дохідності ринкових державних боргових цінних паперів. Такі тенденції відображає динаміка показників фіскального балансу та державного боргу для різних груп країн (табл. 1.1).

Останніми роками фіскальні баланси країн світу зводилися з дефіцитом, досягнувши максимального рівня у 2009 р. Вагомішим виявилось розбалансування дохідної та витратної частин бюджету сектору державного управління для групи розвинутих країн. Для держав із ринками, що формуються, також було характерним зростання показників розбалансованості державних фінансів у період економічної кризи, хоча їхня амплітуда виявилася набагато меншою порівняно з іншими країнами. Проте досягнення бюджетної збалансованості й у таких країнах потребувало розроблення та реалізації заходів фіскального коригування. Показники державного боргу не досягли в них критичних рівнів, як у розвинутих країнах, та ризики фінансового розвитку все одно є високими, а залежність від світових фінансових ринків – більш значимою.

Таблиця 1.1

**Динаміка фіскальних балансів та державного боргу
для груп країн світу, % ВВП**

Показник	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (прогноз)	2015 (прогноз)
<i>Країни світу в цілому</i>								
Баланс	-2,5	-7,8	-6,3	-4,8	-4,4	-3,8	-3,5	-3,0
Борг	64,9	74,9	78,6	79,0	80,6	78,6	78,2	77,5
<i>Розвинуті країни</i>								
Баланс	-3,9	-9,5	-8,3	-6,9	-6,2	-4,9	-4,3	-3,6
Борг	80,0	93,5	100,1	104,0	108,3	107,1	107,1	106,9
<i>Країни єврозони</i>								
Баланс	-2,1	-6,4	-6,2	-4,2	-3,7	-3,0	-2,6	-2,0
Борг	70,3	80,1	85,7	88,1	92,8	95,2	95,6	94,5
<i>Країни з ринками, що формуються</i>								
Баланс	-0,1	-4,6	-3,2	-1,7	-2,1	-2,4	-2,5	-2,2
Борг	33,5	36,0	40,3	37,8	36,5	34,9	33,7	33,0

Джерело: Public Expenditure Reform: Making Difficult Choices // International Monetary Fund. Fiscal Monitor. – 2014. – Apr. – 100 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2014/01/pdf/fm1401.pdf>.

Починаючи з 2011 р., у більшості країн активізовано політику такого коригування, яка мала позитивні наслідки. Однак лише у 2015 р. передбачається досягнути прийнятного (та все ж від'ємного) показника дефіциту сектору загального державного управління у 3 % ВВП. Зростання показників державного боргу тривало до 2012 р. включно, а зусилля щодо його зниження не розв'язали проблем.

У ЄС показники дисбалансу фіскальної сфери були меншими порівняно з групою розвинутих країн. Водночас спостерігалася загальна тенденція розбалансування видаткової та дохідної частин загального уряду (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Динаміка показників фіскальної сфери країн – членів ЄС, % ВВП

Показник	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ЄС-27								
Видатки	46,2	45,5	47,0	51,0	50,6	49,0	49,3	49,1
Доходи	44,6	44,6	44,6	44,1	44,1	44,6	45,4	45,7
Державний борг	61,5	58,9	62,2	74,51,7	80,2	82,7	85,5	87,4
ЄС-17								
Видатки	46,7	46,0	47,1	51,2	51,0	49,5	50,0	49,8
Доходи	45,3	45,3	45,0	44,9	44,8	45,4	46,3	46,8
Державний борг	68,6	66,4	70,2	80,1	85,6	87,5	90,8	92,7

Джерело: Government Finance Statistics // Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables.

У період кризи державні витрати різко зросли, а доходи сектору державного управління зменшилися. За таких умов уряди змушені були втілювати програми, спрямовані на досягнення прийнятніших співвідношень між витратною та дохідною частинами сектору державного управління. З метою обмеження дисбалансів фіскальної сфери в зарубіжних країнах було прийнято рішення про посилення жорсткості фіскальної політики. Запроваджено різноманітні підходи, спрямовані на досягнення орієнтирів фіскальної стійкості, які передбачали: проведення інституційних реформ у межах фіскального сектору, реалізацію програм фіскальної консолідації, введення нових та реформування старих фіскальних правил, середньострокового бюджетного планування, підвищення транспарентності фіскальної сфери тощо. Характерно, що такі зміни здійснювалися за умов зниження темпів економічного зростання (з 2010 р.), і лише починаючи з першої половини 2013 р. намітилася тенденція до поживлення, яка, за прогнозами, зберігатиметься у 2014 та 2015 рр. (рис. 1.1).

Позитивних результатів у покращанні показників фіскального збалансування досягнуто завдяки цілеспрямованій реалізації програм фіскальної консолідації, що передбачають розроблення та здійснення системи заходів для розв'язання зазначених проблем. Кінцевою метою таких реформ є забезпечення стійкості державних фінансів, порушеної під час економічної кризи. Розроблені фахівцями Євро-

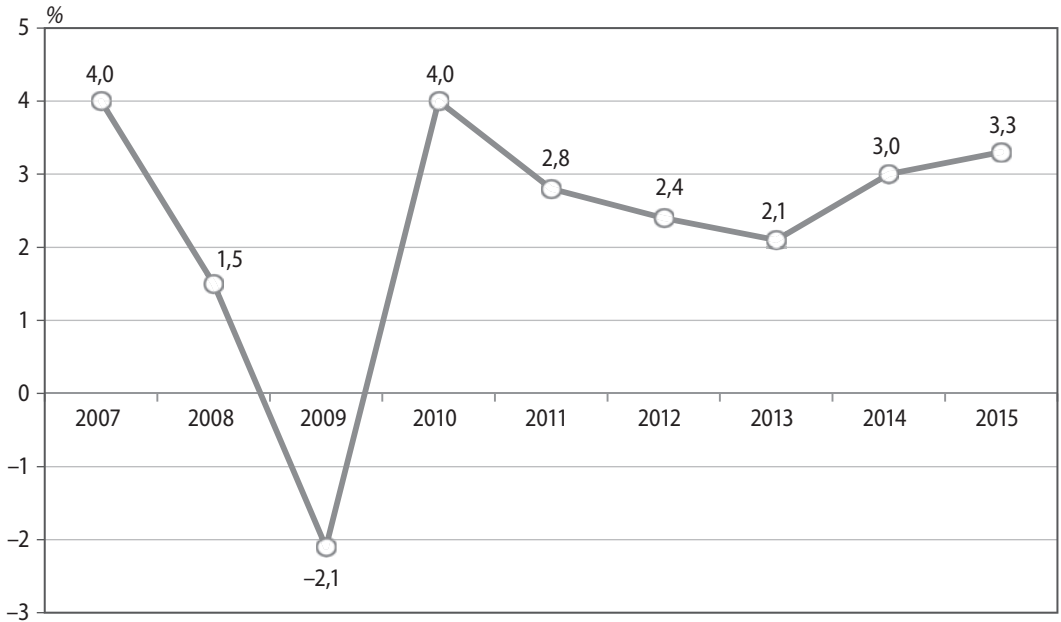


Рис. 1.1. Динаміка зростання валового світового продукту

Джерело: World Economic Situation and Prospects 2014. United Nations 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/wesp2014.pdf.

пейської Комісії напрями та механізми такого коригування рекомендовано до використання всім державам – членам ЄС¹.

У зарубіжних наукових працях та рекомендаціях міжнародних організацій наводяться різні трактування змісту фіскальної консолідації. Зокрема, фахівці ОЕСР зводять її до державної політики, спрямованої на зменшення дефіцитів уряду та припинення накопичення державного боргу². При цьому під дефіцитами уряду мають на увазі дефіцити не державного (федерального) бюджету, а сектору державного управління загалом, а під державним боргом – боргові зобов'язання, накопичені в межах цього сектору.

За іншим підходом, фіскальна консолідація зводиться до покращання балансу бюджету шляхом застосування заходів дискреційної фіскальної політики протягом визначеного періоду або періоду, після якого вони запроваджуються. Під балансом бюджету розуміють баланс фінансових операцій сектору загального державного управління³.

¹ Sustainability Report 2012 / European Commission // European Economy. – 2012. – № 8. – 204 р.; Sustainability Report 2009 / European Commission // European Economy. – 2009. – № 9. – xii, 160 р.

² Див.: Glossary of Statistical Terms. Fiscal Consolidation / OECD [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=984>.

³ Public Finances in EMU 2011 // European Economy. – 2011. – № 3 – Р. 195.

Ширшим є розгляд фіскальної консолідації як комплексу заходів із метою оптимізації бюджетних видатків, проведення структурних реформ, збільшення надходжень до бюджету не тільки шляхом змін у системі оподаткування, а й з використанням заходів стимулювання економіки і бізнесу¹.

Нерідко фіскальна консолідація обмежується поліпшенням бюджетного балансу, яке відображається у зменшенні дефіциту (здебільшого первинного структурного балансу) протягом періоду, коли безперервно відбувається таке покращання².

Окремі науковці намагаються дати конкретніші визначення фіскальної консолідації. Зокрема, С. Барріоз, С. Лангедик та Л. Пенч вважають, що вона зводиться до покращання циклічно скоригованого первинного балансу не менше ніж на 1,5 % протягом одного року або протягом трьох років, якщо щороку такий баланс не погіршується більше ніж на 0,5 % ВВП (поступова консолідація). Зважаючи на такий підхід, річна консолідація розглядається як епізод, оскільки кожний наступний рік багаторічної консолідації є епізодами її здійснення³.

За визначенням Дж. Сакса, фіскальна консолідація полягає в ліквідації фіскального та квазіфіскального дефіциту, які є причинами високої інфляції. Ця консолідація завжди передбачає різке скорочення субсидій, а також значне зменшення державних видатків на інвестиції з переведенням основної частини цих видатків з бюджету на самі підприємства⁴.

Таким чином, фіскальна консолідація у більшості випадків зводиться до скорочення дефіциту сектору загального державного управління та боргу, накопиченого в його межах. Проте цей підхід можна вважати дещо спрощеним, оскільки увага зосереджується, скоріше, на проміжних результатах, а не на кінцевих орієнтирах. На наш погляд, фіскальну консолідацію доцільно розглядати як систему заходів щодо реформування фіскальної сфери з метою підвищення стійкості державних фінансів. До напрямів реалізації такої фінансової політики належать обмеження дефіциту сектору загального державного управління, зменшення обсягів та покращання структури державного боргу. При цьому здійснення таких заходів не повинне супроводжуватися посиленням негативних впливів на основні макроекономічні показники розвитку країни (темпи зростання ВВП, податкове навантаження, рівень споживання, величину платоспроможного попиту, рівень інфляції тощо).

Для оцінювання впливу таких заходів на стійкість державних фінансів використовується декілька визначень балансу сектору загального державного управ-

¹ Фискальная консолидация: итоги визита МВФ в Украину // Экономические новости. – 2010. – 16 нояб. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economic-ua.com/analitika/25099>.

² Фискальна консолідація // Тлумач. Словник бюджетної термінології [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://tlumach.com.ua/slovyk_byudjetnoji_terminologiji/page/fiskalna_konsolidatsiya.370.

³ Barrios S. EU Fiscal Consolidation after the Financial Crisis: Lesson from Past Experiences / S. Barrios, S. Landedijk, L. Pench // EC Economic Paper. – 2010. – № 418. – P. 11.

⁴ Sachs J. An Overview of Stabilization Issues Facing Economies in Transition / J. Sachs // CISP [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cisp.org.ua/cisp/cisp_uk.nsf/CISP-Jeffrey-Sachs-02-Ukr?OpenForm.

ління: фактичний баланс, первинний баланс, циклічно скоригований баланс та структурний баланс. Такий підхід застосовується у більшості розвинутих країн.

Під фактичним балансом розуміють баланс операцій з мобілізації доходів, здійснення видатків і кредитування (залучення та надання позик) до сектору загального державного управління. Первинний баланс сектору загального державного управління – це та його частина, в якій не відображено фінансових потоків, пов'язаних зі здійсненням платежів, спрямованих на обслуговування державних боргових зобов'язань. Таким чином, враховуються лише обсяги доходів і видатків бюджету, які здійснюються на виконання функцій органів державного управління у чистому вигляді, без урахування платежів з обслуговування державних боргових зобов'язань. Циклічно скоригований баланс враховує надходження та видатки, зумовлені циклічними факторами. Структурний баланс (або циклічно скоригований первинний баланс) – це баланс без урахування циклічно скоригованого балансу бюджету, одноразових і тимчасових виплат. Інакше кажучи, це баланс бюджету загального уряду за винятком виплат процентів за валовим державним боргом, впливу циклічних факторів на доходи і видатки бюджету, ефекту одноразових і тимчасових операцій сектору державного управління.

Розроблення програми фіскальної консолідації передбачає розв'язання таких завдань:

- визначення основних викликів та проблем розвитку державних фінансів, що потребують вирішення протягом як короткострокового, так і середньо- та довгострокового періодів;
- виявлення причин виникнення фіскального розриву в межах сектору державних фінансів та його можливих наслідків для розвитку як фінансової системи, так і економіки загалом;
- розроблення програм фіскальної консолідації, спрямованих на забезпечення стабілізації розвитку державних фінансів та підвищення їхньої стійкості;
- визначення механізмів реалізації таких програм та заходів щодо їх імплементації.

Програми фіскальної консолідації націлені на збалансування обсягів доходів і видатків сектору загального державного управління (за умов обмеження використання механізмів запозичень), досягнення адекватніших (з урахуванням тенденцій розвитку економіки) обсягів доходів до бюджетної системи та державних цільових фондів, оптимізацію обсягів та покращання структури витрат органів державного управління, зменшення величини та раціоналізацію структури фінансування видатків, не компенсованих доходами, підвищення ефективності витрачання державних ресурсів, послаблення тиску державного та гарантованого державою боргу на бюджетну й монетарну системи.

Водночас запровадження таких програм не лише зумовлює зміни в межах фіскальної сфери, а й впливає на економічне зростання, рівень зайнятості, розвиток грошово-кредитної системи, фінансового та реального секторів економіки, фінансування соціальних програм тощо. В окремих випадках (за недостатнього врахування таких впливів) позитивні результати, досягнуті під час реалізації програм фіскальної консолідації, можуть перекиватися негативними наслідками у багатьох сферах економічного і соціального розвитку країни.

Досить актуальними виявилися питання вжиття заходів, спрямованих на проведеної фіскальної консолідації за умов накопичення таких обсягів дефіциту сектору загального державного управління та державного боргу, коли країна функціонує на межі неплатоспроможності. Небезпека дефолту за державними борговими зобов'язаннями змушує уряд вдаватися до реалізації програм прискореної фіскальної консолідації. Прикладами є Греція, Іспанія, Португалія, Кіпр та ін. Проте і в державах, де не виникає таких загрозливих фінансових ситуацій, спрямованість на зниження рівня запозичень та загальної заборгованості уряду може мати позитивні наслідки.

Особливого значення набувають питання термінів здійснення фіскальної консолідації. Такі заходи зазвичай дають позитивні результати протягом середньо- або довгострокових періодів (за умов нейтралізації їхніх можливих негативних впливів). Слід також звернути увагу на необхідність координації таких програм із програмами інших країн у межах економічної інтеграції.

Однак варто зауважити, що намагання реалізувати програми прискореної фіскальної консолідації може призвести до посилення негативних впливів на соціально-економічний розвиток країни. Досягнення швидких результатів у фіскальній сфері (зокрема зменшення обсягів дефіциту сектору загального державного управління, зниження темпів нарощування державного боргу) передбачає суттєве скорочення державних витрат або посилення податкового навантаження, що нерідко супроводжується зниженням темпів економічного зростання. У разі реалізації заходів фіскальної консолідації шляхом зменшення публічних витрат загострюються соціальні проблеми, а також обмежується фінансування програм реформування економіки. Різке скорочення обсягів державних запозичень та внесення змін до їхньої структури може призвести до зміни позицій на фінансових ринках.

Важливим є питання співвідношення заходів, спрямованих на зменшення державних витрат та збільшення доходів шляхом посилення податкового навантаження. За визначенням зарубіжних науковців, фіскальна консолідація шляхом зниження державних витрат є результативнішою порівняно з політикою підвищення оподаткування. У разі необхідності посилення податкового навантаження, пріоритет слід віддавати податкам, які справляють менш негативний вплив на економічне зростання, зокрема на власність та споживання. Доцільне також поєднання заходів фіскальної консолідації та діяльності, спрямованої на підвищення рівня міжнародної конкурентоспроможності. Варто враховувати, що обмеження державних витрат і підвищення оподаткування призводять до стримування внутрішнього попиту. Заходами держави з метою посилення її конкурентоспроможності є дерегуляції та підвищення ефективності управління на всіх рівнях державної влади¹.

Нерідко реалізація планів фіскальної консолідації спричиняє зменшення обсягів сукупного попиту, виробництва та зниження рівня зайнятості. Тому окремі експерти критично ставляться до таких програм. Наголошується, що “зацикленість”

¹ Див.: Solution for Redesigning Fiscal Consolidation and Debt Management // Global Economic Solutions [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.global-economic-symposium.org/knowledgebase/the-global-economy/redesigning-fiscal-consolidation-and-debt-management/solutions/solution.2012-06-21.5654139657>.

європейських країн на питаннях фіскальної консолідації є “результатом помилкового діагностування проблеми”. Запровадження жорстких бюджетних обмежень може призвести до уповільнення темпів розвитку країни.

Здійснення консолідації має доповнюватися заходами, спрямованими на підтримання економічного зростання, стабілізацію реального та фінансового секторів, обмеження інфляції, запобігання зниженню рівня зайнятості, стримування негативного впливу фіскальної ситуації на монетарну політику.

Процеси фіскального коригування відбуваються як у розвинутих державах, так і в країнах з ринками, що формуються. Зокрема, у США було розроблено плани значного зменшення бюджетних видатків та збільшення доходів, які мають на меті обмеження нових державних запозичень для уникнення “фіскального обриву”. Такі заходи передбачено для істотного зменшення дефіциту федерального бюджету, який на початок 2013 р. сягав 7 % ВВП.

Актуальними є питання проведення фіскальної консолідації в країнах ЄС, де спостерігалися стрімке зростання обсягів дефіциту державних бюджетів країн-учасниць та накопичення державного боргу. Причинами стали програми використання потенціалу державних фінансів для фінансування соціальних програм, надання державної підтримки банківським установам, підприємствам реального сектору економіки, проведення структурних реформ (зокрема пенсійної системи), створення стабілізаційних фондів та механізмів (на міждержавному рівні). Виникла нагальна необхідність проведення скоординованішої фіскальної політики в межах ЄС.

Водночас особливості проведення фіскального коригування у різних країнах ЄС суттєво різняться. Наприклад, програми фінансового оздоровлення у периферійних країнах єврозони мають за основу суттєве скорочення державних витрат, при чому ці країни не можуть використовувати традиційні способи відновлення економічного зростання – девальвацію національної валюти та збільшення виробництва експортоорієнтованої продукції. Тому реалізуються можливості “внутрішньої девальвації” – зниження вартості робочої сили до такого рівня, коли вироблена продукція стає конкурентоспроможною порівняно з іншими країнами. Плани різкого скорочення державних витрат передбачають обмеження соціальних програм, зменшення державних інвестицій та підвищення рівня оподаткування. Проте зменшення державних видатків нерідко перетворюється на фактор обмеження економічного зростання.

Проблемам бюджетної політики, її впливу на економічне зростання та стратегії бюджетної консолідації відводиться центральне місце в обговореннях на саміті ЄС у Брюсселі 14–15 березня 2013 р. Згідно з висновками Європейської Ради EUCO 23/13, проведення диференційованої, сприятливої для економічного зростання фіскальної консолідації залишається одним із найважливіших завдань політики ЄС. Наразі багато країн-учасниць досягнули значного прогресу в регулюванні структурного балансу бюджету, й, за висновками Європейської Ради, така політика має впроваджуватися й надалі. Але поточні проблеми ЄС вказують на необхідність дотримання чітких структурних пріоритетів бюджетно-податкової політики¹.

¹ European Council. Conclusions EUCO 23/13. Brussels. – 2013. – 14 March.

Попри помітне зниження рівня дефіциту сектору загального державного управління, у багатьох країнах ЄС спостерігалася тенденція до зростання показників державного боргу (заборгованості сектору загального державного управління) (табл. 1.3). Починаючи з 2008 р., ці показники стійко зростали (найбільше у 2009 р. – 12,4 в. п. порівняно з попереднім періодом). Наступного року темпи нарощування боргу помітно уповільнилися, проте у 2012 р. знову визначилася тенденція до їх зростання. Близькою до такої траєкторії була й динаміка показників заборгованості у країнах еврозони. Слід звернути увагу на різке зменшення темпів її приросту у 2011 р. та нове помітне їх підвищення у 2012 р. Таким чином, намагання урядів обмежити обсяги заборгованості сектору загального державного управління протягом останніх років (під час запровадження заходів фінансової консолідації) мали певні позитивні результати, однак утримати прийнятні темпи в 2012–2013 рр. не вдалося.

Щодо окремих країн (у табл. 1.3 наведено показники лише деяких із них), то найсприятливішою (щодо результативності заходів з обмеження державної заборгованості) виявилася ситуація в Німеччині, де було досягнуто не тільки зниження темпів приросту боргу, а й зменшення (у 2011 р.) його частки до ВВП. Ситуація у Франції та Великобританії близька до динаміки показників країн – членів ЄС загалом. Водночас слід звернути увагу на доволі високі показники державного боргу у Великобританії у 2013 р. У Греції, незважаючи на помітний прогрес у 2012 р. (частка заборгованості зменшилася на 14,4 в. п.), тенденція до його накопичення стрімкими темпами тривала.

Особливе значення надається запровадженню програм фінансової консолідації, які не справлятимуть вагомому негативного впливу на економічне зростання. Зокрема, деякі науковці пропонують навіть запровадити так зване фінансове таргетування, спрямоване на жорстке обмеження бюджетного дефіциту та залежності від кон'юнктурних бюджетних доходів.

Таблиця 1.3

**Динаміка показників боргу сектору загального державного управління
у країнах ЄС, % ВВП**

Країни	Фактично						Прогноз		
	2006	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ЄС	61,7	74,6	78,4	81,3	85,0	87,1	88,1	88,3	87,6
Єврозона	68,7	80,0	83,8	86,4	90,8	93,1	94,5	94,8	93,8
Німеччина	68,0	74,5	80,3	77,6	79,0	76,9	74,5	72,4	69,6
Франція	64,0	79,2	81,5	85,0	89,2	92,2	95,5	98,1	99,8
Великобританія	43,3	67,8	76,4	81,9	85,8	87,2	89,0	89,5	89,9
Португалія	69,4	83,2	96,2	111,1	124,8	128,0	127,7	125,1	123,7
Греція	107,5	129,7	146,0	171,3	156,9	174,9	175,5	168,8	157,8

Джерело: European Economic Forecast // European Economy. – 2013. – № 1. – 132 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf; European Economic Forecast // European Economy. – 2014. – № 7. – 164 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee7_en.pdf.

Головною метою програм фіскальної консолідації є забезпечення стійкішого стану державних фінансів. Вона досягається шляхом вирішення низки завдань, зокрема:

- подолання дисбалансів у бюджетній сфері (ліквідація дефіцитів державного/федерального бюджетів, а також місцевих бюджетів);
- поліпшення фінансового стану державних цільових фондів;
- зміцнення фінансового потенціалу державних банків;
- обмеження квазіфіскальних операцій з метою зменшення їхнього негативно-го впливу на державний та місцеві бюджети;
- фінансове оздоровлення державних фінансових і нефінансових корпорацій.

Актуальними є питання раціоналізації фінансування бюджету (обмеження фінансування дефіциту лише видатками на інвестиційну діяльність), покращання його структури, посилення цільової спрямованості використання ресурсу, залученого за умов фінансування фіскального дефіциту.

Ширші можливості для фінансування заходів із реалізації програм фіскальної консолідації виникають у межах інтеграційних об'єднань. Зокрема, у ЄС застосовуються механізми консолідованого фінансування проблем розвитку країн-членів: використовуються ресурси Європейського стабілізаційного фонду, здійснюється емісія облігацій з метою реструктуризації боргів країн, які виявилися найбільш вразливими до кризи, впроваджуються заходи для посилення фінансової дисципліни.

Водночас в умовах інтеграції проявляються нові ризики та проблеми: нерівномірність економічного розвитку різних країн, погіршення фінансового стану периферійних держав, посилення фінансового навантаження на провідних членів співдружності та ін.

Програми фіскальної консолідації розробляються на довго- та середньостроковій основі, а також враховують вплив реформування фіскальної сфери протягом короткострокових періодів. За визначенням науковців ОЕСР, фіскальна консолідація потребує вибору шляхів її реалізації (якою вона повинна бути), термінів проведення (як швидко вона має виконуватися) та механізмів її здійснення (які інструменти необхідно використати)¹.

У євроні частка торгівлі в єдиній валюті є доволі високою, і уряди передусім намагаються впливати на зменшення витрат замість того, щоб забезпечувати збільшення доходів шляхом досягнення вищого рівня оподаткування, інтернаціоналізації мобільності податкової бази й тиску витрат, пов'язаних із пенсійним забезпеченням. Слід також урахувати можливу значну негативну дію фіскального коригування на економічну активність. У період спаду заходи фіскальної консолідації зміцнюють економічний цикл, а тому сприяють спаду, запроваджуючи авансоване фіскальне обмеження. Нерідко пропонується здійснювати фіскальну консолідацію поступово².

¹ Fiscal Consolidation: How Much, How Fast and by What Means? // OECD Economic Policy Papers. – 2012. – № 1. – P. 12.

² Fiscal Monitor – Taxing Times / International Monetary Fund. – Washington, D.C. : IMF, 2013. – Oct. – 105 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2013/02/pdf/fm1302.pdf>.

У 2013 р. Єврокомісії рекомендовано (міністрами фінансів країн-учасниць), щоб держави – члени ЄС координували свої фіскальні політики з метою забезпечення таких темпів фіскальної консолідації, які враховують фіскальну та економічну ситуацію в кожній країні у проведенні бюджетного регулювання, визначеного у структурних термінах згідно з рекомендаціями Пакту стабільності та зростання. Це дасть змогу автоматично стабілізувати функції шляхом регулювання. З метою посилення надійності фіскальної політики протягом середньострокового періоду рекомендується спрямовувати фіскальну консолідацію на підвищення загальної ефективності та дієвості заходів у сфері витрат та доходів, які підтримують економічне зростання, і реалізацію необхідних структурних реформ, що збільшують потенціал економічного зростання.

Розглядаючи питання впливів фіскальної консолідації на економічне зростання, зарубіжні науковці (А. Алесіна, К. Фаверо, Ф. Гіавазі) дійшли висновку, що слід виокремлювати впливи внаслідок, з одного боку, зміни державних витрат, з другого – податкового регулювання.

Зміни до обсягів державних видатків вносять протягом середньо- та короткострокових періодів. Здебільшого це не призводить до поглиблення рецесії, натомість під час застосування заходів регулювання податкової сфери нерідко економічне зростання зазнає негативних впливів (спостерігаються ознаки продовження або навіть поглиблення рецесії). Пояснюється це тим, що позитивне ставлення інвесторів до перспектив розвитку економіки переважно спостерігається за умов регулювання витрат, ніж оподаткування¹.

З огляду на аналіз досвіду проведення фіскальної консолідації (активізації заходів з метою зменшення дефіциту сектору загального державного управління та обмеження обсягів державного і гарантованого державою боргу), у зарубіжних країнах можна виокремити такі її напрями:

- скорочення обсягів та внесення змін до структури державних витрат, обмеження умовних державних зобов'язань;
- раціоналізація обсягів та покращання структури бюджетного кредитування суб'єктів господарської діяльності (особливо державних підприємств та корпорацій);
- реформування податкової системи (шляхом внесення змін, обмеження пільг або надання їх на інших умовах; протидія ухиленню від оподаткування тощо);
- раціоналізація обсягів та структури субсидій суб'єктам господарської діяльності, внесення змін до умов їх надання та використання (особливо державним підприємствам та корпораціям);
- реформування цін на енергоресурси та доведення їх до рівня ринкових (вважається, що стимулювання економіки шляхом надання субсидій неефективне та викривляє систему ціноутворення);
- удосконалення (реформування) механізмів надання та використання соціальних трансфертів (надання їх тим, у кого споживання нижче за прийнятій

¹ *Alesina A. The Output Effect of Fiscal Consolidations / A. Alesina, C. Favero, F. Giavazzi // NBER Working Paper. – 2012. – № 18336 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tcd.ie/Economics/assets/pdf/giavazziTCD.pdf>.*

- рівень (наприклад, прожитковий мінімум), удосконалення адресної системи соціального захисту;
- реформування пенсійної системи (для забезпечення довгострокової стійкості пенсійних фондів);
- посилення спрямованості монетарної політики на забезпечення економічного зростання та збільшення доходів бюджету.

До важливих завдань, які вирішуються під час реалізації програм фіскальної консолідації, також відносять зменшення державних запозичень, що спрямовується на обмеження обсягів державної заборгованості. Досягнення таких результатів є запорукою послаблення тиску погашення та обслуговування державних боргових зобов'язань на стійкість державних фінансів.

Водночас зведення бюджету з дефіцитом дає певні позитивні імпульси. За прийнятних умов мобілізація ресурсів із використанням механізмів запозичень (низьких ставок процентних платежів за користування коштами, відсутності негативного тиску з боку кредиторів на розв'язання економічних та фінансових проблем позичальника, забезпечення раціонального та ефективного використання залучених ресурсів тощо) сприяє збільшенню державних інвестицій, фінансуванню реформ, розширенню ділової активності шляхом надання преференцій бізнесу. Слід зважати також на можливості неборгового фінансування дефіциту сектору загального державного управління в процесі мобілізації надходжень від приватизації державного майна та проведення активних операцій.

Тому запровадження заходів фіскальної консолідації будь-якою ціною у найкоротші терміни не завжди виправдане. Необхідно враховувати не тільки обсяги накопиченої державної заборгованості, а й стан розвитку економіки країни, умови залучення ресурсів з метою фінансування дефіциту сектору державного управління, тенденції розвитку державних фінансів загалом та ін. Для країн з ринками, що формуються, використання таких важелів має важливіше значення порівняно з розвинутими державами. Проте високі ризики проведення цих операцій стримують активізацію такої політики.

Варто звернути увагу й на інші проблеми. Зусилля, спрямовані на зміцнення контролю за обсягами боргу, нерідко призводять до зростання дохідності позик. У перші післякризові роки в країнах з ринками, що формуються, боргові коефіцієнти помітно підвищилися. У розвинутих країнах було досягнуто незначного прогресу через повільне економічне зростання після рецесії. У деяких випадках підвищувався рівень дохідності, що негативно впливало на проведення політики стабілізації та банківської стійкості. З'ясувалося, що в багатьох країнах реалізація фіскальної консолідації потребує доволі значних періодів фіскального стиснення для досягнення передкризових рівнів боргу.

Держави, в яких запроваджуються істотні зміни у виконанні програм фіскальної консолідації, зазвичай використовують змішану політику у сфері формування доходів та здійснення видатків, тоді як розвинуті держави (порівняно з країнами із ринками, що формуються, та країнами з низькими доходами) переважно вдаються до зменшення витрат. Більшість країн намагається запровадити заходи, які меншою мірою справлятимуть негативний вплив на економічне зростання (зокрема

реформування правових систем, підвищення оподаткування у сферах, що не спричиняють деформації економіки).

Загалом заходи фіскального регулювання переважно спрямовуються на стабілізацію сфери державних фінансів, а не на підтримку економічного зростання та досягнення позитивних соціальних впливів. Тому в багатьох країнах (особливо тих, що мають значні плани фіскального регулювання) виникла потреба доповнити такі програми заходами щодо підтримки інвестицій та реформування оподаткування, які спрямовані на довгострокові орієнтири економічного зростання.

Заходи зі зміни як видатків, так і доходів важливі для досягнення соціальної рівності та поліпшення зайнятості, що слід урахувати, коли запроваджуються широкі програми фіскальної консолідації для забезпечення стійкості. Відповідний (раціональний) ступінь прогресії в оподаткуванні та доступ до соціальних пільг необхідні для обмеження негативних соціальних ефектів у межах регулювання. Оптимально скомпонована податкова політика та політика у сфері соціальної допомоги, які супроводжуються активною програмою працевлаштування, можуть сприяти збільшенню пропозиції і попиту на ринку праці. Структурні реформи – ключовий елемент для покращання економічного зростання та зайнятості.

Незважаючи на суттєвий прогрес у відновленні стійкості публічних фінансів, рівень фіскальної нестабільності у більшості країн залишається доволі гострою проблемою. Вимоги до зменшення державного боргу досить значні, що посилює залежність країн від непередбачуваних змін на фінансових ринках. Частково причиною є висока ліквідність, запроваджена центральними банками з метою підтримки економічної активності. Ринки істотно розширили операції з публічним боргом. Такі зміни справляють зворотний вплив на фіскальне регулювання та прийнятні умови економічного зростання. Якщо більшість країн із ринками, що формуються, а також країн з низькими доходами можуть зупинити регулюючі зусилля до очікування сприятливіших прогнозів економічного зростання, то розвинуті держави зазвичай не мають такої можливості¹.

Запровадження програм фіскальної консолідації підсилюється заходами грошово-кредитної політики (зокрема у США, Японії та країнах еврозони). Прикладом є програма кількісного пом'якшення, яка запроваджена в США, спрямована на стимулювання розвитку економіки. Центральний банк здійснює викуп боргових цінних паперів з метою зниження їхньої дохідності та полегшення доступу учасників фінансових ринків до зовнішнього фінансування. Так, у 2009 р. було викуплено на суму 1,7 трлн дол. США так звані токсичні активи (іпотечні та державні облигації) з метою запобігання поглибленню банківської кризи².

Для реалізації програм фіскальної консолідації здійснюються широкі інституціональні перетворення. Зокрема, в ЄС введено Нові фіскальні правила в межах Пакту стабільності та зростання, спрямовані передусім на лімітування державного

¹ Taking Stock: A Progress Report on Fiscal Adjustment // International Monetary Fund. Fiscal Monitor. – 2012. – Dec. – x, 103 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/02/pdf/fm1202.pdf>.

² Бюлетень Національного банку України. – 2012. – Листоп. – С. 15–17.

(публічного) боргу в країнах-членах і попередження структурних дефіцитів. Моніторинг таких показників здійснюватиметься постійно з наданням результатів Європейській Комісії (у межах Європейського семестру). У березні 2012 р. 25 членів ЄС уклали Договір про стабільність, координацію й управління в Економічному і валютному союзи (Treaty on Stability Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union), або фінансовий компакт. Ці країни прийняли рішення запровадити єдині й пов'язані бюджетні правила на рівні національних правових систем, включаючи конституційний рівень¹.

Таким чином, фінансова консолідація зводиться до системи реформування фінансової сфери, спрямованої на підвищення стійкості державних фінансів. До напрямів її проведення належать обмеження дефіциту сектору загального державного управління, а також зменшення обсягів державного боргу та покращання його структури.

У післякризовий період більшість зарубіжних країн запроваджують заходи з метою збалансування фінансової сфери. Водночас з'ясувалося, що, крім позитивних наслідків, такі програми зумовлюють певний негативний вплив (на темпи економічного зростання, рівень зайнятості, розвиток грошово-кредитної системи, фінансового та реальних секторів економіки, фінансування соціальних програм тощо).

Тому реалізація програм фінансової консолідації потребує підкріплення її заходами, спрямованими на обмеження такого впливу: внесенням змін до грошово-кредитної політики (націлення її на підтримання стійкості державних фінансів та економічного зростання), проведенням інституційних перетворень, посиленям координації фінансової політики в межах економічної інтеграції.

Програми фінансової консолідації запроваджуються й в Україні. У процесі їх реалізації доцільно врахувати як позитивний, так і негативний досвід її проведення з метою підвищення соціально-економічної результативності та уникнення негативних наслідків.

1.2. ФІСКАЛЬНІ ПРАВИЛА ТА ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ В МЕЖАХ ПРОГРАМ ФІСКАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ

У фундаментальній праці експертів МВФ "Управління державними фінансами та його архітектура, що формується" (2013 р.) застосування фінансових правил віднесено до важливих інновацій у сфері управління публічними фінансами². У 1990 р. лише п'ять країн (Німеччина, Індонезія, Люксембург, США, Японія) послуговувались фінансовими правилами. У подальшому процеси формування сучасних інституційних рамок для бюджетної політики та впровадження програм фінансової консолідації супроводжувалися повсюдним використанням фінансових правил на

¹ To the Point. Information from the Federal Ministry of Finance. New Budgetary Surveillance in the EU. – Berlin : Federal Ministry of Finance, 2012.

² Public Financial Management and Its Emerging Architecture / ed. by M. Candiano, T. Curristine, M. Lazare. – Washington. D.C. : International Monetary Fund, 2013. – P. 109 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imfbookstore.org>.

національному й наднаціональному рівнях. У 2013 р. вже 87 країн застосовували фіскальні правила¹.

Загалом, як свідчить міжнародний досвід, фіскальні правила запроваджуються з різних причин: забезпечення макроекономічної стабільності; посилення довіри до фіскальної політики уряду та проведення фіскальної консолідації; досягнення довгострокової стійкості податково-бюджетної політики; мінімізація негативних зовнішніх ефектів у межах єдиного валютного союзу або федерації тощо.

Фіскальні правила накладають на бюджетно-податкову політику обмеження довгострокового характеру шляхом запровадження кількісних лімітів на бюджетні агрегати. Тобто створюються певні рамки для бюджетної політики, які не можуть часто змінюватися. Фіскальні правила мають на меті скоригувати деформовані стимули та запобігти надмірному витрачання бюджетних коштів (особливо в періоди сприятливої кон'юнктури), що важливо для забезпечення стійкості державних фінансів і фіскальної відповідальності.

Основними елементами фіскальних правил є: визначення мети і сфери їх застосування; нормативно-правова база для впровадження й функціонування; моніторинг їх дотримання; чітко окреслені умови, за яких допускається тимчасове недотримання правил; наслідки у разі недосягнення відповідних встановлених параметрів.

Виокремлюють чотири основні типи фіскальних правил.

1. Боргові правила, відповідно до яких встановлюються обмеження для державного боргу країни в абсолютному значенні або у відсотках до ВВП. Цей тип вважається найефективнішим для забезпечення боргової стійкості, операційного управління та моніторингу. Боргові правила можуть встановлюватися як у межах окремої країни, так і на рівні міждержавного інтеграційного об'єднання.
2. Правила збалансованості бюджету застосовуються для досягнення балансу бюджету (загального, структурного або циклічно скоригованого). Найвідомішим фіскальним правилом, котре є орієнтиром реалізації фіскальної політики і було запроваджене в різні часи у багатьох країнах ЄС, є так зване золоте, яке наголошує на тому, що державні запозичення мають спрямовуватися лише на інвестиції, а не на фінансування поточних видатків. Завдання "золотого правила" фіскальної політики – підтримка стабільного розподілу ресурсів державного сектору економіки на всіх фазах економічного циклу (профіцит поточного бюджету вимірюється різницею між державними доходами та витратами).
3. Правила щодо обмеження загальних, первинних або поточних витрат бюджету. Такі ліміти зазвичай встановлюються в абсолютному виразі або залежно від темпів економічного зростання, а іноді й у відсотках до ВВП з часовим горизонтом у діапазоні від трьох до п'яти років. Ці правила не пов'язані безпосередньо з метою забезпечення стійкості боргу, але є оперативним інструментом для впровадження фіскальної консолідації, коли вони супроводжуються борговими правилами або правилами збалансованості бюджету.

¹ Fiscal Rules at a Glance. – Washington : International Monetary Fund, 2013. – P. 8.

Крім того, правила щодо бюджетних витрат не обмежують стабілізаційної функції фіскальної політики в разі несприятливих потрясінь, оскільки не потребують коригування циклічних або дискреційних податкових надходжень. Завдання антициклічної політики можна виконати, скоротивши циклічно чутливі статті витрат, такі як допомога з безробіття, однак за рахунок певного віддалення від цілі фіскальної стійкості. Правила щодо бюджетних витрат не сумісні з дискреційними заходами податкового і бюджетного стимулювання. Проте стелі витрат безпосередньо визначають обсяг державних ресурсів, що використовуються урядом і які порівняно легко відстежувати й контролювати.

4. Правила щодо регулювання бюджетних доходів встановлюють стелі на доходи та спрямовані на підвищення рівня акумулювання доходів і зборів та/або запобігання надмірному податковому тягарю. Більшість із цих правил безпосередньо не пов'язані з контролем рівня державного боргу, позаяк не обмежують витрат бюджету. Крім того, встановлення стелі на доходи може бути вельми складним завданням, оскільки доходи часто містять значний циклічний компонент, коливаючись залежно від стадії економічного циклу. Винятком є правила, які обмежують використання неочікуваних (нерегулярних) доходів для фінансування додаткових витрат. Застосування правил регулювання бюджетних доходів ефективно під час проведення проциклічної податково-бюджетної політики за умов відсутності дії автоматичних стабілізаторів з боку доходів у період економічного спаду або стель доходів у фазі економічного піднесення. Як і правила щодо обмеження витрат, вони можуть безпосередньо впливати на розмір державного сектору економіки.

Для того щоб фіскальні правила стали дієвим фіскальним регулятором макроекономічної ситуації в країні, вони повинні відповідати таким критеріям:

- не бути надто жорсткими для забезпечення необхідної гнучкості під час проведення контрциклічної політики;
- заслужувати на довіру й запроваджуватися на постійній основі (потрібен політичний консенсус);
- бути прозорими для максимально легкого контролю і мінімально можливих маніпуляцій щодо уникнення дотримання норм та процедур фіскальних правил.

За допомогою критерію гнучкості оцінюється, наскільки фіскальне правило дає змогу коригувати бюджетну політику в разі несподіваних зовнішніх шоків. Наприклад, щорічно збалансований бюджет не передбачає дії автоматичних стабілізаторів. Під час непередбачуваного економічного спаду податкові недонадходження повинні бути компенсовані відразу, за рахунок зменшення видаткової частини або підвищення податків. Практика використання циклічно скоригованого сальдо бюджету дає змогу не вживати дискреційних заходів з метою реагування на виникнення несподіваних зовнішніх шоків (економічного спаду, інфляції тощо).

Іншим критерієм є прозорість операцій сектору загального державного управління, що забезпечується підрахунком операцій методом нарахувань, запрова-

дженням середньострокового бюджетного планування та діяльністю незалежних інституцій, котрі здійснюють нагляд за стабільністю державних фінансів.

Необхідно чітко визначити, за яких умов уряд має право не дотримуватися положень фіскального правила, адже за їх недотримання можуть передбачатися фінансові та адміністративні санкції. Іншим інструментом, що сприяє додержанню цих правил, є незалежні установи, відповідальні за проведення аналізу дотримання процедурних норм і положень. Хоча фіскальні правила імплементуються за допомогою законодавчих норм, можливість їх перегляду може поставити під сумнів доцільність їх дотримання, тому за недодержання правил може настати лише політична відповідальність. Якщо рішення про запровадження фіскальних правил були ухвалені конституційною більшістю та імплементовані шляхом внесення доповнень до Конституції, це суттєво підсилює обов'язковість виконання та дотримання зазначених правил.

Критерій ефективності визначає величину впливу правил на збалансованість між дохідною та видатковою частинами у довгостроковій перспективі. Зокрема, негативним можна вважати досвід окремих держав – членів ЄС, які дотримувались обмеження щодо дефіциту бюджету на рівні 3 % ВВП лише завдяки значним податковим надходженням одноразового характеру (наприклад, від приватизації, продажу ліцензій на використання частот для мобільного зв'язку тощо). Крім того, додержання фіскальних правил, які обмежують розмір дефіциту бюджету, можна досягти за рахунок тимчасових заходів стосовно підвищення податків та/або зменшення видатків, які не можуть діяти протягом тривалого часу. Зазначені проблеми актуальні й у разі обмеження структурного дефіциту. Хоча при його обчисленні вплив одноразових чинників виключається, дотриматись граничного показника структурного дефіциту бюджету також можна за рахунок короткострокових заходів, що передбачають збільшення податків або скорочення державних інвестицій. У випадку використання фіскальних правил, які передбачають обмеження обсягу бюджетних видатків, також немає гарантії, що заходи, спрямовані на виконання правила, матимуть усталений характер. Тобто з погляду забезпечення довгострокової збалансованості державних фінансів обмеження загального сальдо бюджету є менш ефективним, ніж структурного дефіциту чи обсягу видатків.

Багато країн застосовують два або більше фіскальних правила. Більшість розвинутих держав з-поміж тих, які використовують ці правила, водночас дотримуються боргового правила і правила збалансованості бюджету, близько половини з них – трьох фіскальних правил – боргового правила, правила збалансованості бюджету й правила щодо обмеження загальних, первинних або поточних бюджетних витрат. На відміну від розвинутих держав, лише половина країн із ринками, що формуються, та країн, що розвиваються, використовують комбінацію боргового і бюджетного правил, а третина з них застосовує тільки одне фіскальне правило (переважно боргове).

Набуття статусу члена валютного союзу стало важливою, але не єдиною, рушійною силою прийняття фіскальних правил серед країн із ринками, що формуються, та країн, які розвиваються. Наслідуючи приклад створення еврозони, члени Східнокарибського валютного союзу (Eastern Caribbean Currency Union –

ЕССУ), Західноафриканського економічного й валютного союзу (West African Economic and Monetary Union – WAEMU) і Центральноафриканського економічного й валютного співтовариства (Central African Economic and Monetary Community – СЕМАС) ухвалили фіскальні правила в 1998, 2000 і 2002 рр. відповідно. Головна мета полягала у сприянні фіскальній політиці конвергенції в межах новоствореного валютного союзу. Загалом члени валютних союзів становлять трохи менше половини всіх країн з ринками, що формуються, та країн, які розвиваються, котрі впровадили фіскальні правила. Зазначена частка збільшується до приблизно 55 %, якщо враховувати лише ті країни з ринками, що формуються, котрі є членами Європейського Союзу (у перспективі – члени зони євро). Серед країн з розвинутою економікою цей показник дорівнює близько 60 %¹.

Окрім членства (або потенційного членства) у валютному союзі, фіскальні правила були прийняті в країнах з ринками, що формуються, та країнах, які розвиваються з двох основних причин: розв'язання проблеми підвищення рівня боргу і витрат на його фінансування; закріплення результатів попередніх реформ із лібералізації економіки. Приблизно в половині випадків (здебільшого в Латинській Америці й Південній Азії) фіскальні правила ухвалювалися в період фінансової або навіть боргової кризи. Фіскальні правила були частиною амбітних, далекосяжних планів бюджетної стабілізації, часто включаючи ухвалення законів про бюджетну відповідальність². У другій групі країн, переважно в Східній Європі та Африці, фіскальні правила впроваджувалися в контексті програм “другої хвилі” економічної лібералізації, спрямованих на зміцнення засад попередньої бюджетної консолідації. У цих випадках такі правила часто були пов'язані з введенням середньострокових рамок для бюджетних витрат. Майже половина країн з ринками, що формуються, та країн, які розвиваються, котрі не є членами певного валютного союзу, запровадили фіскальні правила під час виконання програм МВФ (табл. 1.4).

Із чотирьох типів фіскальних правил найчастіше використовують правила сальдо бюджету і боргові правила, які зазвичай застосовуються одночасно. Правила щодо регулювання бюджетних доходів використовуються досить рідко. На відміну від практики держав з розвинутою економікою, більшість правил у країнах з ринками, що формуються, та країнах, які розвиваються, покривають тільки бюджет центрального уряду, часто відображаючи обмеження наявності даних щодо всього сектору загального державного управління.

Не всі типи фіскальних правил однаковою мірою спрямовані на підтримання фіскальної стійкості, економічної стабілізації й, можливо, розміру державного сектору, навіть коли їхні конструктивні складові добре опрацьовані. Поєднання різних типів фіскальних правил може допомогти усунути прогалини та розриви. Наприклад, боргове правило разом із правилом витрат забезпечить покращання

¹ Bova E. Fiscal Rules and the Procyclicality of Fiscal Policy in the Developing World / E. Bova, N. Carcenac, M. Guerguil // IMF Working Paper. – 2014. – № 122. – Р. 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14122.pdf>.

² Berganza J. C. Fiscal Rules in Latin America : A Survey / J. C. Berganza // Bank of Spain Occasional Paper. – 2012. – № 1208. – Р. 1–39 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2174415##.

Таблиця 1.4

Запровадження фіскальних правил під час виконання програм МВФ

Країна	Програма МВФ	Країна	Програма МВФ	Країна	Програма МВФ
Аргентина	Так	Угорщина	Так	Намібія	Ні
Вірменія	Так	Індія	Ні	Нігерія	Ні
Ботсвана	Ні	Індонезія	Так	Пакистан	Ні
Бразилія	Так	Ямайка	Так	Перу	Так
Болгарія	Так	Кенія	Так	Польща	Так
Кабо-Верде	Так	Косово	Так	Румунія	Так
Чилі	Ні	Латвія	Ні	Сербія	Так
Колумбія	Так	Литва	Ні	Шрі-Ланка	Так
Коста-Ріка	Ні	Маврикій	Ні		
Еквадор	Так	Мексика	Ні		

Джерело: *Bova E. Fiscal Rules and the Procyclicality of Fiscal Policy in the Developing World / E. Bova, N. Carcenac, M. Guerguil // IMF Working Paper. – 2014. – № 122. – Р. 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14122.pdf>.*

боргової стійкості, водночас надаючи інструменти оперативних рішень у коротко- й середньостроковій перспективі щодо контрциклічного цільового регулювання розміру державного сектору. Це також можна забезпечити за рахунок комбінованої дії боргового правила і правила циклічно скоригованого балансу бюджету.

У державах – членах ЄС застосування фіскальних правил регулюється нормами Договору про функціонування Європейського Союзу, переглянутого Пакту стабільності та зростання, Договору про стабільність, координацію та управління в Економічному і валютному союзі. Протягом 2011–2013 рр. до фіскальних норм і правил ЄС внесено низку істотних змін.

Відповідно до ст. 3 Договору про стабільність, координацію та управління в Економічному і валютному союзі встановлено нове фіскальне правило – структурний дефіцит сектору загального державного управління не повинен перевищувати 0,5 % ВВП країни в ринкових цінах. Якщо відношення валового державного боргу до ВВП істотно нижче 60 % та ризики для довгострокової стійкості державних фінансів слабкі, верхня межа структурного дефіциту не може перевищувати 1 % ВВП країни¹.

Досягнення цільового значення структурного дефіциту покладено в основу середньострокового бюджетного планування. За наявності виняткових умов державам – членам ЄС дозволяється тимчасове відхилення від встановлених середньострокових цілей. До цих умов віднесено такі, що не залежать від дій урядів, виникають у періоди значного економічного спаду, а тимчасове відхилення від зазначеного правила не ставить під загрозу середньострокову бюджетну стійкість країни. Контроль за дотриманням встановлених правил і норм здійснюють Рада міністрів економіки і фінансів та Європейська Комісія.

¹ Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. – 2012. – 2 Mar. – Р. 11–12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf.

Коригувальний механізм запроваджується автоматично, якщо виявлено істотні відхилення від середньострокової бюджетної цілі або від траєкторії наближення до такої цілі. Цей механізм охоплює зобов'язання країни здійснювати заходи, спрямовані на усунення цих відхилень протягом встановленого терміну. Такі зобов'язання містяться у програмах стабільності (держави – учасниці зони євро) або конвергенції (країни поза межами зони євро), які 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 встановлює обмеження на щорічне зростання державних видатків відповідно до темпів їх зростання у середньостроковому періоді. До країн, які не дотримуються середньострокових цілей, висувається вимога, щоб темпи зростання видатків були нижчими за базовий темп їх зростання.

Новий інструмент дасть змогу поліпшити якість бюджетного планування та його результативність за рахунок узгодження планових показників видатків та постійних доходів. Однак такий підхід не передбачає встановлення обмеження на рівень державних видатків, якщо це відповідає визначеним середньостроковим бюджетним цілям.

Превентивні заходи, передбачені в реформованому Пакті стабільності та зростання, є основним інструментом для 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, Люксембург, Фінляндія і Швеція. Щодо інших країн повинні вживатися коригувальні заходи, передбачені названою процедурою.

Умовою ефективності правил є їх безумовне дотримання. Це також стосується превентивних заходів. Зміни до Пакту стабільності та зростання передбачають вжиття дієвих заходів, коли показники виконання бюджету суттєво відхиляються від визначених у середньострокових бюджетних планах. З метою забезпечення дотримання цього правила такі відхилення кількісно оцінюються й передбачаються фінансові санкції (як правило, депозит з нарахуванням процентів у розмірі 0,2 % ВВП) за відсутності заходів, спрямованих на усунення таких невідповідностей¹.

Держави – члени ЄС, щодо яких відповідно до ст. 126 Договору про функціонування Європейського Союзу застосовується процедура надмірного дефіциту, повинні виконувати конкретні рекомендації, визначені рішенням Ради міністрів, для того щоб зменшити цей дефіцит. Коли країна, котра входить до зони євро, не виконує своїх зобов'язань, Комісія надає рекомендацію Раді про накладення фінансових санкцій. Якщо кваліфікована більшість країн-членів не проголосувала проти цього рішення, воно набирає чинності. Така процедура голосування дістала назву

¹ Regulation (EU) № 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the Effective Enforcement of Budgetary Surveillance in the Euro Area // Official Journal of the European Union. – L 306. – 23.11.2011. – P. 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0001:0007:EN:PDF>.

“зворотна кваліфікована більшість” і робить правила жорсткішими та автоматичними, а отже – дієвішими.

Оскільки рівень державного боргу останніми роками здебільшого постійно перевищував граничну межу, визначену в Пакті стабільності та зростання, зміни передбачають розширення та конкретизацію інструментів і заходів, які слід вживати в такому разі. Зокрема, визначено кількісні показники, яких необхідно досягти при перевищенні граничної межі рівня державного боргу. Встановлено новий контрольний показник скорочення валового боргу загального уряду. Відтепер визначено, що валовий державний борг країн зони євро, в яких він перевищує 60 % ВВП, зменшується достатньою мірою та в задовільному темпі наближається до контрольного рівня лише в разі його щорічного скорочення на 1/20 величини різниці між середнім показником розміру боргу за попередні три роки і встановленим згідно з Договором про функціонування Європейського Союзу цільовим показником державного боргу (60 % ВВП)¹. При недотриманні вимоги стосовно щорічного зниження боргу на 1/20 до країни можуть вживатися заходи, передбачені процедурою надмірного дефіциту. Під час ухвалення рішення про порушення зазначеної процедури враховуються також усі інші супутні чинники, а також фактор циклічності економіки.

З огляду на те, що у 2014 р. одинадцять держав – членів ЄС підпадають під процедуру надмірного дефіциту (Великобританія, Греція, Ірландія, Іспанія, Кіпр, Мальта, Польща, Португалія, Словенія, Франція, Хорватія), а отже, мають вживати узгоджені заходи фінансової консолідації для забезпечення визначених змін бюджетної політики, передбачено перехідний період. Протягом трьох років кожна країна-член, яка підпадає під процедуру надмірного дефіциту, зобов'язується відкоригувати рівень дефіциту бюджету з метою виконання правил щодо обмеження боргу. Це не означає, що правило стосовно обмеження боргу не поширюється на весь перехідний період; згідно з внесеними змінами держави-члени повинні вжити дієвих заходів протягом перехідного періоду, щоб дотримуватися передбачених правил у майбутньому. За відсутності таких заходів у напрямі виконання правил боргового обмеження протягом перехідного періоду відновлюється процедура надмірного дефіциту².

Загальною тенденцією державних фінансів останніх років є формування чітких інституційних рамок для бюджетної політики та запровадження нових фіскальних правил у державах – членах ЄС (табл. 1.5). Головним мотивом їх модифікації й запровадження було створення надійних середньострокових орієнтирів у галузі бюджетної політики та підвищення довіри економічних суб'єктів до державної політики. Вважається, що ухвалення фіскальних правил є важливим елементом у

¹ Council Regulation (EU) № 1177/2011 of 8 November 2011 Amending Regulation (EC) № 1467/97 on Speeding up and Clarifying the Implementation of the Excessive Deficit Procedure // Official Journal of the European Union. – L 306. – 23.11.2011. – P. 35 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0033:0040:EN:PDF>.

² Public Finances in EMU 2013 // European Economy. – 2013. – № 4 – P. 23–28 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/euro_rean_economy/2013/pdf/ee-2013-4.pdf.

Таблиця 1.5

Нові фіскальні правила, прийняті в державах – членах ЄС з 2010 р.

Країна	Сутність фіскального правила
Австрія	7 грудня 2011 р. прийнято закон, згідно з яким, починаючи з 2017 р., структурний дефіцит федерального уряду (включаючи фонди соціального страхування) не повинен перевищувати 0,35 % ВВП. Структурний дефіцит загального уряду (включно з бюджетами земель і муніципалітетів) не може перевищувати 0,45 % ВВП. Обмеження структурного дефіциту загального уряду ухвалено в межах оновленого Австрійського пакту стабільності (травень 2012 р.). Щорічне скорочення державного боргу на 1/20 від перевищення цим показником цільового значення 60 % ВВП. Ця норма набуває чинності через три роки після завершення процедури надмірного дефіциту
Болгарія	Починаючи з 2012 р., відновлено дію фіскального правила щодо обмеження бюджетних витрат рівнем 40 % ВВП. У січні 2013 р. ухвалено закон про публічні фінанси, згідно з яким із 2014 р. структурний дефіцит загального уряду не повинен перевищувати 0,5 % ВВП
Хорватія	1 січня 2011 р. набрав чинності закон про фіскальну відповідальність, нормами якого регулюється бюджетний процес протягом 2012–2014 рр. Починаючи з 2012 р., видатки загального уряду мають щороку скорочуватися на 1 % до досягнення принаймні нульового значення первинного балансу. За умови досягнення цього показника запроваджуватиметься таке правило: циклічно скоригований первинний баланс загального уряду повинен бути бездефіцитним або профіцитним
Фінляндія	Відповідно до коаліційної угоди, з 2011 р. має бути досягнуто істотне скорочення відношення державного боргу центрального уряду до ВВП. Дефіцит бюджету центрального уряду не повинен перевищувати 1 % ВВП. Уряд зобов'язаний коригувати середньострокові бюджетні плани, якщо борг центрального уряду не скорочується або дефіцит бюджету центрального уряду перевищує 1 % ВВП. Правило діє до наступних парламентських виборів (2015 р.)
Франція	Згідно із законом про багаторічне планування публічних фінансів встановлено правило стосовно досягнення цільового обсягу додаткових доходів центрального уряду, які у 2011 р. мали становити 11 млрд євро, протягом 2013–2014 рр. щороку ще по 3 млрд євро за рахунок нових надходжень до бюджету
Німеччина	У червні 2009 р. внесено зміни до Конституції, відповідно до яких після завершення перехідного періоду, що розпочався у 2011 р., упроваджується нове правило стосовно обмеження структурного дефіциту федерального уряду. Починаючи з 2016 р., структурний дефіцит федерального уряду не може перевищувати 0,35 % ВВП. З 2020 р. бюджети земель ФРН мають бути структурно збалансованими
Угорщина	Боргове правило, зафіксоване в Конституції (квітень 2011 р.), набере чинності у 2016 р. Воно вимагає щорічного зменшення розміру державного боргу відносно ВВП доти, доки він не скоротиться до 50 % ВВП. Процес зниження розміру державного боргу може бути зупинено в разі падіння реального ВВП

Продовження табл. 1.5

Країна	Сутність фіскального правила
Італія	У квітні 2012 р. внесено зміни до Конституції, якими введено принцип збалансованого бюджету загального уряду у структурному плані. Деталі й особливості запровадження цього правила мають бути прописані окремим законом. Упроваджена незалежна установа парламенту, яка здійснює моніторинг виконання правила збалансованого бюджету загального уряду
Польща	Нове правило бюджетних видатків, що набрало чинності в 2011 р., обмежує зростання дискреційних видатків центрального уряду до 1 % у реальному вимірі при розрахунку за індексом споживчих цін
Португалія	Новий закон про засади бюджету (травень 2011 р.) містить бюджетне правило, за яким структурний дефіцит загального уряду не може перевищувати цільового показника, зафіксованого у Пакті стабільності та зростання. Закон містить положення про обов'язкове коригування середньострокових бюджетних планів при перевищенні граничного рівня. Зазначені норми набирають чинності, починаючи з 2015 р.
Румунія	З 2010 р. збільшення видатків загального уряду не повинне перевищувати прогнозованого зростання номінального ВВП на наступні три роки доти, доки сальдо бюджету не стане додатним. Окрім того, встановлено ліміти на утримання персоналу бюджетних установ на наступні два роки. Фіскальна рада проводить оцінки та надає рекомендації щодо офіційних макроекономічних і бюджетних прогнозів, проектів законів про бюджет, оцінює дотримання принципів і правил закону про фіскальну відповідальність у межах середньострокової фіскальної стратегії країни
Словаччина	Відповідно до внесених змін до Конституції країни з 1 березня 2012 р. ліміт державного боргу становить 60 % ВВП. Коли державний борг перевищує 50 % ВВП, включається механізм автоматичного коригування. Передбачено також створення фіскальної ради, до функцій якої входять моніторинг і оцінювання фіскальної політики, а також оцінювання дотримання фіскальних правил й норм щодо прозорості. Автоматичні санкції починають діяти при досягненні рівня державного боргу 50 % ВВП: міністр фінансів зобов'язаний надати парламенту пояснення щодо причин підвищення рівня боргу та запропонувати заходи, спрямовані на його зменшення. При досягненні державним боргом рівня 53 % ВВП уряд зобов'язаний розробити й надати парламенту пакет заходів зі скорочення боргу та заморожування заробітних плат членів уряду. У разі досягнення боргом рівня 55 % ВВП бюджетні витрати автоматично скорочуються на 3 % (за винятком процентних платежів за боргом, видатків за рахунок фондів ЄС, внесків до бюджету ЄС). За умови досягнення боргом рівня 57 % уряд зобов'язаний спрямувати до парламенту проєкт збалансованого бюджету сектору загального державного управління. При загрозі зростання державного боргу до рівня 60 % ВВП в Парламенті може бути порушено питання про довіру уряду. Недодержання фіскального правила можливе лише в умовах різкого економічного спаду, банківської кризи й застосування заходів щодо порятунку банківської системи, настання природних катастроф, використання міжнародних схем гарантування. Починаючи з 2017 р., передбачено щорічне скорочення боргу на 1 % ВВП до рівня 50 % ВВП до 2028 р.

Країна	Сутність фіскального правила
Іспанія	Відповідно до змін, внесених до Конституції у 2011 р., і бюджетного законодавства 2012 р., структурний дефіцит для всіх рівнів уряду повинен залишатися в межах, встановлених ЄС. Також уведено граничні обсяги бюджетних видатків для всіх рівнів уряду та обмежено темп зростання бюджетних видатків (у номінальному виразі не має перевищувати темп зростання номінального ВВП у середньостроковому періоді). Якщо темп зростання реального ВВП нижче 2 %, дефіцит сектору загального державного управління не може перевищувати 1 % ВВП. Коли темп зростання реального ВВП вище 3 %, баланс бюджету загального уряду має бути профіцитним
Великобританія	З травня 2010 р. діє правило циклічно скоригованого балансу бюджету, яке має на меті досягти бездефіцитного циклічно скоригованого балансу поточного бюджету до кінця п'ятирічного періоду прогнозування (2017/2018 фінансовий рік). Нове правило щодо рівня державного боргу вимагає постійного скорочення частки чистого державного боргу у ВВП до 2015/2016 фінансового року

Складено за: IMF Fiscal Rules Dataset 1985–2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/other/char.htm>.

системі заходів із подолання фіскальних дисбалансів та досягнення підтримки громадськості при впровадженні програм фіскальної консолідації.

Як свідчать дані табл. 1.5, багато держав – членів ЄС упровадили нові фіскальні правила, спрямовані на посилення контролю за станом боргу сектору загального державного управління, а також щодо збалансування бюджету загального уряду. Перевага боргових правил полягає в тому, що вони безпосередньо спрямовані на забезпечення стійкості державного боргу. Їх упровадження відносно легко відстежувати та контролювати. Водночас немає чіткого операційного керівництва щодо виявлення впливу ухвалених політичних рішень на динаміку державного боргу у короткостроковому періоді (такий вплив має певний лаг та є обмеженим за дією), не відомі характерні риси функції економічної стабілізації в умовах здійснення країною проциклічної політики, цільовий показник боргового правила може бути досягнуто за рахунок реалізації тимчасових заходів, на стан боргу можуть впливати чинники, що перебувають поза межами урядового контролю.

Окремо слід розглянути врахування впливу умовних зобов'язань, що означає можливість їх виконання не безпосередніми позичальниками, а перекавши на бюджет держави. Наведемо такі основні види ризиків умовних зобов'язань: пов'язаний із гарантованим державою боргом; пов'язаний із зобов'язаннями держави, що виникають за результатами проведення операцій із субкредитування; пов'язаний із запозиченнями місцевих органів влади, для забезпечення яких не надавалася державна гарантія, та їх зобов'язаннями за виданими ними гарантіями і поручительствами для забезпечення запозичень інших суб'єктів; пов'язаний із запозиченнями інституційних одиниць державного сектору; пов'язаний із зобов'язаннями приватного фінансового і корпоративного секторів економіки.

Фіскальні правила щодо збалансування бюджету загального уряду в країнах ЄС передбачають чіткі виконавчі операційні процедури, безпосередньо пов'язані із

забезпеченням боргової стійкості та відносно легко контрольовані урядом. Однак збалансованість бюджету може бути порушена внаслідок чинників, які перебувають поза межами контролю уряду (наприклад, значного економічного спаду). Коригування з урахуванням фази економічного циклу надто ускладнене для країн, котрі проводять структурні реформи. При застосуванні правил структурного балансу необхідно заздалегідь визначити можливі разові й тимчасові чинники, щоб уникнути їх дискреційного використання¹.

Складовою інституційного механізму упровадження фіскальних правил є незалежні фіскальні інституції, зокрема фіскальні ради (Fiscal Councils). Фахівці Європейської Комісії визначають таку інституцію як незалежний державний орган, інший ніж центральний банк, уряд чи парламент, котрий здійснює макроекономічні прогнози для бюджету, виконує моніторинг дотримання фіскальної дисципліни, проводить аналіз і оцінювання фіскальної політики та надає рекомендації щодо її реалізації. Ця інституція фінансується переважно за рахунок державних ресурсів і діє незалежно від інших державних фіскальних органів².

Завдання незалежних фіскальних інституцій у різних країнах не однакові, але загалом серед них виокремлюють:

- здійснення об'єктивного прогнозу основних макроекономічних показників, на підставі яких розроблятиметься бюджет на наступний період (періоди); делегування урядом цієї функції незалежній інституції дає змогу уникнути формування бюджету за нереалістичними прогнозними показниками (уряд зазвичай має спокусу сформував надто оптимістичний прогноз, щоб створити ілюзію ефективнішої економічної політики);
- розрахунок наслідків для бюджету й економіки різних ініціатив та проектів уряду;
- попередня оцінка того, чи декларована фіскальна політика забезпечить досягнення встановлених цільових фіскальних показників (закладений дефіцит, державний борг, доходи й видатки бюджету тощо) і чи будуть дотримані затверджені в державі фіскальні правила й обмеження за наявних умов у національній та світовій економіці;
- завершальна оцінка того, чи фіскальна політика, що проводилася, досягнула встановлених цільових фіскальних показників і якою мірою, чи були дотримані фіскальні правила. Особливо важлива ця функція, коли фіскальні правила містять вимоги щодо збалансування бюджету на циклічній основі, обмеження структурного компонента його дефіциту. Це пов'язано з труднощами в отриманні однозначної оцінки самих структурного і циклічного компонентів сальдо бюджету;
- аналіз довгострокової стійкості фіскальної політики, боргової стійкості;

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

² Independent Fiscal Institutions in the EU Member States [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm.

– надання нормативних рекомендацій і пропозицій стосовно фіскальної політики (тобто граничних значень дефіциту або його структурного компонента, державного боргу тощо)¹.

Фіскальні інституції можуть також оцінювати не тільки фіскальну політику чинного уряду, а й пропозиції щодо неї політичної опозиції, передвиборчі програми різних політичних сил у частині, яка стосується цієї політики, та робити такі незалежні оцінки публічними.

За допомогою наведених завдань незалежні фіскальні інституції виконують функцію зміцнення стійкості державних фінансів шляхом зменшення надмірної схильності до дефіцитного фінансування бюджету. Їхній вплив на фіскальну політику не прямий (коли рішення стосовно фіскальної політики не приймаються безпосередньо фіскальними інституціями), а опосередкований, оскільки такі інституції мають лише дорадчо-наглядову природу. Механізм впливу зводиться до того, що незалежні й об'єктивні оцінки та рекомендації щодо фіскальної політики через публічність створюють для політиків стимули до їх дотримання і запобігають захисту ними власних інтересів або інтересів окремих груп у суспільстві (для того щоб зберегти позитивний імідж, продовжувати політичну кар'єру тощо). Такий вплив на фіскальну політику може бути дуже потужним, коли фіскальна інституція має значний авторитет та позитивну репутацію в суспільстві й у політиків. При цьому авторитет набувається з часом завдяки здійсненню аналізу й наданню рекомендацій, що передусім мають неупереджений характер незалежно від того, яка політична сила при владі, та котрі підтвердили свою правильність у минулому. Основою такого впливу є:

- економічно обґрунтовані прогнози, оцінки та рекомендації (дають змогу запобігти надмірно оптимістичним прогнозам уряду, недооцінці ним майбутнього боргового навантаження та можливих негативних процесів у економіці);
- забезпечення прозорості фіскальної політики (підвищення поінформованості суспільства щодо неї та її наслідків, звітність політиків перед громадськістю та інститутами громадянського суспільства);
- незалежність від будь-яких політичних сил.

У державах – членах ЄС незалежні інституції мають бути структурно самостійними або наділеними повноваженнями функціональної автономії від державних органів управління бюджетними коштами². Цього можна досягнути за допомогою: встановлення офіційного статусу на законодавчому рівні; особливої процедури формування (призначення її членів); належного й достатнього фінансування; чіткого окреслення функцій із встановленням вимоги про періодичність їх виконання; відкриття урядом доступу до інформації щодо бюджетних показників у будь-який час і на будь-якому етапі бюджетного процесу; заборони впливу з боку дер-

¹ The Functions and Impact of Fiscal Councils // IMF Policy Paper. – 2013. – 16 Jul. – P. 14–17.

² Regulation (EU) № 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on Common Provisions for Monitoring and Assessing Draft Budgetary Plans and Ensuring the Correction of Excessive Deficit of the Member States in the Euro Area. Article 2.1(a) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:140:0011:0023:EN:PDF>.

жавних органів (у частині формування аналітичних продуктів, дострокового звільнення членів, припинення фінансування тощо).

Фіскальні інституції для належного їх функціонування мають володіти офіційним статусом, визначеним на законодавчому рівні, з чіткими принципами функціонування й основними завданнями та правами. Це відкріє доступ до бюджетного процесу, стимулюватиме науковців до постійної й відповідальнішої участі у формуванні економічної політики¹.

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

Чисельність персоналу фіскальних інституцій варіюється залежно від обсягу їхніх завдань: від п'яти – восьми осіб, якщо здійснюються тільки аналіз й оцінювання бюджетних показників, до 100–200 осіб, якщо досліджуються всі макроекономічні процеси в країні та світі, які можуть вплинути на фіскальну стійкість держави. Наприклад, Німецька рада економічних експертів, заснована в 1963 р., складається з 5 експертів і 30 осіб допоміжного персоналу, виконує дорадчі функції стосовно низки економічних питань, включаючи фіскальну політику. Економічна рада Данії, створена в 1962 р., складається з 4 експертів та 35 осіб допоміжного персоналу, готує економічні звіти і прогнози, зокрема щодо фіскальної політики. Персонал бюджетного офісу Конгресу США, створеного в 1974 р., становить 250 осіб, які проводять об'єктивний, неупереджений і своєчасний аналіз для допомоги у прийнятті економічних та бюджетних рішень, у тому числі щодо широкого кола програм, фінансованих із федерального бюджету.

Фіскальна рада Румунії, створена в 2010 р., складається з п'яти членів, які призначаються парламентом терміном на дев'ять років за поданням Академії наук Румунії, Національного банку, Академії економічних досліджень, Інституту банківської справи, Асоціації банків, та дев'яти осіб допоміжного персоналу. Фіскальна рада здійснює оцінювання макроекономічних прогнозів та доходів бюджету на наступний рік, опрацьовує ґрунтовні експертні висновки й рекомендації щодо фіскальної стратегії, проектів державного бюджету і бюджету соціального страхування, звітів уряду стосовно економічної ситуації, виконання бюджету та досягнення фіскальних цілей, стійкості державних фінансів, включно з оцінюванням фінансового стану публічних компаній, заборгованості сектору загального державного управління, адміністрування податків, обсягів ухилення від сплати податків тощо².

Особливого статусу інституційні механізми регулювання фіскальної політики набули в Нідерландах. У країні діють дві незалежні організації: Нідерландське бюро

¹ The Functions and Impact of Fiscal Councils // IMF Policy Paper. – 2013. – 16 July. – P. 18–21, 45–47.

² Romania. Fiscal Council [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fiscal.council.ro>.

економічного аналізу (Netherlands Bureau for Economic Analysis) та Соціально-економічна рада Нідерландів (Social and Economic Council of the Netherlands). Бюро економічного аналізу є технічним агентством, що розробляє макроекономічні прогнози та оцінює бюджетні наслідки передвиборчих програм партій. Після виборів і завершення формування коаліційного уряду затверджується середньострокова програма його діяльності, що оцінюється бюро з точки зору стійкості та стабільності державних фінансів. Міністерство фінансів країни покладається на висновки саме цієї незалежної інституції, яка критично аналізує всі передвиборчі ініціативи з погляду відповідності їх реаліям соціально-економічного розвитку.

Соціально-економічна рада Нідерландів – консультативний орган, що складається з представників профспілок, головних роботодавців країни та незалежних експертів (по 1/3). Вона суттєво впливає на уряд в аспекті узгодження програм соціального забезпечення та переговорів про рівень зарплат, хоча її рекомендації їй не обов'язкові до виконання. Також у Нідерландах кожне міністерство зобов'язане на початку діяльності нового уряду затвердити так звану стелю видатків на основі політики окреслених заходів у середньостроковому періоді. Стеля функціонує як узгоджене обмеження річного бюджету (фіскальне правило); є фіксованою на парламентський період у чотири – п'ять років і не може змінюватися щороку, крім виняткових обставин; покладає відповідальність за бюджетну дисципліну не тільки на міністра фінансів, а й на міністрів, які витрачають бюджетні кошти.

Поєднання фіскальних правил та інститутів, коаліційні домовленості партій про кількісні межі фіскальних норм, а також ідеальне пристосування механізму фіскальної політики Нідерландів до багатопартійної політичної системи країни формують сьогодні “сильний” бік її фіскальної дисципліни. Динаміка державного боргу Нідерландів до 2007 р. мала позитивну тенденцію до скорочення, проте розгортання світової фінансово-економічної кризи зупинило цей процес. Разом із тим показник дефіциту сектору загального державного управління протягом 2009–2013 рр. зменшився з 5,6 до –2,5 % ВВП¹.

Отже, з метою запобігання загостренню фіскальних проблем держави запроваджували фіскальні правила щодо рівня дефіциту бюджету, державного боргу, оптимізації витрат бюджету та бюджетних надходжень. За даними емпіричних досліджень щодо застосування фіскальних правил можна зробити такі висновки: більш жорсткі й всеосяжні фіскальні правила тісно корелюють зі зміцненням циклічно скоригованого первинного балансу в державах – членах ЄС; правила стосовно збалансування бюджету і боргові правила дають змогу досягати кращих бюджетних результатів порівняно з правилами щодо бюджетних витрат і доходів; правила, котрі охоплюють ширші рівні державної влади, забезпечують вищий рівень фіскальної дисципліни. Міцна правова база та суворе дотримання правил позитивно впливають на ефективність функціонування податково-бюджетної сфери².

¹ Government Deficit/Surplus, % GDP and Million EUR // Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&rcode=tec00127&plgin=1>.

² Public Finances in EMU 2006 // European Economy. – 2006. – № 3. – Р. 135–195; Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances / M. Kumar, E. Baldacci,

Основними принципами діяльності незалежних фінансових інституцій є самостійність, неупередженість і політична нейтральність, що досягається завдяки наданню їм офіційного статусу на законодавчому рівні, чіткому закріпленню завдань, функцій і прав, відкриттю доступу до інформації щодо бюджетного процесу на всіх його стадіях, особливим процедурам фінансування й призначення персоналу. Ці інституції підвищують рівень прозорості фінансової політики, створюючи стимули для уникнення економічно необґрунтованих рішень при розробленні й реалізації програм фінансової консолідації.

Фінансуватися незалежна фінансова інституція має за рахунок державних коштів. Разом із тим, оскільки бюджет зазвичай приймається щороку, є ризик припинення фінансування політичними силами, які його ухвалюють. У зв'язку з цим побутують думки стосовно доцільності визначення на законодавчому рівні принципів фінансування, підходів до встановлення їх обсягу в бюджеті на кожен рік (наприклад, у вигляді певної відсоткової величини від доходів бюджету або номінального обсягу з вимогою про щорічну індексацію до споживчих цін). Іншим підходом є запровадження законодавчої норми про те, що фінансова інституція фінансується за рахунок фондів центрального банку.

Останніми роками у сфері розроблення й запровадження фінансових правил домінують такі тенденції:

- ухвалення нових фінансових правил та посилення чинних у багатьох країнах у відповідь на поширення кризових явищ;
- наближення кількості фінансових правил та їхньої структури у країнах із ринками, що формуються, до показників розвинутих країн;
- ускладнення фінансових правил нового покоління та поєднання в них цілей фінансової стійкості з потребами гнучкості для реагування на фінансово-економічні шоки;
- виникнення деяких особливостей правил “другого покоління”, таких як використання циклічно скоригованих цілей, чітко визначені умови й процедурні положення щодо тимчасового недотримання фінансових правил, ґрунтовніші правові і правозастосовні механізми, пов'язані з нижчим рівнем проциклічності фінансової політики.

Беручи за приклад ранні фінансові правила, застосовувані в Австралії, Німеччині, Чилі, Швейцарії, багато країн почали встановлювати циклічно скориговані граничні показники (Австрія, Великобританія, Іспанія, Колумбія, Португалія) або прив'язувати фінансові правила до стадій економічного циклу в альтернативний спосіб (Панама, Сербія)¹. Інші поєднують правила щодо видатків із новими або діючими борговими лімітами, таким чином надаючи в розпорядження урядів операційний інструмент для управління бюджетними агрегатами та цільовий орієнтир для контролю рівня фінансової стійкості.

A. Schaechter et al. // IMF Staff Paper. – 2009. – 16 Dec. – P. 14–19; Public Financial Management and Its Emerging Architecture / ed. by M. Candiano, T. Curristine, M. Lazare. – Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2013. – P. 244 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imfbookstore.org>.

¹ Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset / A. Schaechter, T. Kinda, N. Budina, A. Weber // IMF Working Paper. – 2012. – № 187. – P. 27.

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

В Україні діє фіскальне правило щодо обмеження загального обсягу державного й гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду 60 % річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту. У разі перевищення цієї граничної величини Кабінет Міністрів України зобов'язаний вжити заходів для приведення такого загального обсягу боргів у відповідність із положеннями Бюджетного кодексу України (ч. 2 ст. 18).

Останніми роками істотно зростали обсяги державних гарантій за борговими зобов'язаннями. Розмір гарантованого державою боргу збільшився з 5,9 % ВВП у середньому за 2003–2011 рр. до 7,2 % у 2013 р. За прогнозом МВФ, у 2015 р. він підвищиться до 16,2 % ВВП¹. З метою обмеження обсягів гарантованого державою боргу пропонується внести до ч. 1 ст. 18 Бюджетного кодексу України нову норму: граничний обсяг надання державних гарантій не може переважати 5 % доходів загального фонду Державного бюджету України.

Для підвищення рівня транспарентності бюджетного процесу, удосконалення контролю за витратами бюджету пропонується:

- щороку оприлюднювати інформацію про обсяги та динаміку умовних зобов'язань держави (державні гарантії за кредитами, державні програми страхування, компенсації за рахунок бюджету та ін.);
- систематично оприлюднювати інформацію про обсяги та динаміку квазіфіскальних операцій;
- регулярно (щонайменше один раз на рік) надавати звітність про обсяги податкових витрат (розрахункові втрати державного бюджету від наданих податкових пільг, знижок, звільнень);
- щокварталу оприлюднювати фінансові показники діяльності фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування;
- щороку надавати звіти головних розпорядників бюджетних коштів про їх витрачання за минулий рік.

Для посилення контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів пропонується розмістити на офіційному веб-сайті Міністерства фінансів України інформацію про основні показники виконання бюджетних програм за даними звітів про виконання паспорта бюджетної програми: обсяги видатків та надання кредитів за програмою; розподіл видатків за програмами у розрізі адміністративно-територіальних одиниць; основні результативні показники виконання (затрат, продукту, ефективності, якості). З метою розроблення пропозицій і рекомендацій щодо внесення змін до напрямів фіскальної політики та фіскальних правил, формування фіскальних цілей на майбутні періоди, проведення незалежної

¹ Ukraine // IMF Country Report. – 2014. – № 14/263. – Р. 53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14263.pdf>.

експертизи законопроектів з питань бюджетної політики, формування альтернативних макроекономічних і бюджетних прогнозів незалежні експерти (установами) пропонують розглянути можливість створення консультативно-дорадчої групи з розроблення та моніторингу фіскальної політики при Міністерстві фінансів України.

1.3. КООРДИНАЦІЯ НАПРЯМІВ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В КРАЇНАХ - ЧЛЕНАХ ЄС ЯК ФАКТОР СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

Основний вектор сучасної фінансової політики ЄС – забезпечення економічного зростання та зайнятості, подолання макроекономічних дисбалансів, підвищення конкурентоспроможності підприємств через механізми поліпшення координації економічної та фінансової політики держав-членів, удосконалення системи управління державними фінансами, збільшення фінансування реального сектору економіки, зміцнення стійкості державних фінансів.

ЄС постійно модернізує свої інституційні механізми та фінансові процедури для того, щоб сприяти досягненню цілей стратегії “Європа 2020”. Зміни фінансових правил щодо формування й використання коштів загального бюджету ЄС зосереджені на трьох напрямках:

- 1) спрощення – ліквідація перепон, прискорення процедур і перенесення акценту з поточної роботи з фінансовими документами на кінцеву результативність усієї бюджетної діяльності;
- 2) підзвітність – забезпечення посиленого надійного й стійкого фінансового управління та захисту фінансових інтересів ЄС;
- 3) інновації – впровадження механізмів фінансування, які дадуть змогу мобілізувати кошти третіх країн, котрі не є членами Співтовариства¹.

Починаючи з 2011 р., запроваджено новий інструмент координації економічної й фіскальної політики держав – членів ЄС – Європейський семестр. Цей спочатку шестимісячний, а з 2013 р. – 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.

Метою регулярного нагляду Європейської Комісії в межах Європейського семестру є виявлення основних економічних та соціальних проблем держав – членів ЄС і євросони в умовах зростаючої взаємозалежності між національними економіками співтовариства. Ідентифіковані тривожні ознаки виявлених макроекономічних і фіскальних проблем беруть за основу при розробленні практичних рекомендацій для політичного керівництва країн Євросоюзу з тим, щоб держави-члени

¹ Regulation (EU, Euratom) № 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) № 1605/2002 // Official Journal of the European Union. – L 298. – 26.10.2012. – P. 1–96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=L:2012:298:0001:0096:EN:PDF>.

здійснювали економічну і фінансову політику, спрямовану на забезпечення стійкого зростання, розв'язання проблем зайнятості, створення нових робочих місць, передусім для молоді, гідного рівня життя для всіх громадян.

Економічна і фінансова криза 2008–2009 рр., яка супроводжувалася стрімким наростанням обсягів накопичених суверенних боргів, стала важливим чинником та додатковим поштовхом для впровадження нової системи координації й нагляду за бюджетною і економічною політикою держав – членів ЄС. Нові правила, визначені у так званому пакеті шести законодавчих актів (Six Pack – 8 November 2011), Договорі про стабільність, координацію та управління в Економічному і валютному союзі та двох Регламентах Європейського парламенту і Ради (Two Pack – 30 May 2013), утворили надійну правову основу для координації фіскальної політики в межах Європейського семестру під час спільного ухвалення рішень та спільного нагляду за їх виконанням. Ця інтегрована система встановлює чіткі правила, забезпечує кращу координацію національних політик протягом усього календарного року, регулярний контроль і швидкі санкції за порушення правил. Вона допомагає державам-членам успішно виконати бюджетні зобов'язання, дотриматись відданості курсу реформ, роблячи Економічний і валютний союз загалом надійнішим і міцнішим.

Європейська Рада 27 червня 2014 р. ухвалила п'ять всеосяжних пріоритетів Євросоюзу на наступні п'ять років. Затверджений Радою стратегічний порядок денний передбачає, що пріоритетами діяльності Співтовариства є: сильніші й конкурентоспроможніші економіки держав-членів з більшою кількістю робочих місць; надані суспільством розширені можливості та гарантований захист усіх громадян; безпечна доступна енергетика та перспективна політика у сфері клімату; забезпечення справедливості і юридичного захисту на засадах фундаментальних свобод і верховенства права; ефективні спільні дії у світі¹. В економічній частині стратегічного порядку акцентовано на повному використанні потенціалу єдиного ринку товарів, капіталів і послуг, сприянні підприємництву й створенню робочих місць шляхом полегшення доступу до фінансів та інвестицій, забезпечення гнучкішого фінансового регулювання, поліпшення функціонування ринків праці та зміщення податків від праці на інші фактори виробництва, цілеспрямованого скорочення адміністративного тягаря і витрат бізнесу на дотримання вимог законодавства.

Аналіз Комісії засвідчив, що ЄС здійснює тривалі зміни і розв'язує серйозні структурні проблеми, які накопичилися за останнє десятиліття². Ці зміни відбуваються на глобальному тлі необхідності реформ у найрозвинутіших державах і потужного економічного розвитку в країнах з ринковою економікою, що формується. Держави ЄС беруть участь у необхідних реформах і докладають усіх зусиль, щоб поставити державні фінанси під належний контроль. Темпи й результати цих зусиль

¹ Strategic Agenda for the Union in times of change / European Council. – 2014. – 26/27 Jun. – Р. 1–8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf.

² Moving Europe beyond the Crisis: Country-specific Recommendations 2013 / European Commission. – 2013. – 29 May. – Р. 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/2013eccomm_en.pdf.

варіюють у різних країнах – фіскальне коригування особливо помітне в так званих програмних країнах, а також у вразливіших державах-членах. До програмних країн належать країни – отримувачі фінансових ресурсів від ЄС та МВФ для подолання кризових явищ – Греція, Ірландія, Португалія і Кіпр. Завдання полягає в тому, щоб реалізувати погоджені реформи, іноді навіть з більшою наполегливістю й амбітністю. Якщо Комісія вважає, що необхідні рішучі заходи, їх вносять до переліку конкретних рекомендацій державі – члену ЄС (Country-specific recommendations).

На підставі аналізу бюджетних і структурних проблем (Annual Growth Survey) та макроекономічних дисбалансів (Alert Mechanism Report) Європейська Рада формулює напрями політики, а Європейська Комісія проводить поглиблений аналіз країн із потенційними загрозами макроекономічної нерівноваги. У щорічному аналітичному огляді зростання на 2014 р. Європейська Комісія визначила п'ять пріоритетів розвитку держав-членів¹:

1. *Проведення сприятливої для економічного зростання фіскальної консолідації з урахуванням особливостей кожної країни.* Завдяки впровадженню заходів фіскальної консолідації держави ЄС-28 досягли істотного прогресу у скороченні бюджетного дефіциту: з 6,5 % ВВП у 2010 р. до 3,3 % у 2013 р. (серед країн – учасниць єврозони дефіцит бюджету скоротився більше ніж удвічі – з 6,2 до 3 % ВВП). Значно зменшилася кількість держав ЄС, у яких дефіцит бюджету загального уряду перевищує межі, встановлені Маастрихтським договором, – 3 % ВВП (2010 р. – 23, 2013 р. – 10 країн). Найбільший дефіцит бюджету у 2013 р. мали Словенія (–14,7 % ВВП), Греція (–12,7), Ірландія (–7,2), Іспанія (–7,1), Великобританія (–5,8 % ВВП). За підсумками 2013 р. тільки дві країни мали бездефіцитний бюджет – Німеччина і Люксембург. З-поміж нових країн співтовариства дефіцит бюджету загального уряду коливається від –0,2 % в Естонії до –4,3 % ВВП в Польщі та –5,4 % на Кіпрі. Слід звернути увагу на те, що рівень дефіциту бюджету Хорватії, яка стала членом Євросоюзу 1 липня 2013 р., становив 4,9 % ВВП, що перевищує встановлене контрольне значення для держав-членів².

Проте державний борг загального уряду в межах ЄС-28 збільшився із 79,9 % у 2010 р. до 87,1 % у 2013 р. (серед країн – учасниць єврозони – із 85,5 до 92,6 % ВВП у 2013 р.). Прогнозується, що у 2014 р. рівень державної заборгованості ЄС-28 сягне пікового значення – 89,5 % ВВП (у країн – учасниць єврозони – 96 %), а починаючи з 2015 р., поступово зменшуватиметься³.

Належне функціонування податкових систем є ключовою передумовою для економічного зростання. Дані про податкове навантаження в державах – членах ЄС використовуються при опрацюванні конкретних рекомендацій щодо податкових реформ, які формулюються Єврокомісією наприкінці Європейського семестру.

¹ Annual Growth Survey 2014 : Communication from the Commission / European Commission. – 2013. – 13 Nov. – P. 3–4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014_en.pdf.

² Eurostat News Release. – 2014. – № 64 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://err.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-23042014-AP/EN/2-23042014-AP-EN.PDF.

³ European Economic Forecast // European Economy. – 2014. – № 3. – P. 152 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee3_en.pdf.

Під час консолідації фінансів держави – члени ЄС здебільшого підвищили податкові ставки (зокрема стандартні ставки ПДВ та акцизного податку) й лише деякі розширили базу оподаткування. Екологічні та майнові податки збільшилися, але є можливості підвищення їхньої фіскальної ефективності. Всі країни вжили заходи, спрямовані на боротьбу з ухиленням від сплати податків та дотримання норм податкового законодавства.

Багато держав Співтовариства збільшили розмір загального податкового навантаження (прямі й непрямі податки, а також відрахування на соціальне страхування). Протягом 2009–2012 рр. загальне податкове навантаження в країнах ЄС-28 підвищилося з 38,3 до 39,4 % ВВП, у державах єврозони – з 39,1 до 40,4 % ВВП¹. Проте воно позитивно позначилося на зміні структури податкового навантаження за рахунок реформи оподаткування нерухомості та перенесення податкового тягара з оподаткування праці на оподаткування споживання з акцентуванням на непрямих податках.

У разі необхідності своєчасні коригувальні дії дають змогу державам – членам ЄС створювати фіскальний простір для уповільнення темпів консолідації й приділяти більше уваги підвищенню якості державних витрат і модернізації системи державного управління на всіх рівнях. Країни, що мають більший простір для фінансового маневру, повинні стимулювати приватні інвестиції і споживання, тоді як довгострокові інвестиції в освіту, дослідження та інновації, енергетику і захист клімату мають бути захищеними статтями бюджету.

2. *Відновлення кредитування економіки.* Певний прогрес був досягнутий на шляху відновлення фінансового сектору, і напруженість на ринку значно знизилася із середини 2012 р. Скоординовані зусилля ЄС, спрямовані на побудову банківського союзу, зміцнять можливості банків з управління ризиками в майбутньому. Проте ще багато належить зробити в короткостроковій перспективі для зниження високого рівня приватного боргу (наприклад, шляхом упровадження або покращання корпоративних і приватних режимів неплатоспроможності), підготовки банків до нових вимог щодо капіталу й стрес-тестів, полегшення доступу компаній до фінансування.

Держави-члени вжили заходів, спрямованих на боротьбу із затримками надходження платежів, із метою полегшення проблем з ліквідністю для бізнесу. Греція, Іспанія, Італія, Португалія та ін. ухвалили плани щодо скорочення обсягів заборгованості з боку органів державної влади, включаючи прострочену заборгованість перед суб'єктами господарювання.

3. *Заохочення економічного зростання і підвищення конкурентоспроможності.* У результаті кризи значно змінився баланс зовнішньоторговельних операцій по всій Європі зі зміщенням у бік більш експортоорієнтованого зростання. Однак прогрес є недостатнім, коли йдеться про відкриття ринків товарів і послуг для зовнішньої конкуренції, особливо енергетичного ринку і регульованих державою

¹ Taxation Trends in the European Union — Data for the EU Member States, Iceland and Norway / European Commission. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2014. – P. 174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DU-14-001/EN/KS-DU-14-001-EN.PDF.

сфер господарської діяльності. Національні системи фінансування НДДКР також потребують модернізації.

4. *Розв'язання проблем безробіття і подолання соціальних наслідків кризи.* Державам – членам ЄС вдалося модернізувати ринки праці, і з часом це має допомогти інтегрувати більше людей до складу робочої сили. Нині увага має приділятися активізації підтримки і навчання для безробітних, у тому числі за рахунок поліпшення діяльності державних служб зайнятості та впровадження соціальних гарантій для молоді, а також модернізації систем освіти. Держави мають здійснювати моніторинг рівня заробітних плат, аби вони підтримували конкурентоспроможність та внутрішній попит, і забезпечити поширення системи соціального захисту передусім на найуразливіші прошарки населення.

У березні 2014 р. засновано Фонд європейської допомоги найбільш знедоленим людям (Fund for the European Aid to the Most Deprived). Як потужний символ європейської солідарності він має на меті сприяти подоланню бідності за рахунок спільних скоординованих зусиль усіх 28 держав ЄС. За даними Євростату, у 2012 р. 71,1 млн осіб, або 17 % населення Європейського Союзу, перебували за межею бідності. Найбільшу частку таких осіб зареєстровано в Греції (23,1 %), Румунії (22,6), Іспанії (22,2), Болгарії (21,2) і Хорватії (20,5 %)¹.

Фонд європейської допомоги змінив Програму розподілу продовольства для найбільш знедолених людей (Food Distribution Programme for the Most Deprived People), яка діяла протягом 1987–2013 рр. Надання продовольчої допомоги за рахунок надлишків аграрної продукції в межах зазначеної Програми було припинено наприкінці 2013 р. у зв'язку з очікуваним скороченням інтервенційних запасів сільськогосподарських товарів та їхньою високою непередбачуваністю у період до 2020 р. Загальний обсяг ресурсів Фонду на 2014–2020 рр. встановлено в розмірі 3,8 млрд євро, з яких бюджетні призначення державам ЄС дорівнюють 3,4 млрд євро. 3-поміж нових країн ЄС найбільший обсяг ресурсів передбачено для Польщі – 420 млн євро, Румунії – 391,3 млн, Болгарії – 93 млн, Угорщини – 83,3 млн і Литви – 68,5 млн євро. Кошти виділяються на конкретні операційні програми національних урядів, які затверджує Європейська Комісія. Допомога може містити продукти харчування, одяг та інші необхідні товари особистого споживання, такі як взуття, мило, шампунь. Ресурси Фонду також можуть використовуватися для дій, які допомагають соціальній інтеграції громадян спільноти². Отже, він сприятиме зміцненню соціальної згуртованості шляхом зменшення найгірших форм бідності.

5. *Модернізація державного управління.* Єврокомісія визначила такі пріоритети:

- 1) подальше розгортання послуг електронного уряду та розширення використання інформаційно-комунікативних технологій з боку державних адміністрацій, у тому числі для систем адміністрування податків та державних за-

¹ In 2012, a Quarter of the Population was at Risk of Poverty or Social Exclusion // Eurostat News Release. – 2013. – STAT/13/184. – P. 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-184_en.htm.

² Regulation (EU) № 223/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 on the Fund for the European Aid to the Most Deprived. – P. 1–41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:072:0001:0041:EN:PDF>.

купівель. За оцінками Комісії, здійснення державних закупівель через електронні торги може скоротити витрати бюджету на 15–20 %¹. У межах модернізації європейської системи державних закупівель Комісія запропонувала зробити електронні закупівлі стандартним методом проведення тендерів в ЄС до середини 2016 р.;

- 2) спрощення умов ведення бізнесу, зниження бюрократичних перепон за рахунок упровадження м'якіших регуляторних режимів. Цей напрям реалізується в межах Програми впровадження адекватного регуляторного середовища та ефективності (Regulatory Fitness and Performance Programme — REFIT)². Зазначена Програма Єврокомісії здійснюється з грудня 2012 р.

Щороку Європейська Комісія проводить детальний аналіз програм економічних і структурних реформ держав – членів ЄС і надає їм конкретні рекомендації на наступних 12–18 місяців. Після погодження рекомендацій Радою міністрів економіки та фінансів вони спрямовуються до Європейської Ради. У разі схвалення главами держав або урядів Рада Міністрів приймає зазначені конкретні рекомендації та скеровує їх до держав-членів для імплементації. Країни ЄС повинні врахувати рекомендації, опрацьовуючи програми національних реформ, а також стабільності (країни – учасниці єврозони) або конвергенції (країни, що не входять до зони євро) та при розробленні проекту державного бюджету на наступний рік³.

Протягом останніх років Європейська Комісія підготувала й оприлюднила результати досліджень, в яких розглянуті як методологічні, так і методичні питання формування системи індикаторів, а також проведення моніторингу й аналізу стійкості державних фінансів⁴. Генеральний директорат з економічних і фінансових справ Комісії розробив методологічні засади та методику обчислення трьох основних індикаторів фінансової стійкості: S_0 (для короткострокового періоду), S_1 (для середньострокового періоду) та S_2 (для довгострокового періоду)⁵. Індикатор S_0 , що обчислюється з 2012 р., показує можливість настання фінансового стресу протягом наступного бюджетного року.

¹ Annual Growth Survey 2014 : Communication from the Commission / European Commission. – 2013. – 13 Nov. – P. 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014_en.pdf.

² Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook / European Commission. – 2013. – 18 Jul. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/com2014_368_en.pdf.

³ European Semester: A Partnership EU-Member States / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/images/european_semester_en.htm.

⁴ The Long-term Sustainability of Public Finances in the European Union / European Commission // European Economy. – 2006. – № 4. – vii, 197 p.; Sustainability Report 2009 / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. – xii, 160 p.

⁵ Fiscal Sustainability Report 2012 / European Commission // European Economy. – 2012. – № 8. – P. 22–25 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf; Гасанов С. С. Формування системи індикаторів фінансової стійкості сектору загального державного управління / С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов, Р. Л. Балакін // Фінанси України. – 2012. – № 9. – С. 18–36.

Індикатор S_1 демонструє, наскільки має змінитися структурний первинний баланс бюджету загального уряду, щоб задовольнити потреби у покритті витрат, пов'язаних зі зміною рівня заборгованості до 60 % ВВП у 2030 р. При цьому враховується зменшення доходів бюджету від власності та збільшення бюджетних видатків на соціальні потреби, зумовлені старінням громадян країни. Довгострокове коригування будови первинного структурного балансу (шляхом збільшення податків або зменшення витрат) потребує досягнення цільового показника боргу в 60 % ВВП у 2030 р., включаючи будь-які додаткові витрати (на прогнозовану дату порівняно з теперішнім періодом), які зростають унаслідок старіння населення. Вибір граничного показника для індикатора S_2 пов'язаний із величиною порогового боргу, який встановлено Договором про функціонування Європейського Союзу¹.

Показник S_2 визначається як приріст структурного первинного балансу, необхідний для того, щоб дисконтована вартість майбутнього структурного первинного балансу була достатньою для покриття поточного рівня заборгованості. Він складається з двох компонентів: початкова бюджетна позиція та довгострокові витрати, пов'язані зі старінням населення. Оцінка початкової бюджетної позиції країни дорівнює 0, якщо структурний первинний баланс у початковому році є достатнім для того, щоб розмір боргу (% ВВП) зберігався на тому самому рівні, що й у початковому році, протягом тривалого періоду. Це означає, що поточні доходи та первинні видатки повинні залишатися незмінними. Другий компонент показника S_2 – довгострокові витрати, пов'язані зі старінням населення, – демонструє, наскільки повинен збільшитися (або зменшитися) у майбутньому первинний баланс, щоб забезпечити належне фінансування прогнозного збільшення (або скорочення) видатків, зумовлених старінням населення.

Розрахунки індикатора S_2 передбачають урахування необмеженого (не визначеного на конкретну дату) міжчасового бюджетного обмеження. Вважається, що цей індикатор є точнішим, а тому він ширше використовується у бюджетному нагляді².

Запровадження моніторингу динаміки індикатора стійкості органів державного управління (S_2) стало підставою для визначення не тільки обсягів такого розриву (і врахування їх відносно ВВП), а й причин його формування. Розрахунок змін індикатора S_2 на довгострокову перспективу дає можливість встановити реальні орієнтири досягнення необхідного первинного балансу операцій органів державного управління на конкретний період. Отримані результати використовують для розроблення заходів, спрямованих на досягнення таких орієнтирів та визначення обсягів і структури фінансового ресурсу, необхідного для їх реалізації.

¹ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. – С 83. – Vol. 53. – 2010. – 30 Mar. – P. 279 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6985a220-b291-422c-8e7c-e2625a041d0d.0006.01/DOC_3&format=PDF.

² Tax Reforms in EU Member States 2011 // European Economy. – 2011. – № 5. – P. 77 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-5_en.pdf.

Дані табл. 1.6 свідчать про істотне зменшення фіскального розриву в більшості держав – членів ЄС протягом посткризового періоду завдяки реалізації виважених програм фіскальної консолідації. За країнами ЄС-27 індикатор фіскального розриву знизився більше ніж удвічі (з 6,5 % ВВП у 2009 р. до 2,9 % ВВП у 2013 р.). Завдяки покращанню стану первинного структурного балансу в умовах дії важелів реформованого Пакту стабільності та зростання цей індикатор країн – учасниць еврозони показав навіть кращу позитивну динаміку (скорочення із 5,8 до 2,3 % ВВП протягом 2009–2013 рр.). Усі країни – засновниці ЄС, за винятком Бельгії, досягли тренду посилення фіскальної стійкості в довгостроковій перспективі.

Для Італії, Латвії та Угорщини характерне від’ємне значення індикатора S_2 , тобто відсутність розриву стійкості державних фінансів. При цьому в Італії й Угорщині негативний вплив величини такого розриву спостерігається з боку компонента витрат, пов’язаних зі старінням населення, а у Латвії – з боку початкової бюджетної позиції компонента витрат, пов’язаних зі старінням населення. У Німеччині розрив фіскальної стійкості зумовлений зростаючими витратами бюджету, пов’язаними передусім із демографічними факторами. За базовим оптимістичним прогнозом, частка пенсійних виплат із бюджету зросте з 10,3 % у 2010 р. до 13 % ВВП Німеччини у 2060 р. (за песимістичним прогнозом – до 14,5 % ВВП)¹.

Європейська Комісія виокремила три групи країн за показником S_2 : до 2 % ВВП – низький ризик, вище 2 % – середній ризик, понад 6 % – високий ризик. За прогнозом Комісії, за умови повного виконання фіскальних планів, зафіксованих у поточних програмах стабілізації (держави зони євро) або конвергенції (країни ЄС, які не входять до зони євро), у 2060 р. одинадцять держав – членів ЄС матимуть розрив довгострокової стійкості державних фінансів (S_2) від 2 до 6 % ВВП (Австрія, Бельгія, Великобританія, Данія, Іспанія, Литва, Мальта, Нідерланди, Румунія, Словаччина і Чеська Республіка). У трьох країнах індикатор S_2 матиме значення вище 6 % (Люксембург, Словенія і Фінляндія). Низький ризик за показником S_2 (менше 2 % ВВП) прогнозується у дев’яти державах Євросоюзу (Болгарія, Естонія, Італія, Латвія, Німеччина, Польща, Угорщина, Франція, Швеція)². Для чотирьох країн, які отримують фінансову допомогу з боку МВФ і Європейського Союзу (Ірландія, Греція, Португалія і Кіпр), обчислення індикатора розриву фіскальної стійкості у довгостроковому періоді не проводилося.

Регламентом (ЄС) Європейського парламенту і Ради “Про зміцнення економічного та бюджетного нагляду держав-членів еврозони, які вже мають досвід або які перебувають під загрозою серйозних труднощів їхньої фінансової стабільності” від 21.05.2013 № 472/2013 встановлено конкретні механізми та обов’язкові процедури, пов’язані з посиленням нагляду за бюджетним процесом у державах – членах еврозони, формалізовано й уніфіковано спеціальні (спон-

¹ German Stability Programme : 2014 Update / Federal Ministry of Finance. – Berlin, 2014. – Apr. – P. 53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/sp2014_germany_en.pdf.

² Report on Public Finances in EMU 2013 // European Commission. – P. 41–42 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee-2013-4.pdf.

Таблиця 1.6
Динаміка індикатора фіскальної стійкості S_2 у державах – членах Європейського Союзу, % ВВП

Країна	2009		2012		2013	
	Індикатор фіскальної стійкості (S_2)	У тому числі витрати, пов'язані зі старінням населення	Індикатор фіскальної стійкості (S_2)	У тому числі витрати, пов'язані зі старінням населення	Індикатор фіскальної стійкості (S_2)	У тому числі витрати, пов'язані зі старінням населення
Бельгія	5,3	4,8	7,4	6,4	6,9	6,6
Болгарія	0,9	1,5	2,8	2,3	1,1	0,3
Чеська Республіка	7,4	3,7	5,5	3,8	5,0	3,7
Данія	-0,2	1,4	2,6	1,7	1,7	1,6
Німеччина	4,2	3,3	1,4	2,4	1,4	2,4
Естонія	1,0	-0,1	1,2	0,7	1,2	0,7
Ірландія	15,0	6,7	:	:	:	:
Греція	14,1	11,5	:	:	:	:
Іспанія	11,8	5,7	4,8	1,9	5,6	1,9
Франція	5,6	1,8	1,6	0,9	1,9	0,9
Італія	1,4	1,5	-2,3	0,7	-2,1	0,7
Кіпр	8,8	8,3	8,2	5,4	:	:
Латвія	9,9	1,0	-0,7	-1,5	-1,0	-1,8
Литва	7,1	3,2	4,7	3,8	5,7	3,9
Люксембург	12,5	12,9	9,7	5,8	8,6	8,7
Угорщина	-0,1	1,5	0,5	0,3	-0,1	0,3
Мальта	7,0	5,7	5,8	4,9	6,8	5,0
Нідерланди	6,9	5,0	5,9	4,0	6,5	4,0
Австрія	4,7	3,1	4,1	3,6	4,0	3,6
Польща	3,2	-1,2	1,5	1,1	2,8	1,0
Португалія	5,5	1,9	:	:	:	:
Румунія	9,1	4,9	3,7	3,6	4,1	3,6

Закінчення табл. 1.6

Країна	2009		2012		2013	
	Індикатор фінансової стійкості (S_2)	У тому числі витрати, пов'язані зі старінням населення	Індикатор фінансової стійкості (S_2)	У тому числі витрати, пов'язані зі старінням населення	Індикатор фінансової стійкості (S_2)	У тому числі витрати, пов'язані зі старінням населення
Словенія	12,2	8,3	7,6	6,6	8,6	6,9
Словаччина	7,4	2,9	6,9	5,1	4,9	3,5
Фінляндія	4,0	4,5	5,8	4,9	6,2	4,9
Швеція	1,8	1,6	1,7	2,7	2,4	2,7
Великобританія	12,4	3,6	5,2	2,6	6,2	2,6
ЄС-27	6,5	3,2	2,6	2,2	2,9	2,2
Єврозона-17	5,8	3,5	2,1	2,1	2,3	2,2

Джерело: Fiscal Sustainability Report 2012 / European Commission. – Р. 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf; Report on Public Finances in EMU 2013 / European Commission. – Р. 42 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee-2013-4.pdf.

танні) підходи до управління та координації, передбачено тісний зв'язок між фінансовою допомогою і правовими рамками Договору про функціонування Європейського Союзу, з одного боку, й координацією економічної політики країн ЄС, з другого. Відповідно до ст. 136(1) Договору Рада міністрів економіки і фінансів ухвалює заходи, спеціально призначені для держав-членів, валютою яких є євро, щодо: посилення координації та нагляду за бюджетною дисципліною; встановлення керівних принципів економічної політики цих держав, водночас забезпечуючи їхню сумісність з керівними принципами, ухваленими для всього Євросоюзу, за умов належного нагляду¹. Норми Регламенту № 472/2013 набули чинності 30 травня 2013 р.

Регламент № 472/2013 ухвалено з метою приведення практики реалізації програм фінансової допомоги державам – членам єврозони у відповідність з інституційними засадами Договору про функціонування Європейського Союзу й водночас покращання застосування зазначених принципів у всіх державах ЄС. Ступінь глибини, охоплення й ретельності моніторингу та нагляду залежить від рівня небезпечності фінансового становища держави-члена. З метою уникнення дублювання функцій нагляду Регламент упроваджує механізми спрощення подання звітності за наявними зобов'язаннями за отримання фінансових ресурсів за програмами ЄС та МВФ протягом дії таких програм. На день набуття чинності Регламентом № 472/2013 фінансову допомогу за програмами макроекономічного коригування отримували чотири країни – Греція, Ірландія, Португалія і Кіпр.

Іспанія була реципієнтом фінансової допомоги на потреби рекапіталізації комерційних банків. Це означає, що норми Регламенту № 472/2013 стосовно процедури нагляду за процесом реалізації програм макроекономічного коригування до неї не застосовувалися. Натомість Іспанія підлягала постпрограмному нагляду відповідно до ст. 14 Регламенту після закінчення поточної програми фінансової допомоги. Ірландія завершила програму допомоги у грудні 2013 р., Іспанія – на початку 2014 р. У травні 2014 р. закінчила виконання програми макроекономічного коригування Португалія.

Отже, у другій половині 2014 р. тільки дві країни ЄС отримуватимуть фінансову допомогу за програмами макроекономічного коригування – Греція і Кіпр. Європейська Комісія у доповіді “Європейський семестр 2014: рекомендації конкретним країнам. Розбудова зростання” від 2 липня 2014 р. констатує покращання стану державних фінансів більшості держав-членів. У 2014 р. сукупний дефіцит бюджетів сектору загального державного управління країн ЄС, як очікується, знизиться до менш ніж 3 % ВВП уперше від початку кризи 2008–2009 рр.

Європейська Комісія надала рекомендації Раді міністрів економіки і фінансів ЄС щодо припинення обмежувальної процедури надмірного дефіциту стосовно шести країн: Австрії, Бельгії, Данії, Нідерландів, Словаччини та Чеської Республіки. Таким чином, кількість країн, котрі перебувають в умовах рестриктивної про-

¹ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. – С 83. – Vol. 53. – 2010. – 30 Mar. – P. 106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6985a220-b291-422c-8e7c-e2625a041d0d.0006.01/DOC_3&format=PDF.

цедури надмірного дефіциту, скоротилася з 24 у 2011 р. до 11 у 2014 р. (Великобританія, Греція, Ірландія, Іспанія, Кіпр, Мальта, Польща, Португалія, Словенія, Франція, Хорватія тощо)¹. Рада міністрів економіки і фінансів ЄС 20 червня 2014 р. схвалила зазначені рекомендації.

Доцільно детальніше та ґрунтовніше дослідити досвід розроблення та виконання щорічних національних програм реформ держав – членів ЄС, а також щорічних і середньострокових програм стабільності (країни – учасниці єврозони) та конвергенції (країни, які не входять до єврозони). Наприклад, Німеччина 14 квітня 2014 р. спрямувала до Європейської Комісії свою Національну програму реформ на 2014 р., 8 квітня 2014 р. – Програму стабільності – 2014. Метою бюджетної стратегії, окресленої в Програмі стабільності – 2014, є досягнення середньострокової цілі – структурного дефіциту загального уряду на рівні $-0,5\%$ ВВП, що відображає вимоги Пакту стабільності та зростання.

Відповідно до Програми стабільності структурний баланс Німеччини, перерахований на базі нового макроекономічного прогнозу, у 2014 р. залишиться позитивним, а розмір загального державного боргу планується знизити до 76% ВВП із поступовим зменшенням у подальшому (2016 р. – 70% , 2018 р. – 65%)². Макроекономічний сценарій, покладений в основу бюджетних прогнозів у Програмі стабільності, формально не схвалений незалежним органом, однак цілком відповідає прогнозу Комісії, оприлюдненому навесні 2014 р. За результатами власного оцінювання Програми стабільності – 2014 Європейська Комісія вважає, що державні фінанси в Німеччині залишаються назагал міцними, оскільки зберігається досяжність середньострокової цілі при поступовому скороченні розміру державного боргу³. Остаточне рішення щодо схвалення Національної програми реформ і Програми стабілізації Рада міністрів економіки та фінансів ЄС приймає зазвичай у липні поточного року.

Зміцнення Пакту стабільності та зростання підвищило рівень керованості з боку органів управління ЄС процесом ухвалення державами-членами зваженої фінансової політики; щодо країн-учасниць, валютою яких є євро, було посилено заходи впливу, упроваджено автоматичне введення санкцій за недотримання встановленої політики ухвалення фіскальних рішень, з тим щоб уникнути надмірних дефіцитів уряду. Регламентом (ЄС) № 1173/2011 Європейського парламенту і Ради від 16.11.2011 щодо ефективного застосування бюджетного нагляду в зоні євро введено систему ефективних, превентивних і поступових механізмів примусу у вигляді накладення санкцій на держави, валютою яких є євро. У разі невиконання

¹ Building Growth: Country-Specific Recommendations 2014 / European Commission. – 2014. – 2 Jun. – Р. 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/eccom2014_en.pdf.

² German Stability Programme : 2014 Update / Federal Ministry of Finance. – Berlin, 2014. – Apr. – Р. 37 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/sp2014_germany_en.pdf.

³ Recommendation for a Council Recommendation on Germany's 2014 National Reform Programme and Delivering a Council Opinion on Germany's 2014 Stability Programme / European Commission. – 2014. – 2 Jun. – Р. 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_germany_en.pdf.

країною – учасницею єврозони рекомендацій стосовно скорочення надмірного дефіциту бюджету Рада міністрів економіки та фінансів за пропозицією Європейської Комісії може ухвалити рішення про застосування до неї штрафних санкцій у розмірі до 0,2 % ВВП країни за попередній рік¹.

Починаючи з 2013 р., країни – учасниці єврозони зобов'язані надавати проекти бюджету загального уряду на розгляд Єврогрупи та Європейської Комісії (до 15 жовтня). Проект бюджету має обов'язково містити:

- а) баланс бюджету загального уряду в цілому та за підсекторами сектору загального державного управління (% ВВП);
- б) прогнози за умов дотримання незмінної політики витрат і доходів за сектором загального державного управління (% ВВП) та їх основних компонентів, зокрема валового нагромадження основного капіталу;
- в) цільові витрати і доходи за сектором державного управління та їхні основні компоненти (% ВВП), з урахуванням умов і критеріїв для встановлення шляхів зростання державних витрат (за вирахуванням доходів від дискреційних заходів органів державного управління);
- г) інформацію про видатки загального уряду за функціями, у тому числі на освіту, охорону здоров'я й зайнятість, та очікувані впливи зазначених заходів;
- д) опис і кількісну оцінку витрат і доходів, заходи щодо яких повинні бути внесені до проекту бюджету на наступний рік на рівні кожного підсектору державного управління, щоб подолати розрив між цільовими показниками, зазначеними в п. "в", і прогнозними показниками доходів і витрат за незмінної політики відповідно до п. "б";
- е) основні припущення при складанні незалежних макроекономічних прогнозів та важливі економічні події, значущі для досягнення бюджетних цілей;
- є) додаток, що містить методичку, економічні моделі й припущення та будь-які інші істотні параметри, покладені в основу бюджетних прогнозів і оцінок впливу агрегованих бюджетних заходів на економічне зростання;
- ж) вказівки про реформи і заходи в проекті бюджету, зокрема державні інвестиції, скеровані на виконання рекомендацій державі – члену ЄС з боку Ради міністрів економіки та фінансів Співтовариства з урахуванням досягнутих цілей, визначених у стратегії Союзу щодо економічного зростання і зайнятості².

Європейська комісія повинна ухвалити обґрунтований висновок щодо проекту бюджету (до 30 листопада), а в разі виявлення недотримання зобов'язань за Пактом стабільності та зростання просити відповідну країну надати переглянутий

¹ Regulation (EU) № 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the Effective Enforcement of Budgetary Surveillance in the Euro Area. Article 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0001:0007:EN:PDF>.

² Regulation (EU) № 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on Common Provisions for Monitoring and Assessing Draft Budgetary Plans and Ensuring the Correction of Excessive Deficit of the Member States in the Euro Area // Official Journal of the European Union. – L 140. – 2013. – 27 May. – P. 18–19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:140:0011:0023:EN:PDF>.

проект бюджету протягом трьох тижнів від дати надання Комісією обґрунтованого висновку¹.

Процедури посиленого нагляду в обов'язковому порядку охоплюють держави – члени ЄС, котрі є одержувачами фінансової допомоги від однієї або кількох інших країн-членів чи третіх країн, від Європейського фінансового механізму стабілізації (EFSM), Європейського фонду фінансової стабільності (EFSF), Європейського механізму стабільності (ESM) або від інших міжнародних фінансових установ, таких як Міжнародний валютний фонд. Якщо країна є одержувачем фінансової допомоги у формі кредитної лінії, що не містить положень стосовно вжиття нових заходів економічної політики для отримання позикових коштів, вона не підлягає посиленому нагляду з боку Комісії. Зазначимо, що Комісія ухвалює рішення щодо припинення або пролонгації заходів посиленого нагляду після закінчення шести місяців з початку зазначеної процедури (ст. 2 Регламенту (ЄС) від 21.05.2013 № 472/2013)².

Відповідно до ст. 19 Регламенту № 472/2013 до січня 2014 р. і раз на п'ять років потому Комісія повинна подавати Європейському парламенту та раді доповідь про застосування Регламенту з пропозиціями в разі необхідності про зміни його норм. У звіті має міститися оцінка таких інтегральних показників: а) ефективність Регламенту; б) прогрес у забезпеченні тіснішої координації економічної політики та сталого зближення економічних показників держав-членів згідно з Договором про функціонування Європейського Союзу; в) внесок Регламенту в досягнення стратегії Євросоюзу щодо економічного зростання і зайнятості.

Таким чином, протягом останніх п'яти років зусилля держав – членів ЄС зосереджувалися на антикризовому управлінні, відновленні фінансової стабільності й забезпеченні стійкості державних фінансів як передумов подальшого економічного зростання. У короткостроковому періоді відновлення стримується високим рівнем боргу – як державного, так і приватного, – накопиченого у багатьох державах. Тому розв'язання проблем банківського сектору не зумовлює очікуваних швидких результатів. Більше того, масштаби і терміновість фіскальних дисбалансів, що утворилися протягом кількох років, призвели до істотних коригувань, які тепер необхідно здійснювати в масштабах усієї спільноти, котра характеризується сильними взаємозалежностями між економіками ЄС.

За висновками Європейської Комісії, фіскальна консолідація не завжди сприяла економічному зростанню. Фіскальне коригування в 2013 р. здійснювалося

¹ Regulation (EU) № 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on Common Provisions for Monitoring and Assessing Draft Budgetary Plans and Ensuring the Correction of Excessive Deficit of the Member States in the Euro Area // Official Journal of the European Union. – L 140. – 2013. – 27 May. – P. 19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:140:0011:0023:EN:PDF>.

² Regulation (EU) № 472/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the Strengthening of Economic and Budgetary Surveillance of Member States in the Euro Area Experiencing or Threatened with Serious Difficulties with Respect to their Financial Stability // Official Journal of the European Union. – L 140. – 2013. – 27 May. – P. 3–4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:140:0001:0010:EN:PDF>.

переважно за рахунок скорочення бюджетних витрат в Ірландії, Греції, Литві і Польщі. Значне зменшення державних інвестицій спостерігалось в Польщі й Словаччині. Інші країни під час проведення консолідації поєднували заходи зростання доходів бюджету із заходами стосовно скорочення витрат – Бельгія, Іспанія, Італія, Румунія і Словенія. Коригування переважно на основі збільшення бюджетних доходів відбувалося в Люксембурзі, Нідерландах, Португалії, Фінляндії, Франції й Чехії¹.

Перше оцінювання ефективності застосування Регламенту № 472/2013 проведене Європейською Комісією в лютому 2014 р. Акцент було зроблено на аналізі виконання чинних програм макроекономічного коригування, спрямованих на швидке відновлення здорової й надійної економічної та фінансової ситуації в державах – членах ЄС, що дасть змогу повернутися на фінансові ринки для здійснення необхідних суверенних запозичень на прийнятних умовах. За оцінкою Комісії, у процесі реалізації цих програм було досягнуто цілей, визначених Регламентом².

Україні вдалося уникнути дефолту, але уряду ще доведеться йти на непопулярні кроки для стабілізації економіки. При опрацюванні коротко- та середньострокових програм стабілізації слід урахувати досвід держав – членів ЄС. Зокрема, доцільно ретельно вивчити змістовну частину та структурні складові середньострокової та щорічних програм стабілізації країн – учасниць еврозони, а також конвергенції країн ЄС, які не входять до еврозони.

Програми стабільності або конвергенції є головним інструментом превентивних заходів у межах імплементації Пакту стабільності та зростання, істотно оновленого протягом 2011–2013 рр. Окрім сценарного прогнозу основних макроекономічних показників, зазначені програми повинні містити: середньостроковий прогноз бюджету загального уряду, включаючи опис та кількісні оцінки фіскальної 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; прогнозована динаміка боргу сектору загального державного управління; показники стійкості державних фінансів у довгостроковій перспективі, у тому числі прогноз бюджетних витрат, пов'язаних зі старінням населення країни; умовні зобов'язання, включаючи розмір державних гарантій³.

З метою посилення координації діяльності європейських структурних та інвестиційних фондів (ЄСІФ) у грудні 2013 р. ухвалено нові механізми, процедури й пра-

¹ Annual Growth Survey 2014 : Communication from the Commission / European Commission. – 2013. – 13 Nov. – P. 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014_en.pdf.

² Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application of Regulation (EU) № 472/2013 / European Commission. – 2014. – 6 Feb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-61-EN-F1-1.pdf>.

³ Specifications on the Implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the Format and Content of Stability and Convergence Programmes / European Commission. – 2012. – 3 Sept. – P. 17–25 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf.

вила їхньої фінансової діяльності. Встановлено спільні загальні правила для всіх фондів, що працюють у єдиних межах ЄСІФ, спрямовані на вдосконалення їх координації один з одним, а також з іншими інструментами фінансово-економічної політики ЄС¹. Нині до європейських структурних та інвестиційних фондів належать: Європейський фонд регіонального розвитку (European Regional Development Fund), Європейський соціальний фонд (European Social Fund), Фонд згуртування (Cohesion Fund), Європейський аграрний фонд для сільського розвитку (European Agricultural Fund for the Rural Development) та Європейський морський і рибальський фонд (European Maritime and Fisheries Fund).

Держави – члени ЄС та Європейська Комісія відповідно до своїх повноважень прагнуть посилити координацію між зовнішніми інструментами допомоги й допомоги з ресурсів ЄСІФ задля підвищення результативності в процесі досягнення цілей політики Євросоюзу. Згідно з новою політикою соціально-економічного згуртування кошти європейських фондів спрямовуються передусім у реальний сектор та розвиток людського капіталу з метою забезпечення стійкого зростання. Акцент зроблено на таких сферах, як енергоефективність, низьковуглецева економіка, зайнятість, соціальна інтеграція та підтримка бізнесу. Особливо важливі координація та взаємодоповнюваність з Європейським фондом розвитку, Інструментом передвступної допомоги та Європейським інструментом сусідства². Єврокомісія вважає, що стратегічний підхід до планування й використання ресурсів фондів та належна якість відповідних управлінських рішень мають ключове значення для ефективного й результативного виконання операційних програм держав – членів ЄС у межах ЄСІФ.

За оцінками Єврокомісії, покращання фінансового стану, що спостерігалось в 2013 р. та яке заплановане у програмах фіскальної консолідації на 2014–2017 рр., сприятиме підвищенню стійкості боргової ситуації на всьому просторі ЄС. Ризики для короткострокового фіскального стресу були зменшені майже в усіх державах-членах. Проте прогнози державного боргу на середньострокову перспективу показують, що навіть якщо фіскальні плани, зафіксовані у програмах стабільності й конвергенції, будуть виконані в повному обсязі, протягом 2016–2020 рр. потрібні додаткові заходи фіскальної консолідації в розмірі 1,7 % ВВП у середньому на рік для того, щоб скоротити частку боргу до 60 % ВВП у 2030 р.³

¹ Regulation (EU) № 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 Laying Down Common Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for the Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and Laying Down General Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and Repealing Council Regulation (EC) № 1083/2006 // Official Journal of the European Union. – L 347. – 2013. – 20 Dec. – P. 320–469 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0320:0469:EN:PDF>.

² Ibid. – P. 417.

³ The 2014 Stability and Convergence Programmes : An Overview // EC Occasional Papers. – 2014. – № 199. – P. 26 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp199_en.pdf.

З дев'яти держав ЄС, які вже досягли середньострокової мети в 2013 р., тільки Німеччина та Швеція планують підтримувати цей рівень структурного балансу впродовж усього програмного горизонту 2014–2017 рр. Погіршення структурного балансу порівняно із середньостроковою метою прогнозується в Данії, тоді як Болгарія, Люксембург і Фінляндія після тимчасового відхилення у 2014 р. повернуться до встановлених цілей у межах програмного горизонту. Також погіршення структурного балансу прогнозується в Латвії, Угорщині та Чеській Республіці, що не дасть можливості цим країнам досягти своїх цілей під час виконання національних програм на 2014–2017 рр.

У свою чергу, серед країн, які не забезпечили визначеного рівня структурного балансу в 2013 р., Австрія, Бельгія, Естонія, Італія, Литва та Румунія, за прогнозами, досягнуть його до 2017 р. Решта одинадцять країн не передбачають реалізації середньострокових цілей у період програмування, хоча мають на меті покращання структурних балансів протягом усього періоду. Серед них сім країн – Великобританія, Ірландія, Іспанія, Польща, Португалія, Словенія і Франція – мають подолати надмірний рівень дефіциту до 2015 р. або пізніше. Таким чином, спосіб їх структурного коригування визначається рекомендаціями Ради і Європейської Комісії в рамках обмежувальної процедури надмірного дефіциту.

1.4. ФІСКАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ СЕКТОРУ ЗАГАЛЬНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Програми фіскальної консолідації, які реалізуються в межах структурних реформ, спрямовуються на забезпечення стійкості державних фінансів. Такі результати отримують шляхом радикальних змін у системі державного регулювання, запровадження нових підходів до проведення фіскальної політики та забезпечення збалансованого, поступального розвитку країни.

У різних державах з метою нейтралізації негативного впливу дестабілізуючих факторів, обмеження фіскальних диспропорцій та відновлення макроекономічної стійкості розробляють неоднакові підходи, які передбачають внесення кардинальних змін у фінансову політику, націлену на відновлення балансу сектору загального державного управління. Реалізація таких програм передбачає посилення контролю за державними витратами та доходами, застосування механізмів стримування нарощування державних боргових зобов'язань, забезпечення погашення державного боргу, накопиченого у попередні періоди. Важливого значення набувають розроблення та застосування заходів, спрямованих на нейтралізацію фіскальних ризиків (як виявлених, так і тих, які можуть загостритися в майбутні періоди).

Вирішення таких завдань ускладнюється погіршенням умов економічного та фінансового розвитку, зростанням напруженості в реалізації соціальних програм, а в окремих державах – і загостренням політичної ситуації. Зазначені питання розглядаються у багатьох працях вітчизняних науковців. Особлива увага приділяється синхронізації фіскальної та грошово-кредитної політики, державному регулюванню ринкового сектору, фінансуванню соціальних програм.

Погіршення показників стійкості державних фінансів виявилось у зростанні невідповідності між дохідною та витратною частинами сектору державного управління. У період економічної кризи у державах – членах ЄС (враховуються показники ЄС-27) спостерігалось зниження частки доходів сектору державного управління відносно ВВП (з 2007 до 2009 р.) на 0,5 в. п. Щодо державних витрат, то вони збільшилися на 5,5 в. п. Як наслідок, значно зріс бюджетний дефіцит (з 2007 до 2009 р. – з 0,9 до 6,9 % ВВП). Водночас різко підвищилися показники відношення державного боргу до ВВП – з 58,8 до 74,4 %, тобто на 15,6 в. п.¹

В окремих країнах такі показники виявилися більшими. В Ісландії різниця між показниками формування доходів сектору загального державного управління у 2007 та 2009 рр. досягала 6,7 в. п.; у Іспанії – 6; у Румунії 5,2; у Польщі – 5,1; на Кіпрі – 4,7; у Греції – 2,4 в. п. Максимальна різниця між показниками витратної частини сектору державних фінансів у 2007 та 2009 рр. спостерігалася в Ірландії – 11,5 в. п.; Данії – 7,3; Іспанії – 7; Греції – 6,5; Португалії – 5,4 в. п. Як наслідок, найвищим дефіцит бюджету сектору державного управління у 2009 р. був у Греції – 15,7 % ВВП; Ірландії – 13,7; Іспанії – 11,1; Португалії – 10,2; Франції – 7,5 %. Значними були показники частки державного боргу до ВВП Греції, Італії, Бельгії, Угорщини, Португалії.

Важливого значення у забезпеченні стійкості державних фінансів набувають питання управління доходами та витратами сектору державного управління². За визначенням фахівців МВФ, реформи оподаткування мають на меті створення умов для прискорення економічного зростання шляхом обмеження перешкод, тоді як реформування державних витрат є ключовим у підвищенні рівня надання публічних послуг. Кожній країні властиві різні обсяги й функції державного сектору. Чим розвинутішою є країна, тим вищим є попит на державні товари й послуги (закон Вагнера) та вартість їх надання (відносно товарів і послуг, що виробляються іншими секторами економіки). З урахуванням прогнозованого зростання виплат на пенсійне забезпечення в майбутні періоди тиск на державні витрати зростатиме. Тому стратегія реформування державних витрат охоплює такі ключові складові:

- забезпечення стійкості соціальних видатків та оплати праці у публічному секторі економіки (передусім у сфері бюджетів сектору державного управління);
- досягнення позитивних результатів у покращанні справедливості в розподілі доходів;
- створення інститутів, спрямованих на забезпечення контролю за державними витратами.

Особлива увага приділяється питанням соціальних витрат та оплати праці у державному секторі економіки, оскільки їхнє значення у зростанні державних

¹ Див.: Government finance statistics // Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables.

² Public Expenditure Reform: Making Difficult Choices // International Monetary Fund. Fiscal Monitor. – 2014. – Apr. – 100 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2014/01/pdf/fm1401.pdf>.

витрат у більшості країн виявилось переважним. Проведення результативного фіскального коригування останніми роками підтверджує, що зменшення таких витрат було найстійкішим та довготерміновим. Зокрема, забезпечення в довгостроковому періоді стійкості публічної пенсійної системи та охорони здоров'я (або збільшення їх відповідного покриття) належить до важливих пріоритетів. У сфері охорони здоров'я більшість країн взяла курс на підвищення ефективності надання послуг, передусім шляхом розширення конкуренції та покращання регулювання. Позитивних результатів очікується досягнути внаслідок підвищення ефективності витрачання ресурсів у сферах освіти та публічних інвестицій (хоча шляхи досягнення таких результатів мають відмінності у різних державах). Слід також ураховувати, що результативність реформування державних видатків значною мірою залежить від інституційної структури, за допомогою якої розв'язуються такі завдання. Особливого значення набувають питання запровадження фіскальних правил, зокрема правила здійснення видатків, а також планів фіскальної децентралізації.

Реалізація програм посилення контролю за державними витратами не обмежується зменшенням обсягів державних видатків. Її метою є наближення обсягів витратної частини держави до ресурсної бази, яка залучається з метою їх фінансування у певний період. Такі заходи можуть передбачати навіть зростання загальної суми цієї частини за умов, що вона збільшується нижчими темпами порівняно з дохідною базою, а її частка відносно ВВП стабілізується або зменшується. Важливою складовою посилення контролю за державними витратами є внесення змін до їхньої структури. Мета таких перетворень – досягнення раціональніших співвідношень між складовими витратної частини бюджету сектору державного управління порівняно з попередніми періодами (з урахуванням стану економічного розвитку держави, рівня соціальних видатків, показників фіскальної сфери: дефіциту бюджету, державного боргу тощо). При цьому ймовірно, що певні видатки уряду зростатимуть, динаміка окремих складових – стримуватиметься, а інші (передусім низькопродуктивні або ті, які за визначених причин недоцільно фінансувати) – зменшуватимуться.

Зміни витратної частини держави не повинні призводити до стримування темпів економічного зростання внаслідок зниження витрат на розвиток пріоритетних галузей господарського комплексу, інфраструктури, проведення структурної перебудови тощо.

Протягом останніх десятиліть фіскальні баланси у країнах ОЕСР були дефіцитними та коливалися біля позначки 3 % ВВП. У період останньої рецесії вони значно погіршилися, досягнувши рекордних рівнів у 2009 р.¹ Фінансування розривів (гепів) між видатковою та дохідною частинами бюджетів здійснювалося переважно за рахунок державних запозичень, що спричинило зростання тягаря з їх погашення й обслуговування. Характерно, що такі явища спостерігалися, коли вияви-

¹ OECD Factbook 2011–2012: Economic, Environmental and Social Statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/factbook-2011en/11/01/01/index.html?contentType=&itemId=/content/chapter/factbook-2011-90-en&containerItemId=/content/serial/18147364&accessItemIds=&mimeType=text/html>.

лися значні зміни в динаміці показників макроекономічного розвитку, які потребували нових підходів до фіскальної політики.

Намагаючись забезпечити фінансування зростаючих державних витрат під час економічної кризи (за умов звуження дохідної бази загального державного управління), уряди більшості країн вдавалися до розширення державних запозичень.

Збільшення державних зобов'язань відбувалося на рівні не тільки центрального уряду, а й регіональних та місцевих органів державного управління. Це стало вирішальним фактором накопичення обсягів державного боргу, що призвело до зростання витрат на його погашення та обслуговування, збільшивши таким чином боргову складову фінансування державних видатків. Тому стримування потребували обсяги видатків на забезпечення функцій держави. Уряди більшості країн вимушені були прийняти та реалізовувати програми, спрямовані на обмеження формування бюджетів із дефіцитом та зростання державних боргових зобов'язань. Такі програми мали на меті забезпечення прийнятнішої консолідації (співвідношення) між дохідною та витратною частинами сектору державного управління за рахунок внесення змін до складу як видаткової, так і дохідної частин бюджету, а також до фінансування обмеженого (бюджетними правилами) дефіциту й боргу. Вони дістали назву фіскальної консолідації.

Застосовується декілька підходів до використання дефіциту. Науковці кейнсіанської школи дотримуються погляду, що уряди збільшують дефіцит у періоди рецесії та високого рівня безробіття з метою компенсації недостатності приватного попиту. Лише в період повної зайнятості та стійкого економічного зростання уряди можуть збалансувати бюджет (зводити баланси без дефіциту). Кейнсіанці вважають, що пакети стимулюючих заходів, прийняті після кризи 2007 р., призвели до збільшення бюджетного дефіциту в короткостроковому періоді, але важливішим є, на їхню думку, те, що вони зменшили ймовірність переростання "Великої депресії" у "Велику рецесію". На думку іншої групи науковців, головною проблемою є негайне обмеження дефіциту шляхом зменшення оподаткування та державних витрат.

Тоді як на початку кризи світові лідери дотримувалися підходів кейнсіанської економічної теорії (збільшення пакетів стимулювання у різних країнах), на початку 2010 р. уряди стали закликати до зменшення державних витрат, оскільки ринкові розлади спричинило зростання дефіциту в країнах еврозони, зокрема у Греції, а пізніше – у 2011 р. – в Італії та Португалії¹.

До провідних напрямів розвитку державних фінансів відносять:

- децентралізацію й делегування додаткових повноважень місцевій владі (мета – наблизити механізми надання послуг та їх фінансування до населення);
- розвиток державно-приватного партнерства (для пошуку нових джерел фінансування соціально значущих проектів);

¹ *Aridas T. Public Deficit: Surplus as a Percentage of GDP in Selected Countries Around the World, 2007–2014 / T. Aridas, V. Pasquali // Global Finance Magazine. – 2013. – 8 Mar. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gfmag.com/component/content/article/119-economic-data/12373-public-deficit-percentage-gdp.html#axzz2rPIKYMKQ>.*

- запровадження нових підходів до фінансового забезпечення розвитку пенсійної системи (внаслідок посилення ризиків, пов'язаних зі старінням населення);
- здійснення програм скорочення державних витрат, підвищення рівня оподаткування, зменшення соціальних видатків та витрат на оборону;
- реалізацію програм приватизації державного майна з метою розширення ресурсної бази державних бюджетів;
- запровадження програм підвищення ефективності використання бюджетних коштів;
- посилення прозорості бюджетного процесу з метою залучення до ухвалення рішень громадськості.

З метою стабілізації фіскальної сфери використовують різні механізми, запроваджені з урахуванням особливостей розвитку конкретної країни: посилення контролю за державними витратами, перегляд системи оподаткування в бік збільшення бюджетних надходжень (переважно шляхом запровадження заходів, які не впливають негативно на економічне зростання та зайнятість); удосконалення управління державними борговими зобов'язаннями; проведення фіскальної децентралізації; реалізацію програм оздоровлення фінансового сектору; внесення змін до грошово-кредитної політики зі спрямуванням її на підтримку економічного зростання й зайнятості та ін.

Розглядаючи загальні тенденції, доцільно звернути увагу на доволі значні відмінності динаміки показників сектору державного управління у країнах ЄС. Зокрема, у Німеччині протягом 2011–2013 рр. досягнуто зменшення частки державних витрат та збільшення (порівняно з докризовим рівнем) доходів. У Франції показники дохідної та витратної частин бюджету загального уряду відносно ВВП є набагато вищими (більше ніж на 12 в. п.) порівняно з Німеччиною. У період економічної кризи суттєвого скорочення доходів не спостерігалось, проте, починаючи з 2011 р., відбувалося їх швидке зростання. Щодо видатків, то вони збільшилися у 2009 р., несуттєво скоротилися у 2011 р., а з 2012 р. виявилася тенденція до зростання такого показника. Однак дисбаланс між дохідною та видатковою частинами залишається значним. Державний борг (попри помітне зростання дохідної частини протягом останніх трьох років) продовжував збільшуватися.

Значно складніше розв'язувалася проблема фіскальної незбалансованості в Іспанії та Греції. В Іспанії частка видатків відносно ВВП помітно нижча порівняно з Францією та наближається до показників Німеччини. У період економічної кризи вони стрімко зростали. У 2011 р. видатки знизилися, а у 2012 р. – знову помітно підвищилися. Лише за підсумками 2013 р. було досягнуто значного зниження цього показника. Дохідна частина сектору державного управління у 2008 та 2009 рр. відчутно зменшилася і лише, починаючи з 2012 р., почала зростати невисокими темпами. Проте її рівень залишається істотно нижчим порівняно з докризовим. Наслідком стало швидке зростання бюджетного дефіциту. Тільки за підсумками 2013 р. досягнуто помітного прогресу з його обмеження.

У Португалії завершується трирічна програма оздоровлення. Досягнуто певних позитивних результатів, зокрема дохідність облігацій знизилася до 4,5 %. Водночас залишаються проблеми у сфері економіки. Відновлення розпочалося восени

2013 р., проте було перерване рецесією, яка тривала більше, ніж передбачалося планом відновлення країни. З 2010 до 2013 р. обсяги виробництва зменшилися на 5–7 %, а рівень безробіття досягнув 17,6 %. Не помітно прогресу у фіскальній сфері. План виходу з кризи (bail-out plan) передбачав покращання структурного первинного балансу до 10 % ВВП. Проте фактично досягнуто лише $\frac{3}{4}$ такої цілі. Публічний борг збільшився майже до 130 % ВВП порівняно з очікуваним показником у 115 %¹.

У післякризовий період фіскальна політика в ЄС передусім спрямована на розв'язання проблем, які виникають у координації фіскального розвитку в Союзі загалом. При цьому не тільки враховуються особливості фіскальної сфери кожної держави, а й запроваджуються інституційні механізми наближення їх до норм та рекомендацій ЄС. Таким чином, координація фіскальної політики посилюється в напрямі досягнення загальних цілей та визначається “коридор відхилень” у проведенні фіскального регулювання в окремих країнах.

Національні фіскальні рамки відображають набір правил, процедур та інститутів, які формують фіскальну політику на національному рівні. Водночас вони передбачають урахування загальноєвропейських вимог та рекомендацій, спрямованих на підвищення фіскальної дисципліни, а також підтримання стійкості публічних фінансів у кожній країні. Найважливішими вимогами для національних фіскальних рамок є: забезпечення бюджетної ефективності, запровадження обов'язкових фіскальних правил, дієвого середньострокового бюджетного планування, бюджетної координації розмежувань між різними рівнями уряду, формування інституту незалежних фіскальних радників, забезпечення достовірної фіскальної статистики та ефективного бюджетного моніторингу, неупередженого макроекономічного та бюджетного прогнозування².

Децентралізація фіскальної сфери – один із механізмів стримування державного боргу та підвищення ефективності витрачання коштів. Вона спрямовується на виваженіше врахування інтересів платників податків та уряду³.

Мета фіскального коригування – досягнення повної стабілізації обсягів державного боргу в розвинутих країнах, оскільки його поточні рівні руйнівні для середньота довгострокової перспективи економічного розвитку. Високий рівень публічного боргу може негативно впливати на економічне зростання та інфляцію. Значний рівень поточного та очікуваного боргу може призвести також до загострення фінансових проблем, що спричинить зростання ставок процента на державні облигації⁴.

¹ Final Call // The Economist. – 2014. – 22 Mar. – P. 79.

² The Importance and Effectiveness of National Fiscal Frameworks in the EU // European Central Bank. Monthly Bulletin. – 2013. – Feb. – P. 73–88 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201302en.pdf>.

³ Public Expenditure Reform: Making Difficult Choices // International Monetary Fund. Fiscal Monitor. – 2014. – Apr. – 100 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2014/01/pdf/fm1401.pdf>.

⁴ Fiscal Adjustment in an Uncertain World / International Monetary Fund. Fiscal Monitor. – 2013. – Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2013/01/fmindex.htm>; Merola R. Fiscal Consolidation: Part 3. Long-Run Projections and Fiscal Gap Calculations / R. Merola // OECD Economics Department Working Papers. – 2012. – № 934. – P. 17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h28p42pf1-en>.

Фіскальна політика у післякризовий період спрямовується на збільшення дохідної бази загального уряду та/або зменшення державних витрат. Водночас проводяться податкові реформи та запроваджуються нові механізми фінансування бюджетного дефіциту (зі спрямуванням на залучення немонетарного ресурсу). Особливого значення за кризового стану економіки набуває обмеження квазіфіскальних операцій, зокрема фінансової підтримки державних банків. Також розширюються внутрішні запозичення з метою фінансування бюджетного дефіциту, але не шляхом залучення кредитів (у прямій або непрямій формах), а з використання механізмів державних облігацій. Важливими є питання фінансування фіскальних дисбалансів за рахунок надходжень від приватизації. Не слід виключати і можливостей використання іноземних запозичень¹.

Заходи фіскальної політики (в межах програм фіскальної консолідації), спрямовані на зменшення витрат, вважаються доцільнішим механізмом порівняно з моделлю, яка передбачає реформування системи оподаткування. Лише за умов, коли частка податків відносно ВВП є низькою, останній варіант розглядається як прийнятний. Зниженню витрат віддають перевагу через те, що такі заходи зазвичай супроводжуються реформами, спрямованими на підвищення ефективності публічних послуг. Водночас нерідко вважають, що внесення змін до системи оподаткування свідчить про намагання зупинити структурні реформи².

Причинами зростання фіскального дисбалансу в країнах ЄС у післякризовий період стало те, що, з одного боку, не вдалося суттєво зменшити державні витрати, з другого – звузилася дохідна база. Такі явища пояснюються багатьма факторами. По-перше, нарощування видатків (за умов доступності до використання боргових ресурсів) виявилось можливим навіть за умов нижчого рівня дохідної частини. По-друге, механізми розширення доходів (шляхом внесення змін до податкової системи) стали складнішим способом фінансування порівняно із залученням ресурсу шляхом розміщення державних боргових зобов'язань. Крім того, на перших етапах післякризового періоду можливості збільшення доходів бюджету обмежувалися досить низькими темпами економічного зростання в країнах ЄС, а запровадження жорсткіших режимів оподаткування було б фактором його пригнічення.

Бюджетна політика впливає на розвиток економіки через проведення стимулюючих контрциклічних заходів, спрямованих на згладжування кон'юнктурних (короткострокових) факторів, а також створення необхідних умов для стійкого довгострокового економічного зростання. Зазначимо, що економічний розвиток не зводиться лише до підвищення ВВП. Слід ураховувати зменшення показників бідності, зниження соціальної поляризації, досягнення соціальної справедливості.

¹ *Sachs J.* An Overview of Stabilization Issues Facing Economies in Transition / J. Sachs [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cisp.org.ua/cisp/cisp_uk.nsf/CISP-Jefrey-Sachs-02-Ukr?OpenForm.

² *Fiscal Adjustment in an Uncertain World* / International Monetary Fund. Fiscal Monitor. – 2013. – Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2013/01/fmindex.htm>; *Merola R.* Fiscal Consolidation: Part 3. Long-Run Projections and Fiscal Gap Calculations / R. Merola // OECD Economics Department Working Papers. – 2012. – № 934. – P. 17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h28p42pf1-en>.

Податково-бюджетна й грошово-кредитна політика не можуть одночасно забезпечити досягнення цілей:

- макроекономічної стабільності;
- усунення “провалів ринку”;
- перерозподілу доходів;
- стимулювання економічного зростання.

Важливого значення в період проведення фіскальної консолідації, з урахуванням низьких темпів економічного зростання, набувають питання податкової політики. Метою докорінного або часткового реформування системи оподаткування є зменшення розриву між державними витратами та доходами шляхом збільшення ресурсів, залучених до бюджету держави¹.

Посилення фіскальних дисбалансів у багатьох країнах ЄС призвело до необхідності запровадження часткових реформ у сфері оподаткування (прямого, непрямого, а також відрахувань до соціальних фондів)². Вони спрямовуються на збільшення податкових надходжень до бюджету. Зокрема, протягом 2012–2013 рр. в окремих країнах внесено зміни до оподаткування доходу на податки фізичних осіб (personal income tax) шляхом підвищення ставок або розширення бази оподаткування. Водночас навантаження зменшилося на платників із низькими доходами та підвищилося на осіб зі значними доходами. Таким чином, система стала прогресивнішою. Щодо оподаткування доходів корпорацій, то воно не зазнало суттєвих змін (спостерігалися лише тенденції до звуження бази оподаткування та внесення незначних змін до основних ставок податку).

Близько третини держав – членів ЄС запровадили реформи в напрямі зрушень від оподаткування праці до використання податкової бази, яка є менш руйнівною для економічного зростання. У таких випадках зниження навантаження на працю поєднувалося зі збільшенням оподаткування споживання, розширенням майнової та екологічної складових³.

За оцінками зарубіжних експертів, протягом останніх п'яти років у Європі спостерігалися тенденції до посилення податкового навантаження. Уряди намагалися використовувати його з метою зменшення бюджетних дефіцитів. Проте нині у багатьох країнах замість подальшого підвищення оподаткування почали його зменшувати. Як наслідок, у еврозоні рівень податків відносно ВВП у 2013 р. стабілізувався та почав знижуватися. Послаблення податкового навантаження має на меті прискорення економічного зростання⁴.

¹ Tax Reforms in EU Member States 2013 // European Commission. Taxation Paper. – 2013. – № 38 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_38.pdf.

² Див.: Tax Reforms in EU Member States 2013: Tax Policy Challenges for Economic Growth and Fiscal Sustainability // European Economy. – 2013. – № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee5_en.pdf.

³ Report “Tax Reforms in EU Member States” 2013 : Q&A [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/qa_en.pdf.

⁴ Lightening the Load // The Economist. – 2014. – 22 Mar. – P. 40.

Складна фіскальна позиція багатьох країн – членів ЄС потребує загального збільшення податкового навантаження. З метою продовження фіскальної консолідації багато держав вдалися до збільшення оподаткування в цілому, тобто запровадили заходи, пов'язані з підвищенням прямих та непрямих податків, а також відрахувань до соціальних фондів. Фактично здійснено реформи оподаткування (у 2012–2013 рр.).

Зростання непрямого оподаткування часто супроводжувалося зниженням оподаткування праці з метою зменшення її вартості. Це відображає “відносний” податковий зсув, наприклад, від прямого до непрямого оподаткування, що супроводжується посиленням загального податкового навантаження. Вважається, що податки мають бути загалом менш руйнівними для економічного зростання, яке слід стимулювати, наприклад, запровадженням податків на споживання, оподаткуванням нерухомого майна та екологічними податками. Податки на споживання, а також меншою мірою екологічні податки повинні зростати у більшості країн. Декілька держав-членів реформують оподаткування власності, окремі країни мають наміри реформувати прогресію, спрямовану на власність із високою вартістю. Водночас понад половина країн-членів протягом 2013–2014 рр. років здійснюють реформування ПДВ: значна їх кількість підвищила базову ставку більшою мірою, ніж розширила базу оподаткування. Крім того, більшість країн-членів запровадила заходи з метою посилення боротьби проти податкового шахрайства та ухилення від оподаткування, а також покращання дотримання податкового законодавства.

Близько третини держав-членів визнають за необхідне змістити оподаткування до податкової бази, менш руйнівної для економічного зростання, ніж оподаткування праці. За таких умов високе податкове навантаження на працю (загалом або на специфічні групи на ринку праці) існує паралельно зі зростанням споживчого оподаткування, оподаткування житла й екологічного оподаткування. Аналіз необхідності та масштабів таких податкових зрушень потрібен для використання різних порівнянь. Також слід брати до уваги можливі пом'якшувальні фактори:

- 1) значне податкове навантаження на низькі доходи (близько 50 або 67 % середньої зарплати);
- 2) реальний стан ринку праці у країнах, де оподаткування праці є високим;
- 3) відповідність податкової бази оподаткування праці запропонованим змінам.

Реформи систем оподаткування проведено у багатьох країнах (Великобританія, Греція, Іспанія, Італія, Португалія, Словаччина, Чехія та ін.). Зокрема, у Греції та Італії для збільшення бюджетних доходів підвищено ставки ПДВ. У Іспанії та Італії змінено максимальну ставку податку на доходи фізичних осіб. У Великобританії запроваджено додаткову ставку податку на доходи фізичних осіб із високими доходами (водночас створено сприятливіші умови для населення з низькими доходами).

Проте виявився негативний вплив такої політики на економічне зростання, що зумовило внесення нових змін до системи оподаткування. Так, у 2013 р. у Великобританії, Греції та Італії було досягнуто максимальних ставок податку на доходи фізичних осіб. Крім того, спостерігалася тенденція до розширення прогресії оподаткування доходів фізичних осіб із метою рівномірнішого їх розподілу між різними групами населення.

У деяких державах були знижені базові ставки корпоративного податку. Під час такого реформування ставилися завдання обмеження накопичення обсягів державних боргових зобов'язань. Ставки корпоративного податку зменшено у Великобританії, Італії, Словенії, Фінляндії, Швеції та інших країнах. Мета таких змін полягала в підтриманні економічного зростання. При цьому обсяги випадаючих доходів намагалися компенсувати підвищенням ставок інших податків (ПДВ, податку на доходи фізичних осіб). У Болгарії, Греції, Іспанії, Італії, Польщі, Португалії та деяких інших країнах збільшено ставки оподаткування алкогольної та тютюнової, а також енергетичної продукції. Ще однією тенденцією стало посилення оподаткування пасивних доходів (інвестиційного доходу та приросту капіталу).

Підвищувалися ставки оподаткування у площині соціальних платежів (як для найманих робітників, так і для роботодавців), водночас в Ірландії, Польщі та Швеції спостерігалися протилежні тенденції.

За оцінкою експертів МВФ, заходи податкового регулювання, запроваджені у більшості країн з початку кризи, не характеризувалися високою якістю. Першорядними виявилися завдання досягнення доцільності, а не раціональності. Так, замість розширення бази оподаткування часто приймалися рішення про підвищення ставок податків. Недоліком стало й те, що не використовувалися можливості здійснення змін у сфері оподаткування з метою обмеження негативних зовнішніх впливів та зменшення деформацій. На позитивну оцінку заслуговують зрушення в оподаткуванні фінансового сектору, зокрема запроваджено збори з банківських операцій (адекватні рекомендованим МВФ). Водночас не розпочато переходу до ефективної системи тарифів за викиди вуглеводнів, що важливо для подолання негативних наслідків змін клімату. Експерти МВФ також рекомендують урядам приділяти більше уваги оподаткуванню, яке впливає на економічне зростання, з метою його підтримання. До недоліків віднесено і те, що протягом останніх десятиліть податкові системи характеризувалися зниженням прогресивності, що стало результатом посилення нерівності серед населення. Зважається також на значний потенціал оподаткування доходів на багатство, проте досвід засвідчує, що для його реалізації необхідно відмовитися від спеціальних режимів у багатьох країнах. Недостатньо використовується потенціал оподаткування нерухомості (незважаючи на те, що такі зміни нерідко прийнятніші для економічного зростання порівняно з іншими зборами). Зазначено, що податкові реформи, націлені на досягнення результатів у довгостроковому періоді, проводяться в період економічного зростання, а за умов стагнації або низьких темпів економічного розвитку урядам складно приймати збалансовані рішення щодо реформування оподаткування¹.

Слід урахувати, що під час фіскальної консолідації необхідно не допускати зменшення попиту. Її негативні впливи на економічне зростання повинні пом'якшуватися використанням заходів стосовно послаблення монетарної політики, рекапіталізації банків з метою підтримки кредитування, структурних та інституційних реформ, спрямованих на обмеження причин кризи.

Важливими є питання визначення шляхів проведення фіскальної консолідації на середньостроковий період. У зв'язку з цим у більшості країн планується продов-

¹ Налоговая политика может помочь странам исправить долговую ситуацию. Обзор МВФ // Бюджетный вестник. – 2013. – 9 окт.

ження фіскального регулювання. Якщо буде виявлено ризики для економічного зростання, країни з фіскальним простором мають дозволити автоматичним стабілізаторам оперувати на повну силу. Країни, які мають побоювання, запроваджують повільніше фіскальне регулювання, водночас зосереджуючись на запровадженні надійного середньострокового плану консолідації. Монетарна політика має бути адаптивною – через нетрадиційні заходи, якщо це необхідно¹.

Вживаються заходи зі здешевлення ресурсів комерційних банків (зниження ставок рефінансування, розширення переліку застави для сприяння банкам у рефінансуванні нових кредитів, введення підвищених нормативів за кредитами, які мають високі процентні ставки, зниження інфляції).

Одним із механізмів спрямування грошово-кредитної політики на підтримання економічного зростання є збільшення монетизації в межах проектів “кількісного пом’якшення”. Центральні банки вдаються до купівлі активів, переважно державних облігацій. Така політика спрямовується на забезпечення ліквідності фінансової системи та утримання низьких ставок процента. Операції проводяться не на первинному, а на вторинному фінансовому ринку. Діяльність центральних банків націлена на створення підґрунтя для купівлі державних зобов’язань приватними інвесторами. Така політика є простішим варіантом розв’язання проблем макроекономічного розвитку порівняно з реформуванням системи оподаткування та нарощуванням державних запозичень².

Особливе значення надається питанням запровадження та дотримання фіскальних правил з метою обмеження бюджетних дефіцитів, регламентування граничних показників публічної заборгованості, регулювання обсягів та структури державних доходів і витрат. Практично в усіх країнах ЄС використовуються національні фіскальні правила. Завдяки цим правилам формується відповідальніший уряд. Водночас експерти звертають увагу на недостатню їхню ефективність³.

Загалом реалізація механізмів фіскального коригування мала позитивні результати. Проте фіскальна політика повинна спрямовуватися на досягнення раціональніших співвідношень між механізмами довго- та короткострокового характеру, з метою не лише обмеження фіскальних диспропорцій, а й підтримання економічного зростання⁴.

¹ Global Economic Prospects and Policy Changes / International Monetary Fund // Meeting of G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors (Mexico, 25–26 February 2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/022512.pdf>.

² Central Banks will be Financing Government on a Permanent Basis // The Economist. – 2014. – 5 Apr. – P. 68.

³ The Importance and Effectiveness of National Fiscal Frameworks in the EU // European Central Bank. Monthly Bulletin. – 2013. – Feb. – P. 73–88 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201302en.pdf>; The Impact of Fiscal Rules on Public Finances in the Euro Area / W. Marneffe, B. van Aarle, W. van der Wielen, L. Vereeck // CESifo DICE Report. – 2011. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.academia.edu/3381833/The_Impact_of_Fiscal_Rules_on_Public_Finances_in_the_Euro_Area.

⁴ Balancing Fiscal Policy Risks // International Monetary Fund. Fiscal Monitor. – 2012. – Apr. – x, 82 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/01/fmindex.htm>.

Слід урахувати й негативні оцінки. Зокрема, на думку німецького науковця А. Хейзу, фіскальна консолідація, якій властиві швидкі темпи та значні обсяги, може бути охарактеризована лише як “абсурдна”. Результати будуть руйнівними не лише для публічних бюджетів, а й для системи соціального захисту населення. У регулюванні фіскальних дисбалансів слід дотримуватися принципів: “жодної консолідації без економічного зростання”, жодного економічного зростання без стимулювання сукупного попиту¹.

У 2014 р. у країнах єврозони взято курс на зменшення фіскальних дисбалансів (з 4,1 % ВВП у 2013 р. до 3,6 % ВВП). Передбачено, що коригування здебільшого (80 %) здійснюватиметься шляхом обмеження витрат (а не внесення змін до системи оподаткування)². Темпи фіскальної консолідації у 2014 р. будуть невисокими, середні показники боргу стабілізуються й фокус зміститься на забезпечення стійкого поживлення³.

Таким чином, у період економічної кризи 2007–2008 рр. різко зростали диспропорції у фіскальній сфері в державах – членах ЄС (як і в більшості країн світу). За таких умов виникла необхідність внесення кардинальних змін до фіскальної політики в напрямі посилення бюджетного коригування у післякризовий період. Проте розбалансування виявилось настільки значним, що швидко подолати його неможливо. Крім того, ситуація в окремих країнах ЄС істотно відрізняється від загальних тенденцій, що потребує використання спеціальних програм.

Провідним напрямом фіскальної політики стало зміцнення її жорсткості, спрямованої на збалансування дохідної та витратної частин бюджету. До механізмів вирішення таких завдань належать: посилення контролю за державними витратами, перегляд системи оподаткування в бік збільшення бюджетних надходжень (переважно шляхом запровадження заходів, які не впливають негативно на економічне зростання); удосконалення управління державними борговими зобов'язаннями; поглиблення фіскальної децентралізації; реалізація програм оздоровлення фінансового сектору; внесення змін до грошово-кредитної політики зі спрямуванням її на підтримання економічного зростання. Паралельно запроваджуються заходи з активізації інституційних реформ, формування виваженої системи фіскальних правил, підвищення транспарентності фіскальних операцій.

Відмінності фіскальних позицій у різних країнах ЄС виявилися досить складною проблемою для координації заходів з обмеження фіскальних дисбалансів у межах ЄС загалом. Для їх подолання розпочато масштабне реформування фіскальної політики, що має на меті покращання ситуації як в ЄС загалом, так і в кожній державі. Реформовано Пакт стабільності та зростання, укладено Договір про ста-

¹ Heise A. Austerity Policies and Fiscal Consolidation in Europe / A. Heise // Social Europe. – 2011. – 17 Feb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.social-europe.eu/2011/02/austerity-policies-and-fiscal-consolidation-in-europe>.

² Budgetary Blues // The Economist. – 2013. – № 39. – P. 14–17.

³ Public Expenditure Reform: Making Difficult Choices / International Monetary Fund. Fiscal Monitor. – 2014. – Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2014/01/pdf/fm1401.pdf>.

більність, координацію та управління в Економічному та валютному союзі (“Фіскальний пакт”), розроблено рекомендації та вимоги до держав-членів щодо координації фіскальної політики з урахуванням ситуації в ЄС загалом.

Основним механізмом зменшення фіскальних диспропорцій стало посилення контролю за видатками, доповнюване реформуванням системи оподаткування (збільшення навантаження на споживання, оподаткування власності, нерухомого майна, дотримання вимог податкового законодавства). З метою підтримання економічного зростання знижено навантаження на використання трудових ресурсів. Увага приділяється також прийняттю раціональних термінів фіскального коригування, а також удосконаленню механізмів контролю за дотриманням фіскальних обмежень.

Загалом запровадження системи заходів, спрямованих на зменшення фіскальних дисбалансів у ЄС, дало позитивні результати. Проте виявилися і їхні негативні аспекти, а також проблеми, які потребують розв’язання: неспроможність урядів більшості країн забезпечити зменшення державного боргу; продовження негативних впливів стримування державних витрат на економічне зростання, відсутність вагомих позитивних результатів щодо зменшення бюджетних дисбалансів в окремих країнах; загострення проблем фіскального регулювання в межах ЄС загалом та ін.

Досвід фіскального регулювання в ЄС важливий для України. З одного боку, можна проаналізувати позитивні та негативні його впливи, а також виокремити механізми й інструменти, які доцільно використати у нашій країні, з другого – слід урахувувати, що імплементація Угоди про асоціацію “Україна – ЄС” передбачає наближення до норм та рекомендацій Європейського Союзу у фіскальній сфері. Проте під час внесення змін до фіскальної політики варто враховувати не лише європейський досвід, а й особливості економічного та соціального розвитку України.

1.5. ЗАГОСТРЕННЯ РИЗИКІВ ТА ІМПЕРАТИВИ ФІСКАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ В УКРАЇНІ

Протягом останніх років у більшості зарубіжних країн запроваджуються програми фіскальної консолідації, спрямовані на забезпечення стійкості державних фінансів та стабілізацію фінансового розвитку в межах як окремих держав, так і інтеграційних об’єднань. Такі зусилля значно активізувалися після економічної кризи 2008–2009 рр., коли виявилися ризики посилення негативних впливів розбалансування фінансових балансів сектору загального державного управління та накопичення державних боргових зобов’язань. З метою обмеження надмірного накопичення фіскальних дисбалансів вносяться зміни до напрямів проведення державної фінансової політики, реформується інституційна система фіскального регулювання, запроваджуються заходи міждержавної координації управління розвитком податково-бюджетної сфери.

Передбачається, що тенденції загострення ризиків фіскальної сфери зберігатимуться й у майбутні періоди. Зокрема, прогнозується збільшення витрат за пенсійними програмами та на охорону здоров’я. Такі зміни зумовлять збільшення дер-

жавних витрат. Високий рівень державної заборгованості та зростання соціальних виплат чинитиме тиск у бік зростання фіскального дефіциту. За таких умов необхідне запровадження додаткових заходів, спрямованих на підвищення стійкості державних фінансів¹.

Україна не належить до держав із критичними показниками фіскальних дисбалансів та державної заборгованості. Проте останнім часом проблеми розвитку фіскальної сфери значно загострилися. З погляду середньо- та довгострокової перспективи досить важливо враховувати досвід фіскальної консолідації в зарубіжних країнах та запобігати досягненню можливих критичних рівнів фіскального розбалансування в нашій країні. Політику фіскальної консолідації в Україні вже розпочато, і її продовження потребує поглиблення досліджень та обґрунтування практичних заходів, спрямованих на використання найдосконалішої моделі її реалізації. Передусім слід сформулювати засади фіскальної консолідації (у межах стратегії фіскального регулювання).

Угода про асоціацію між Україною та ЄС є новим етапом розвитку відносин, які передбачають політичну й економічну інтеграцію з розвинутими державами Європи та відкривають шлях до подальших прогресивних перетворень і проведення нагальних реформ.

Різні програми фіскальної консолідації² не лише охоплюють окремі напрями фіскальної політики, а й створюють систему реформування фіскальної сфери, спрямовану на підвищення стійкості державних фінансів³.

Стійкий стан державних фінансів можна визначити як такий, коли достатньою мірою фінансуються функції держави (спрямовані на забезпечення економічного зростання та підвищення добробуту громадян) за умов, що використання джерел їх фінансування не призводить до різкого підвищення фіскального навантаження та накопичення загального обсягу державних боргових зобов'язань, а також погіршення їхньої структури (зростання частки короткострокових позик, збільшення обсягу позик, номінованих в іноземній валюті тощо) і підвищення їхньої дохідності.

- Стійкий стан державних фінансів спостерігається, коли дотримано таких умов:
- розв'язуються проблеми забезпечення поточних платежів (шляхом погашення, реструктуризації, рефінансування, відстрочення тощо);
 - фінансуються витрати, спрямовані на виконання завдань розвитку країни в майбутні періоди;

¹ Public Financial Management and Its Emerging Architecture /ed. by M. Candiano, T. Curristine, M. Lazare. – Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2013. – P. 244 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imfbookstore.org>.

² Glossary of Statistical Terms. Fiscal Consolidation / OECD [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=984>; Public Finances in EMU 2011 // European Economy. – 2011. – № 3 – P. 195; Фискальная консолидация: итоги визита МВФ в Украину // Экономические новости. – 2010. – 16 нояб. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economic-ua.com/analitika/25099>.

³ Див.: Кудряшов В. П. Фіскальна консолідація та її впливи / В. П. Кудряшов // Економіка України. – 2013. – № 9. – С. 31–46.

- фіскальне навантаження не обмежує розвитку соціально та державно орієнтованого бізнесу¹;
- обсяги заборгованості за борговими платежами не справляють руйнівного впливу на платіжну спроможність держави;
- ресурс, залучений за умов дефіциту державних фінансів, не використовується для розв'язання поточних проблем, а спрямовується на досягнення стратегічних цілей (упровадження реформ, які стануть основою нарощування економічного потенціалу та підвищення добробуту громадян, передусім фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності).

До головних напрямів реалізації такої фінансової політики належать: обмеження дефіциту сектору загального державного управління, зменшення обсягів та покращання структури державного боргу. Впровадження таких підходів передбачає розроблення спеціальної програми фіскальної консолідації, яка повинна враховувати позитивний та негативний досвід її проведення у зарубіжних країнах. Важливо, щоб ця програма не тільки мала на меті обмеження фіскальних ризиків, а й враховувала необхідність підтримання економічного зростання, високого рівня зайнятості, низької інфляції та прийнятних умов для розвитку бізнесу.

У зарубіжних країнах заходи щодо реалізації програм фіскальної консолідації здебільшого націлені на обмеження державних витрат або внесення змін до системи оподаткування. Перевагу віддають посиленню контролю за державними витратами. Реформування податкових систем вважається складнішим та ризикованішим, а тому зазвичай використовується в країнах, де частка податків відносно ВВП є низькою. Популярність зниження витрат окремі науковці пояснюють тим, що такі заходи переважно супроводжуються реформами, спрямованими на підвищення ефективності публічних послуг. Водночас внесення змін до системи оподаткування нерідко є сигналом про намагання зупинити структурні реформи².

Під час економічної кризи 2008–2009 рр. спостерігалися значні коливання темпів динаміки показників видатків та доходів сектору загального державного управління в Україні. Такі тенденції зберігалися й у післякризовий період (табл. 1.7).

Дохідна база сектору значно збільшилася у 2008 р., однак протягом 2009 р. характеризувалася тенденцією до зменшення. У наступні періоди спостерігалось її зростання (порівняно з попередніми роками), проте темпи приростів були нерівномірними, а починаючи з 2012 р., швидко знижувалися. Водночас обсяг видатків (з урахуванням операцій кредитування) за аналізований період мав лише поступальну динаміку. Темпи зростання видаткової частини (крім 2011 р.) були вищими порівняно з доходами. У післякризовий період різниця між темпами зростання

¹ Під соціально та державно орієнтованим бізнесом мається на увазі підприємництво, не тільки орієнтоване на збільшення прибутків та обслуговування інтересів власників і менеджерів, а і спрямоване на забезпечення повною мірою обов'язкових платежів та внесків до державних фінансів, передбачених законодавством, а також дотримання соціальних стандартів, прийнятих в державі.

² Merola R. Fiscal Consolidation: Part 3. Long-Run Projections and Fiscal Gap Calculations / R. Merola // OECD Economics Department Working Papers. – 2012. – № 934. – Р. 17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h28p42p1-en>.

Таблиця 1.7

Динаміка темпів зростання/зниження обсягу доходів та видатків (з урахуванням операцій кредитування) сектору загального державного управління в Україні, % до попереднього року

Показник	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013 до 2007
Доходи	29,47	35,70	-6,54	16,62	23,53	12,38	1,18	106,90
Видатки	28,80	38,50	2,37	18,27	13,07	15,68	1,74	123,11
Різниця між темпами зростання видатків та доходів	-0,67	2,80	8,91	1,65	-10,46	3,30	0,56	16,21

Складено за розрахунками автора на підставі: Державна служба статистики України. Спеціальний стандарт поширення даних МВФ. Економічні та фінансові показники. Бюджетно-податковий сектор [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

видатків і доходів (крім 2011 р.) була позитивною, що відображало відставання дохідної бази від темпів збільшення витрат. Характерною також стала тенденція зростання обсягів дохідної та видаткової частин за умов зниження темпів економічного зростання (рис. 1.2).

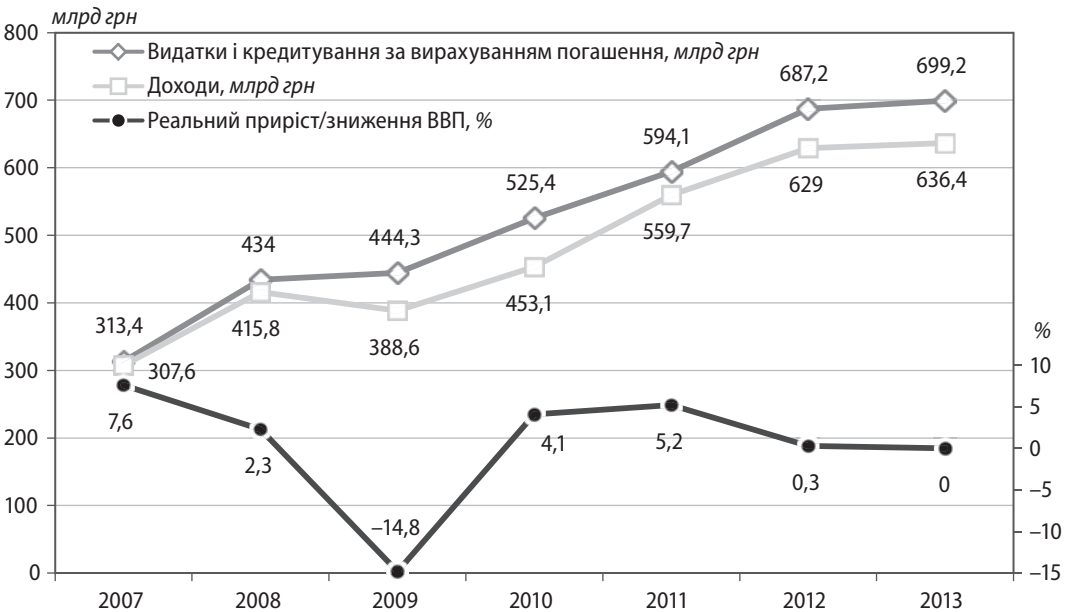


Рис. 1.2. Динаміка показників доходів і видатків сектору загального державного управління та темпів економічного зростання України

Складено за: Державна служба статистики України. Спеціальний стандарт поширення даних МВФ. Економічні та фінансові показники. Бюджетно-податковий сектор. Операції сектору загального державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Економічна ситуація та прогнози. Основні показники економічного та соціального розвитку України // Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=230218&cat_id=78198.

Наслідком стало збереження дисбалансу бюджету сектору загального державного управління протягом аналізованого періоду. Максимального рівня він досягав у 2010 та 2013 рр. Зокрема, у 2010 р., попри позитивний приріст дохідної частини, дефіцит різко підвищився через неадекватне зростання видатків порівняно з доходами. У 2013 р. причиною дефіциту став доволі низький приріст доходів, що не компенсував витрат, накопичених у попередні періоди та здійснених протягом поточного року.

Після 2008 р. розрив між доходами та видатками сектору загального державного управління почав збільшуватися та досягнув максимального значення у 2010 р. Зауважимо, що в цей період спостерігалися найвищі (у післякризовий період) темпи економічного зростання. Запровадження протягом 2010–2011 рр. заходів, спрямованих на обмеження обсягів бюджетного дефіциту, стало основою для досягнення певних позитивних результатів, які виявилися у зменшенні номінальної величини дефіциту бюджету загального уряду. Водночас у 2012–2013 рр. ситуація погіршилася, що призвело до збільшення фіскального дефіциту. Такі явища супроводжувалися уповільненням темпів економічного зростання (показників реального приросту), що знизило ефект фіскальних стабілізаторів. За цих умов проблеми збалансованості між дохідною та витратною частинами сектору державного управління розв'язувалися за рахунок накопичення державних боргових зобов'язань (вони збільшилися з 34,4 млрд грн у 2011 р. до 62,82 млрд грн у 2013 р.).

Значні відмінності у співвідношенні операцій між складовими сектору загального державного управління в Україні спостерігаються щодо усереднених показників в ЄС¹. У 2013 р. частка доходів сектору загального державного управління у нашій країні досягала 43,74 % ВВП. З них 23,32 % припадало на органи центрального державного управління (державний бюджет); 13,3 – на операції Пенсійного фонду України та фонди соціального страхування і 7,12 % – на доходи місцевих бюджетів. Щодо видаткової частини сектору, то її показники дорівнювали: загальні обсяги – 48,05 %; видатки центральних органів державного управління – 27,76; видатки державних соціальних фондів – 13,2; видатки місцевих органів державного управління – 7,09 %.

У ЄС-27 у 2013 р. частка доходів сектору загального державного управління становила 45,8 % ВВП, а частка дохідної частини центрального (федерального) бюджету (Central Government) – 23,2 % ВВП. На фонди соціального страхування припадало 16,3 %, на уряди регіональні (State Government) та місцеві (Local Government) – 16 %. Частка регіональних та місцевих бюджетів у структурі видатків бюджету сектору загального державного управління у країнах ЄС мала незначні відмінності від показників дохідної частини (частка доходів у 2013 р. – 16 % ВВП, видатків – 16,2 %)².

¹ Розрахунки проведено на основі даних, оприлюднених Державною службою статистики України: Спеціальний стандарт поширення даних МВФ. Економічні та фінансові показники. Бюджетно-податковий сектор [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

² Government Finance Statistics // Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/eurostat/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables.

Тож можна зробити висновок, що частка дохідної та витратної частин регіональних і місцевих бюджетів у ЄС більше ніж удвічі перевищує показники місцевих бюджетів в Україні.

Аналіз стану бюджетної сфери України (без урахування операцій державних цільових соціальних фондів) в умовах економічної кризи та у післякризовий період дає підстави для висновків, що динаміка показників дохідної та витратної частин зведеного бюджету мала значні відмінності¹. Обсяг видатків зведеного бюджету істотно збільшився, як і їх частка відносно ВВП. Щодо динаміки доходів, то вона мала інші тенденції. У 2010 р. загальна сума доходів зведеного бюджету збільшилася, а їх частка відносно ВВП знизилася до 29,1 %. До 2012 р. спостерігалася тенденція її зростання, а в 2013 р. відбулося значне зниження (рис. 1.3).

Стосовно темпів реального приросту ВВП можна зазначити, що у 2008 р. вони становили 2,3 %, а у 2009 р. – різко знизилася (до -14,8 %). У 2010 р. досягнуто приросту ВВП (до 4,1 %), яке тривало й у 2011 р. (5,2 %). У 2012 р. цей показник знизився до 0,3 %, а за підсумками 2013 р. становив 0 %.

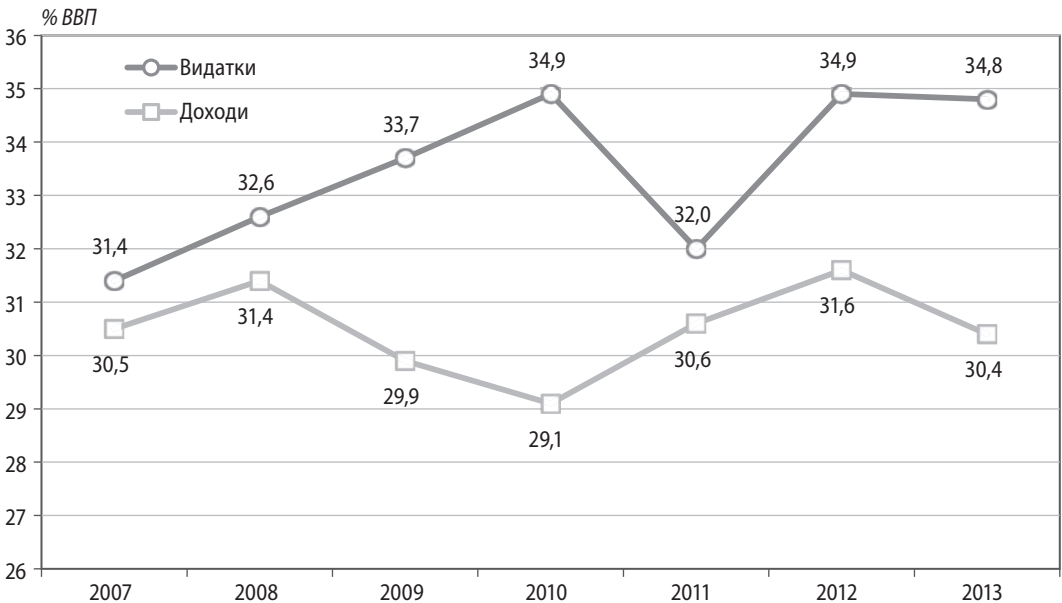


Рис. 1.3. Динаміка показників витратків та доходів зведеного бюджету України

Складено за даними: Економічна ситуація та прогнози. Основні показники економічного та соціального розвитку України // Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=230218&cat_id=78198.

¹ Див.: Економічна ситуація та прогнози. Основні показники економічного та соціального розвитку України // Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=230218&cat_id=78198.

Відзначалися також зміни в розподілі дохідної та витратної частин зведеного бюджету між центральними та місцевими органами державного управління (табл. 1.8).

У 2008 р. частка доходів державного бюджету у структурі зведеного бюджету України зросла на 1,4 в. п. Водночас показник місцевих бюджетів скоротився на 0,5 в. п. У 2010 та 2011 р. частка державного бюджету знизилася. Щодо місцевих бюджетів, то їх скорочення спостерігалось протягом 2009–2011 рр. Частка доходів державного бюджету зросла у 2011 та 2012 рр., а місцевих – у 2012 р. У 2013 р. цей показник залишився незмінним. Доходи державного бюджету у 2013 р. знизилася на 1,2 в. п. Максимального рівня показники перевищення частки доходів державного бюджету над місцевими бюджетами досягали у 2008 р., а також у 2011 та 2012 рр.

Показники частки доходів місцевих бюджетів відносно ВВП останніми роками коливалися в межах 6,9–7,1 % (винятком був 2011 р.). Щодо видатків, то вони виявилися на такому самому рівні. Якщо порівняти ці показники з даними Державної служби статистики України щодо сектору загального державного управління, то з'ясується, що показники рівня доходів та видатків місцевих бюджетів в Україні були досить близькими. Такі дані можуть свідчити про високий рівень централізації операцій сектору державних фінансів у нашій країні порівняно зі станом регіональних та місцевих бюджетів у ЄС.

Слід також звернути увагу на доволі істотні коливання частки доходів державного бюджету та показників місцевих бюджетів в Україні протягом досліджуваного періоду. Ці явища стали наслідком високого рівня централізації фіскальної сфери, внесення частих змін до складу відповідних бюджетів, а також застосування заходів “ручного” управління формуванням дохідної та витратної їх частин.

В Україні у період економічної кризи відзначалося різке зменшення доходів як сектору загального державного управління, так і державного бюджету (табл. 1.9).

Таблиця 1.8

**Динаміка показників частки державного та місцевих бюджетів
у структурі доходів та видатків України, % ВВП**

Показник	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Доходи всього (зведений бюджет),	30,5	31,4	29,9	29,1	30,6	31,6	30,4
у тому числі:							
державний бюджет	23,0	24,4	23,0	22,2	24,2	24,5	23,3
місцеві бюджети	7,5	7,0	6,9	6,9	6,4	7,1	7,1
Видатки всього (зведений бюджет),	31,5	32,6	33,7	34,9	32,0	34,9	34,8
у тому числі:							
державний бюджет	24,2	25,5	26,5	28,0	25,6	28,0	27,7
місцеві бюджети	7,3	7,1	7,2	6,9	6,4	6,9	7,1

Складено за даними: Економічна ситуація та прогнози. Основні показники економічного та соціального розвитку України // Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=230218&cat_id=78198.

Таблиця 1.9

Динаміка показників операцій сектору загального державного управління України,
% ВВП

Показник	2008		2009		2010		2011	
	Усього	У тому числі державний бюджет	Усього	У тому числі державний бюджет	Усього	У тому числі державний бюджет	Усього	У тому числі державний бюджет
Доходи	43,85	24,4	42,54	23,0	41,86	22,2	42,99	24,2
Видатки і кредитування за вирахуванням погашення	45,78	25,5	48,64	26,5	48,54	28,0	45,63	25,6
Сальдо бюджету дефіцит/профіцит	-1,93	-1,3	-6,10	-3,9	6,68	-5,9	-2,64	-1,8

Складено за: Спеціальний стандарт поширення даних МВФ. Економічні та фінансові показники. Операції сектору загального державного управління // Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Економічна ситуація та прогнози. Таблиця основних показників розвитку України // Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=205497&cat_id=78198.

Частка доходів сектору загального державного управління у 2009 р. скоротилася (на 1,31 в. п.) порівняно з попереднім роком. Щодо показника видатків та кредитування, то він, навпаки, збільшився (на 2,86 в. п.). Починаючи з 2010 р., спостерігалася тенденція до зростання показника доходів, проте їхня частка була значно нижчою за видатки. У наступні роки видатки зростали вищими темпами порівняно з доходами. У 2010 р. вони перевищували доходи на 6,68 в. п., а у 2011 р. – на 2,64 в. п. Проблеми збалансованості бюджету сектору загального державного управління розв'язувалися шляхом зведення його з дефіцитом та залучення додаткових джерел його фінансування з використанням боргових інструментів.

У 2011 р. доходи сектору загального державного управління збільшено на 1,13 в. п. Стосовно видатків, то їхня частка відносно ВВП скоротилася на 2,91 в. п. Дефіцит сектору загального державного управління значно зменшено. Водночас слід звернути увагу на те, що таке зниження становило для сектору загалом – 0,78 в. п., а для державного бюджету – 2,1 в. п. Збільшення вищими темпами дохідної бази державного бюджету (порівняно із сектором загального державного управління загалом) та неістотне зростання видаткової частини (на 0,3 в. п.) стало основою суттєвого зменшення дефіциту державного бюджету (на 2,1 в. п. порівняно з 2010 р.).

Для порівняння розглянемо дані МВФ щодо балансу бюджету сектору загального державного управління України (табл. 1.10).

За визначенням фахівців МВФ, завдяки проведенню урядом виваженішої політики (зокрема пенсійної реформи, підвищення цін на газ та відновлення циклічних доходів) у післякризовий період в Україні забезпечено стабільніший розвиток та відновлено економічне зростання. Загальний фіскальний дефіцит (який охоплює

Таблиця 1.10

Динаміка балансу бюджету сектору загального державного управління України, % ВВП

Показник	2009	2010	2011	2013
Баланс сектору загального державного управління	-6,3	-5,8	-2,7	-4,8
Загальний баланс (включаючи операційний дефіцит НАК “Нафтогаз України”)	-8,7	-7,4	-4,2	-6,7
Циклічно скоригований баланс сектору загального державного управління	-2,6	-3,1	-2,3	-4,6
Структурний баланс сектору загального державного управління	-2,6	-3,1	-2,3	-4,6
Державний борг (на кінець періоду)	35,4	40,5	36,0	40,9

Джерело: Ukraine. 2012. Article IV Consultation // IMF Country Report. – 2012. – № 12/315 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12315.pdf>; Ukraine // IMF Country Report. – 2014. – № 14/263. – Р. 17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14263.pdf>.

дефіцит сектору загального державного управління та НАК “Нафтогаз України”) у 2011 р. дорівнював 4,2 % ВВП. Було стабілізовано банківську систему та проведено її рекапіталізацію. Держава відновила доступ на міжнародні ринки, обсяги валютних резервних запасів. Такі зусилля забезпечили зміцнення стійкості України до зовнішніх та макрофінансових шоків, що стало основою зниження ризиків.

Після різкого зростання фіскального дисбалансу в Україні (державного бюджету) у 2010 р. (5,9 % ВВП) протягом 2011 р. його було суттєво зменшено (до 1,8 % ВВП). Проте, за підсумками 2012 р., дефіцит знову збільшився до 3,8 % ВВП. На 2013 р. було заплановано зменшення фіскального дисбалансу до рівня 3,2 % ВВП¹, але фактично бюджет зведено з дефіцитом у 4,4 % ВВП. На 2014 р. планувалося досягнути показника бюджетного дефіциту відносно ВВП на рівні 4,15 % (рис. 1.4).

Особливе значення надавалося реструктуризації державних монополій, вирівнюванню до економічно обґрунтованого рівня регульованих тарифів, залученню позабюджетних коштів для розвитку інфраструктури, підвищенню ефективності видатків у соціальних секторах, стабілізації солідарної пенсійної системи, зміні механізмів фінансування сектору охорони здоров'я й освіти, розширенню податкової бази та поліпшенню адміністрування податків. За підсумками 2013 р. у вирішенні таких завдань досягнуто досить незначного прогресу.

Складною залишається ситуація, пов'язана зі збалансуванням державного бюджету протягом січня – липня 2014 р. Показники мобілізації доходів до державного бюджету зросли на 4,9 % порівняно з відповідним періодом 2013 р. Таких результатів було досягнуто за рахунок збільшення коштів, що перераховуються Національним банком України до державного бюджету (на 89,1 %), зростання надходжень від акцизного податку з увезених на митну територію України підакцизних товарів (на 71,7 %), збільшення обсягів доходів у формі плати за користування надрами (на 22,7 %). Водночас зменшилися суми надходжень від оподаткування

¹ Див.: *Єфименко Т. І.* Фіскальна консолідація в контексті антикризового регулювання / Т. І. Єфименко, С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов // *Фінанси України.* – 2013. – № 2. – С. 7–20.

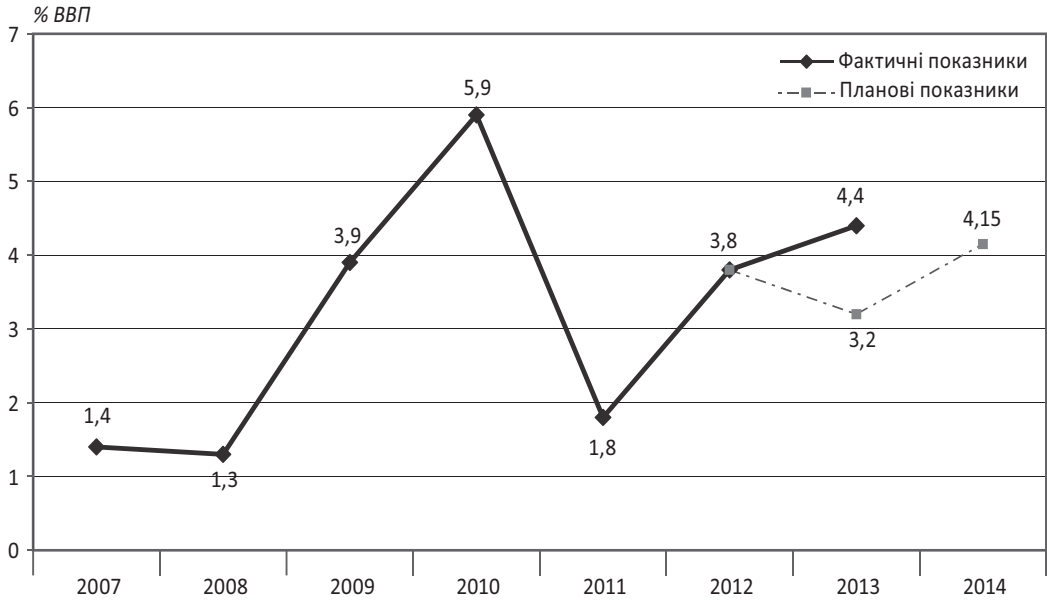


Рис. 1.4. Дефіцит державного бюджету України, фактичні та планові* показники

* Планові показники на 2014 р. затверджені Законом України “Про Державний бюджет на 2014 р.” від 16.01.2014 з урахуванням змін, внесених протягом лютого – серпня).

Джерело: Стан державного боргу України // Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

прибутку підприємств, ПДВ, акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів, ввізного мита, власних надходжень бюджетних установ. Обсяги дефіциту бюджету збільшилися з 30,27 до 32,79 млрд грн. Тому з метою стабілізації ситуації у сфері державних фінансів необхідні додаткові механізми для формування збалансованого бюджету¹.

Спостерігалася тенденція до накопичення державного боргу. Обсяг державної заборгованості за підсумками січня 2014 р. дещо зменшився порівняно з показником 2013 р. (з 480,22 до 480,17 млрд грн), проте в наступні місяці (лютий – липень) спостерігалася його зростання. Станом на 31 липня 2014 р. загальна сума державного боргу досягала 686,8 млрд грн. При цьому вищими темпами збільшувалася зовнішня заборгованість (на 67,48% порівняно з показником за підсумками 2013 р.). Щодо внутрішнього державного боргу, то він зріс на 21,77%².

Україні не вдалося (у зв'язку із загостренням ситуації як в економічній, так і політичній сферах) значно знизити протягом останніх років фіскальні диспропор-

¹ Державний бюджет. Показники виконання бюджету України // Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

² Стан державного боргу України // Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

ції. Тому це питання залишається актуальним, що потребує оновлення системи фіскального коригування. Досвід країн ЄС у розробленні програм фіскальної консолідації, визначенні механізмів її реалізації, активізації інституційних реформ (запровадження фіскальних правил, оздоровлення фінансового сектору, підвищення транспарентності фіскальних операцій тощо), управлінні державними борговими зобов'язаннями, внесенні змін до грошово-кредитної політики з метою підтримання економічного зростання досить важливий для нашої країни. Його актуальність зростає в період виконання положень Угоди про асоціацію “Україна – ЄС”.

Програмою діяльності уряду передбачено запровадження заходів, спрямованих на стабілізацію фінансової ситуації та покращання державних фінансів, які перебувають у “критичному стані”¹. Значну увагу приділено підвищенню ефективності використання бюджетних коштів, запровадженню їх жорсткої економії, прийняттю реалістичного бюджету. В аспекті реалізації програми уряду, на наш погляд, необхідно розробити та реалізувати окрему програму фіскальної консолідації, у межах якої слід чітко визначити мету, цілі, головні завдання та механізми їх виконання.

Метою розроблення та реалізації програми фіскальної консолідації є забезпечення стійкості державних фінансів (які охоплюють як сектор державного управління, так і державні корпорації). Тому, з одного боку, така програма має спрямовуватися на збалансування бюджету сектору загального державного управління, а з другого – на забезпечення достатніми власними фінансовими ресурсами та підвищення ефективності їх використання в межах державних фінансових і нефінансових корпорацій.

Покращання балансування операцій сектору державного управління передбачає запровадження суттєвих змін в управлінні формуванням, розподілом і використанні ресурсів бюджетної системи (державного та місцевих бюджетів), а також державних цільових фондів. Суттєві проблеми накопичилися у фінансовому розвитку державних корпорацій. Ресурсна база провідних фінансових та нефінансових корпорацій (Ощадбанк, Укресімбанк, НАК “Нафтогаз України” та ін.) недостатня та потребує постійного збільшення, що й здійснюється протягом останнього часу. Проте їхні статутні капітали нарощуються не стільки шляхом мобілізації фінансового ресурсу власними зусиллями, скільки з використанням механізмів ОВДП. Така практика стала основою перекидання проблем фінансового розвитку державних корпорацій на сектор державного управління, зокрема на державний бюджет.

Ця ситуація пояснюється тим, що наша країна використовує невиважену тарифну систему (зокрема на енергоносії), що потребує значних витрат державних корпорацій на утримання заниженого рівня цін і тарифів на свою продукцію. Наслідком є не лише недостатні обсяги надходжень до бюджетів державних корпорацій через застосування неадекватних тарифів, а і їх недоодержання через неплатежі суб'єктів господарювання та населення за використання енергетичних ресурсів. Необхідно реформувати систему в бік збалансування з урахуванням імперативів ринкової економіки. Проте здійснення таких реформ стримується рівнем доходів

¹ Програма діяльності Кабінету Міністрів України : затв. постановою Верховної Ради України від 27.02.2014 № 799-VII.

населення та обмеженими ресурсами в розпорядженні інституційних одиниць сектору державного управління. Отже, покращання фінансового стану державних корпорацій можливе лише за умов реформування не тільки їхньої фінансової діяльності, а й державного сектору економіки загалом.

Тож до головних завдань фіскальної консолідації в нашій країні можна віднести:

- 1) збалансування фінансів сектору загального державного управління (узгодження державних витрат і залученої ресурсної бази з урахуванням можливого незначного перевищення видатків із метою фінансування структурної перебудови та інвестиційної діяльності);
- 2) досягнення раціональніших співвідношень між видатками та доходами державного бюджету задля зменшення бюджетного дефіциту;
- 3) формування оптимальніших співвідношень між державним та місцевими бюджетами щодо дохідної й витратної частин, а також потоків міжбюджетних трансфертів (проведення бюджетної децентралізації);
- 4) забезпечення бездефіцитних бюджетів державних цільових фондів, зокрема Пенсійного фонду України;
- 5) узгодження витратної складової та ресурсної бази державних фінансових і нефінансових корпорацій з метою фінансування їх операцій без залучення ресурсів із державного бюджету.

Передусім такі завдання передбачають обмеження дефіциту сектору загальнодержавного управління та посилення контролю за державними борговими зобов'язаннями загального уряду. Істотно загострилися ризики розвитку практично кожної складової сектору державного управління (фінансових операцій центрального уряду, місцевих органів державного управління, державних цільових фондів). Тому програма фіскальної консолідації потребує комплексного підходу та має спрямовуватися як на розв'язання проблем кожної складової сектору, так і на досягнення раціональних співвідношень між ними. Водночас слід урахувати досвід країн ЄС у проведенні такої консолідації, зокрема можливі негативні впливи цього коригування на економічне зростання, розв'язання соціальних проблем, політичні ускладнення, міжнародну фінансову позицію тощо.

З урахуванням наведених положень можна визначити цілі фіскальної консолідації в Україні:

- обмеження дефіциту державного бюджету;
- формування оптимальнішого розподілу дохідних і видаткових повноважень між державним та місцевими бюджетами;
- удосконалення механізмів міжбюджетних трансфертів;
- розширення можливостей використання запозичень місцевими громадами;
- обмеження дефіциту державних цільових фондів;
- формування умов для мобілізації ресурсної бази державних корпорацій за рахунок власних джерел;
- запровадження заходів нейтралізації можливого негативного впливу фіскального регулювання на економічний і соціальний розвиток держави.

Досягнення зазначених цілей передбачає використання таких механізмів:

- посилення контролю за державними витратами (які здійснюються в межах сектору загального державного управління та в державних корпораціях) з метою досягнення їх адекватнішого співвідношення із залученою ресурсною базою та формування їх раціональнішої структури;
- запровадження заходів, спрямованих на підвищення ефективності використання бюджетних коштів;
- збільшення дохідної частини сектору державного управління шляхом реформування податкової системи (зокрема внесення змін до системи оподаткування з метою розширення ресурсної бази бюджету загального уряду, не допускаючи посилення їхнього негативного впливу на динаміку показників економічного зростання та загальну фінансову ситуацію), покращання податкового адміністрування, обмеження тіньових операцій та ухилення від оподаткування;
- створення сприятливіших умов для розвитку легальної підприємницької діяльності (через покращання умов кредитування реального сектору, удосконалення державної підтримки малого та середнього бізнесу тощо) з метою збільшення ресурсної бази органів державного управління;
- удосконалення формування та використання власних доходів державних цільових соціальних фондів з метою скорочення дефіциту їхніх бюджетів;
- обмеження обсягів дефіциту сектору загального державного управління внаслідок створення умов для збалансування витрат і доходів державними інституційними одиницями: внесення змін до формування ресурсної бази Пенсійного фонду України з метою фінансування дефіциту його бюджету; децентралізація бюджетної системи, спрямована на досягнення раціональніших співвідношень між податковими та витратними зобов'язаннями місцевих органів державного управління; зменшення обсягів квазіфіскальних операцій із державного та місцевих бюджетів (витрат на фінансування дотацій, субсидій, іншої допомоги, державних грантів, що надаються державним корпораціям внаслідок прийняття додаткових фіскальних зобов'язань);
- стримування зростання обсягів державних боргових зобов'язань та покращання їхньої структури;
- поліпшення результативності управління державними борговими зобов'язаннями (послаблення навантаження на бюджет сектору загального державного управління шляхом підвищення ефективності операцій із погашення та обслуговування державного й гарантованого державою боргу);
- підвищення ефективності фінансових операцій державних корпорацій;
- упровадження заходів, спрямованих на зменшення дохідності державних боргових зобов'язань.

В аспекті посилення контролю за державними витратами Програмою діяльності Уряду передбачаються перегляд податкових пільг, наданих на індивідуальній або галузевій основі, з метою підвищення їхньої економічної та соціальної ефективності, кардинальне скорочення субсидій, які викривлюють умови конкуренції та дестабілізують державні фінанси. У плані зменшення бюджетних видатків за необхідне визнано скорочення витрат на утримання влади, скасування необґрун-

тованих пільг високопосадовцям. Передбачається прийняття непопулярних рішень щодо цін і тарифів¹.

У світовій практиці одним із методів мінімізації негативного впливу ризиків дефіциту бюджету є застосування спеціальних фіскальних правил, яким надається статус законодавчих норм, запровадження особливих процедур бюджетного процесу, а також установлення граничних показників. Зокрема, використовуються такі правила:

- збалансування бюджету (установлення граничних розмірів частки бюджетного дефіциту до ВВП);
- щодо обмежень або заборони використання окремих джерел державних заборозичень (наприклад, заборона державних заборозичень за рахунок ресурсів центрального банку);
- боргові та резервні: установлення лімітів щодо рівнів державного боргу (валового, внутрішнього, зовнішнього тощо) у відсотках до ВВП².

В Україні фіскальні правила застосуються, проте недостатньою мірою. Зокрема, згідно з бюджетним законодавством державний борг не повинен перевищувати 60 % ВВП. Проте цей граничний показник, принаймні на теперішньому етапі, не справляє дієвого обмежувального впливу на державну фінансову політику протягом короткострокового періоду (через його завищений рівень) та є орієнтиром лише на довгострокову перспективу. Так, станом на початок 2014 р. частка державного боргу в Україні відносно ВВП досягала 33 %.

Нині в Україні немає бюджетного правила, зорієнтованого на річне, а також багаторічне фінансове сальдо, що значно краще піддавалося б управлінню та обмежувало його рівень. Крім того, частими є зміни до державного бюджету внаслідок відсутності обмежень за обсягами та структурою щодо їх запровадження.

Фіскальні правила повинні мати законодавчий статус та охоплювати процес як бюджетного/фінансового планування, так і виконання бюджету. На випадок відхилень від правил слід передбачити автоматичний механізм коригування. Відповідні бюджетні процедури мають бути прописані в підзаконних нормативних актах. На законодавчому рівні доцільно також обмежити внесення змін до поточного бюджету протягом бюджетного року, за винятком виникнення чітко визначених обставин.

Важливою умовою досягнення раціональної структури залучення ресурсів із метою фінансування дефіциту бюджету держави є управління джерелами його фінансування. Для вирішення таких завдань використовуються різні типи операцій (табл. 1.11).

Для мінімізації ризиків дефіциту бюджету необхідно оптимізувати структуру джерел фінансування дефіциту бюджету з метою зменшення:

- 1) боргового навантаження на бюджет, яке призводить до відволікання значної частини бюджетних коштів на покриття боргів і, відповідно, звуження можливостей підтримання економічної активності;

¹ Програма діяльності Кабінету Міністрів України : затв. постановою Верховної Ради України від 27.02.2014 № 799-VII.

² Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset / A. Schaechter, T. Kinda, N. Budina, A. Weber // IMF Working Paper. – 2012. – № 187. – 48 p.; Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset / N. Budina, T. Kinda, A. Schaechter, A. Weber // IMF Working Paper. – 2012. – № 273. – 61 p.

Таблиця 1.11

Використання джерел фінансування бюджетного дефіциту

Джерела фінансування	Зміст операцій
Ресурси, залучені з використанням механізмів державних та місцевих запозичень	Фінансування дефіциту бюджету шляхом залучення коштів на підставі кредитних угод та емісії державних цінних паперів
Кошти від приватизації державного майна	Ресурс, залучений від приватизації державної власності
Надходження з фінансового ринку (від реалізації корпоративних прав держави та операцій з банківськими установами)	Активи, отримані державними органами управління шляхом продажу державних цінних паперів або повернення коштів з депозитів у вітчизняних та іноземних банках
Залишок бюджетних коштів за підсумками попередніх звітних періодів	Ресурс, який не використаний у попередні періоди та спрямовується на фінансування дефіциту в поточному періоді
Кошти центрального банку	Кошти, отримані шляхом проведення додаткових емісій центральним банком

Складено автором.

2) боргової активності держави, яка призводить до витіснення приватних інвестицій унаслідок збільшення державних запозичень.

Слід звернути увагу на необхідність комплексного розв'язання проблем розвитку державних фінансів. З метою визначення його головних напрямів розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Стратегію розвитку системи управління державними фінансами¹. До цілей Стратегії віднесено: утримання обсягу державного боргу на економічно безпечному рівні, своєчасне та в повному обсязі виконання зобов'язань за державним боргом; мінімізація вартості обслуговування державного боргу з урахуванням ризиків; забезпечення ефективного функціонування внутрішнього ринку державних цінних паперів та розширення доступу до міжнародного ринку капіталу; удосконалення нормативно-правової бази з питань управління державним боргом та ін.

Розроблення та реалізація програми фіскальної консолідації в Україні важливі в аспекті досягнення кінцевих результатів, передбачених Стратегією. Особливу увагу доцільно приділити питанням, які потребують визначення конкретних заходів з їх виконання: збалансування державних фінансів, посилення контролю за державними витратами, проведення децентралізації фінансової системи держави, поглиблення реформування системи оподаткування та ін.

Урядом передбачено поступову консолідацію бюджету в 2015–2016 рр. переважно у частині витрат, у поєднанні із заходами підвищення ефективності державного сектору, що дасть можливість перевести державний борг на знижувальну траєкторію, починаючи з 2015 р.

¹ Стратегія розвитку системи управління державними фінансами : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р.

Таким чином, останніми роками відбувалося загострення фіскальних ризиків (збільшення дефіциту сектору загального державного управління, державного бюджету, Пенсійного фонду України, накопичення державного боргу). У 2014 р. макроекономічні та фіскальні ризики посилилися у зв'язку з рецесією та зростанням витрат на оборону з метою протидії зовнішній агресії. За таких умов актуальними є розроблення та реалізація програми фіскальної консолідації, спрямованої на обмеження ризиків розвитку державних фінансів та забезпечення їхньої стійкості.

Провідним напрямом фіскальної політики у зарубіжних країнах стало зміцнення її жорсткості з метою збалансування дохідної та витратної частин бюджету шляхом посилення контролю за видатками, яке доповнюється реформуванням системи оподаткування. Такий досвід доцільно використати в Україні.

Мета проведення фіскальної консолідації в нашій країні – забезпечення стійкості державних фінансів. До механізмів її реалізації належать: посилення контролю за державними витратами; підвищення ефективності використання бюджетних коштів; реформування податкової системи; удосконалення формування та використання власних доходів державних цільових фондів; стримування зростання обсягів державних боргових зобов'язань та покращання їхньої структури; підвищення результативності управління державними борговими зобов'язаннями, модернізація механізмів фіскальних правил.

Водночас, щоб посилити позитивний вплив фіскальної консолідації на економічний і соціальний розвиток України, доцільно доповнити такі програми заходами підтримання економічного зростання (активізація політики сприяння розвитку підприємництва, обмеження тіньової економіки, покращання інвестиційного клімату, забезпечення прозорості операцій з державними фінансовими активами, підвищення ефективності управління державними борговими зобов'язаннями) та забезпечення фінансування соціальних програм. Важливо прийняти раціональні терміни фіскального коригування, а також запровадити дієві механізми контролю за дотриманням фіскальних обмежень.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1

Фіскальна консолідація охоплює систему заходів щодо реформування фіскальної сфери, спрямованих на підвищення стійкості державних фінансів. До напрямів її проведення належить обмеження дефіциту сектору загального державного управління, а також зниження обсягів та покращання структури державного боргу. Програми такої консолідації розробляються на довго- й середньострокові періоди з урахуванням впливу реформ фіскальної сфери протягом короткострокових періодів.

У післякризовий час у більшості зарубіжних країн запроваджуються заходи з метою обмеження ризиків розвитку фіскальної сфери. Програми фіскальної консолідації націлені на збалансування доходів і видатків сектору загального державного управління (за умов обмеження використання механізмів запозичень), досягнення адекватніших (зважаючи на тенденції розвитку економіки) обсягів доходів бюджетної системи й державних цільових фондів, оптимізацію та покращання структури витрат органів державного управління, зменшення величини видатків,

не перекритих доходами, та раціоналізацію структури їх фінансування, підвищення ефективності витрачання державних ресурсів, послаблення тиску державного та гарантованого державою боргу на бюджетну та монетарну системи.

Водночас, крім позитивних наслідків, такі програми справляють і певний негативний вплив (на темпи економічного зростання, рівень зайнятості, розвиток грошово-кредитної системи, фінансового та реальних секторів економіки, фінансування соціальних програм тощо). Тому реалізація програм фіскальної консолідації потребує підкріплення її заходами, спрямованими на обмеження таких впливів, до яких належать: внесення змін до грошово-кредитної політики (з метою підтримання стійкості державних фінансів та економічного зростання), проведення інституційних перетворень та посилення координації фіскальної політики між державами – членами інтеграційних об'єднань.

Формування сучасних інституційних меж бюджетної політики та впровадження програм фіскальної консолідації супроводжувалися поширенням застосування фіскальних правил на національному й наднаціональному рівнях. Поєднання різних типів правил стало підґрунтям для усунення фіскальних розривів. Зокрема, у країнах – членах ЄС встановлено нове фіскальне правило, згідно з яким структурний дефіцит сектору загального державного управління не повинен перевищувати 0,5 % національного ВВП. Досягнення цільового значення покладено в основу середньострокового бюджетного планування.

Складовою інституційного механізму впровадження фіскальних правил є незалежні інституції, зокрема фіскальні ради (Fiscal Councils). Ключовими принципами їхньої діяльності є незалежність, неупередженість і політична нейтральність, що досягаються завдяки наданню їм офіційного статусу на законодавчому рівні, чіткому закріпленню завдань, функцій і повноважень, забезпеченню доступу до макроекономічної й бюджетної інформації на всіх стадіях бюджетного процесу, особливим процедурам фінансування та призначення персоналу.

Зміцнення Пакту стабільності та зростання підвищило рівень керованості з боку органів управління ЄС процесом ухвалення державами-членами зваженої фінансової політики; стосовно країн еврозони було посилено заходи впливу; упроваджено автоматичне введення санкцій за недотримання встановленої політики ухвалення фіскальних рішень, для того щоб уникнути надмірних дефіцитів. Регламентом (ЄС) № 1173/2011 Європейського парламенту і ради від 16.11.2011 щодо ефективного застосування бюджетного нагляду в зоні евро реалізовано систему ефективних, превентивних і поступових механізмів примусу у вигляді накладення санкцій на держави, котрі порушують норми й стандарти Пакту стабільності та зростання.

Програми стабільності або конвергенції – основний інструмент превентивних заходів у межах імплементації Пакту стабільності та зростання, істотно оновленого протягом 2011–2013 рр. Окрім сценарного прогнозу основних макроекономічних показників, зазначені програми мають містити: середньостроковий прогноз бюджету загального уряду, включаючи опис та кількісні оцінки фіскальної стратегії; структурний баланс бюджету, видатки загального уряду за функціональною класифікацією; прогнозовану динаміку боргу сектору загального державного

управління; показники стійкості державних фінансів у довгостроковій перспективі, зокрема бюджетних витрат, пов'язаних зі старінням населення; умовні зобов'язання, зокрема розмір державних гарантій.

Запровадження комплексу заходів фінансової консолідації необхідне й для нашої країни. Так, останніми роками зменшено дефіцит як сектору загального державного управління, так і бюджетної системи. Проте внаслідок посилення внутрішніх та зовнішніх викликів виявилися нові ризики. Слід урахувати й позитивний, й негативний досвід фінансової консолідації в зарубіжних країнах з метою досягнення належних соціально-економічних результатів та уникнення несприятливих впливів.

Ситуація у фінансовій сфері суттєво ускладнилася у 2014 р. через: стагнацію економіки, різке збільшення витрат на оборону, погіршення зовнішньоекономічної кон'юнктури, збільшення виплат із погашення та обслуговування державних боргових зобов'язань, зростання видатків на відновлення територій, підтримку НАК "Нафтогаз України" (шляхом використання механізмів ОВДП), допомогу вугільній галузі за рахунок бюджетних ресурсів та ін.

Виникли такі наслідки: негативні тенденції у формуванні доходів бюджету загального уряду, розбалансування дохідної та витратної частин державного бюджету, посилення ризиків виконання місцевих бюджетів, недостатні обсяги власної дохідної частини Пенсійного фонду України (у зв'язку з чим зберігаються високі показники фінансування його дефіциту з державного бюджету) та погіршення фінансового стану провідних державних корпорацій.

Перед новою владою постав цілий комплекс проблем. На наш погляд, із метою стабілізації фінансової сфери доцільно розробити окрему програму фінансової консолідації, яка має доповнюватися запровадженням механізмів поглиблення фінансової децентралізації, посиленням фінансової спроможності місцевих органів державного управління, обмеженням дефіциту бюджетів державних цільових фондів та зміцненням власної дохідної бази державних корпорацій. У процесі імплементації Угоди про асоціацію "Україна-ЄС" важливо спрямувати фінансову політику на врахування норм та рекомендацій Євросоюзу в цій сфері.

У межах програми фінансової консолідації слід чітко визначити мету, цілі, головні завдання та механізми розв'язання проблем. Така програма, з одного боку, має спрямовуватися на збалансування бюджету сектору загального державного управління, а з другого – на забезпечення достатніми власними фінансовими ресурсами фінансових і нефінансових корпорацій, а також підвищення ефективності їх використання.

До механізмів виконання вказаних завдань належать: посилення контролю за державними витратами з метою досягнення їх оптимальнішого співвідношення із залученою ресурсною базою та формування раціональнішої структури; запровадження заходів, спрямованих на підвищення ефективності використання бюджетних витрат; забезпечення адекватної витратам дохідної частини сектору державного управління шляхом реформування податкової системи, покращання податкового адміністрування; обмеження тіньових операцій та ухилення від оподаткування; удосконалення формування й використання власних доходів державних цільових

соціальних фондів; стримування зростання обсягів державних боргових зобов'язань і покращання їх структури; підвищення ефективності фінансових операцій державних корпорацій, оздоровлення фінансового сектору; внесення змін до грошово-кредитної політики зі спрямуванням на підтримання економічного зростання. Слід вжити заходи з активізації інституційних реформ, формування виваженішої системи фіскальних правил та посилення транспарентності фіскальних операцій. Пропонуємо утворити указом Президента України незалежну Раду з питань фінансової стабільності з метою своєчасного виявлення поточних і потенційних внутрішніх та зовнішніх загроз і системних ризиків для фінансової стабільності, мінімізації їхнього негативного впливу на державні фінанси в цілому (фінанси державного сектору економіки), міжвідомчої координації попереджувальних антикризових заходів фіскальної та монетарної політик (Міністерства фінансів України та Національного банку України).

Особливе значення у підвищенні ефективності витрачання державних коштів має вдосконалення процедур державних закупівель (шляхом гармонізації вітчизняного законодавства у сфері державних закупівель зі стандартами ЄС). Умови їх проведення значно покращені з прийняттям нової редакції Закону України “Про здійснення державних закупівель”. Водночас потребують вирішення питання наближення національного законодавства до європейського в частині механізмів концесій і державно-приватного партнерства. До них належать: спрощення тендерних процедур; уникнення проявів незаконних дій та корупції; гнучкість у роботі органів здійснення закупівель за умов уникнення конфлікту інтересів та усунення бар'єрів для доступу на ринок державних закупівель для малих і середніх підприємств, подальший розвиток електронних закупівель.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюлетень Національного банку України. – 2012. – Листопад. – С. 15–17.
2. Гасанов С. С. Формування системи індикаторів фінансової стійкості сектору загального державного управління / С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов, Р. Л. Балакін // Фінанси України. – 2012. – № 9. – С. 18–36.
3. Державна служба статистики України. Спеціальний стандарт поширення даних МВФ. Економічні та фінансові показники. Бюджетно-податковий сектор. Операції сектору загального державного управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
4. Державний бюджет. Показники виконання бюджету України // Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.
5. Економічна ситуація та прогнози. Основні показники економічного та соціального розвитку України // Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=230218&cat_id=78198.
6. Єфименко Т. І. Фіскальна консолідація в контексті антикризового регулювання / Т. І. Єфименко, С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов // Фінанси України. – 2013. – № 2. – С. 7–20.

7. Кудряшов В. П. Фіскальна консолідація та її впливи / В. П. Кудряшов // Економіка України. – 2013. – № 9. – С. 31–46.
8. Налоговая политика может помочь странам исправить долговую ситуацию. Обзор МВФ // Бюджетный вестник. – 2013. – 9 окт.
9. Програма діяльності Кабінету Міністрів України : затв. постановою Верховної Ради України від 27.02.2014 № 799-VII.
10. Спеціальний стандарт поширення даних МВФ. Економічні та фінансові показники. Операції сектору загального державного управління // Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
11. Стан державного боргу України // Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.
12. Стратегія розвитку системи управління державними фінансами : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р.
13. Фискальная консолидация: итоги визита МВФ в Украину // Экономические новости. – 2010. – 16 нояб. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economic-ua.com/analitika/25099>.
14. Фіскальна консолідація // Тлумач. Словник бюджетної термінології [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://tlumach.com.ua/slovyuk_byudjetnoji_terminologiji/page/fiskalna_konsolidatsiya.370.
15. Alesina A. The Output Effect of Fiscal Consolidations / A. Alesina, C. Favero, F. Giavazzi // NBER Working paper. – 2012. – № 18336 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tcd.ie/Economics/assets/pdf/giavazziTCD.pdf>.
16. Annual Growth Survey 2014 : Communication from the Commission / European Commission. – 2013. – 13 Nov. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/ags2014_en.pdf.
17. Aridas T. Public Deficit: Surplus as a Percentage of GDP in Selected Countries Around the World, 2007–2014 / T. Aridas, V. Pasquali // Global Finance Magazine. – 2013. – 8 Mar. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gfmag.com/component/content/article/119-economic-data/12373-public-deficit-percentage-gdph.html#axzz2rPIKYMKQ>.
18. Balancing Fiscal Policy Risks // International Monetary Fund. Fiscal Monitor. – 2012. – Apr. – х, 82 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/01/fmindex.htm>.
19. Barrios S. EU fiscal consolidation after the financial crisis: Lesson from past experiences / S. Barrios, S. Landedijk, L. Pench // EC Economic Paper. – 2010. – № 418. – Р. 11.
20. Berganza J. C. Fiscal Rules in Latin America : A Survey / J. C. Berganza // Bank of Spain Occasional Paper. – 2012. – № 1208. – Р. 1–39 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2174415##.
21. Bova E. Fiscal Rules and the Procyclicality of Fiscal Policy in the Developing World / E. Bova, N. Carcenac, M. Guerguil // IMF Working Paper. – 2014. – № 122. – Р. 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14122.pdf>.
22. Budgetary blues // The Economist. – 2013. – № 39. – Р. 14–17.
23. Building Growth: Country-specific recommendations 2014 / European Commission. – 2014. – 2 Jun. – Р. 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/eccom2014_en.pdf.

24. Central banks will be financing government on a permanent basis // *The Economist*. – 2014. – 5 Apr. – P. 68.
25. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Regulation (EU) № 472/2013 / European Commission. – 2014. – 6 Feb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-61-EN-F1-1.pdf>.
26. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // *Official Journal of the European Union*. – С 83. – Vol. 53. – 2010. – 30 Mar. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6985a220-b291-422c-8e7c-e2625a041d0d.0006.01/DOC_3&format=PDF.
27. Council Regulation (EU) № 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) № 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure // *Official Journal of the European Union*. – L 306. – 23.11.2011. – P. 35 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0033:0040:EN:PDF>.
28. European Council. Conclusions EUCO 23/13. Brussels. – 2013. – 14 March.
29. European Economic Forecast // *European Economy*. – 2013. – № 1. – 132 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf.
30. European Economic Forecast // *European Economy*. – 2014. – № 3. – P. 152 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee3_en.pdf.
31. European Economic Forecast // *European Economy*. – 2014. – № 7. – 164 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee7_en.pdf.
32. European Semester: A Partnership EU-Member States / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/images/european_semester_en.htm.
33. Eurostat News Release. – 2014. – № 64 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://err.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-23042014-AP/EN/2-23042014-AP-EN.PDF.
34. Final call // *The Economist*. – 2014. – 22 Mar. – P. 79.
35. Fiscal Adjustment in an Uncertain World / International Monetary Fund. *Fiscal Monitor*. – 2013. – Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2013/01/fmindex.htm>.
36. Fiscal Consolidation: How Much, How Fast and by What Means? // *OECD Economic Policy Papers*. – 2012. – № 1. – P. 12.
37. Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances / M. Kumar, E. Baldacci, A. Schaechter et al. // *IMF Staff Paper*. – 2009. – 16 Dec. – P. 14–19.
38. Fiscal Rules at a Glance. – Washington : International Monetary Fund, 2013. – P. 8.
39. Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset / N. Budina, T. Kinda, A. Schaechter, A. Weber // *IMF Working Paper*. – 2012. – № 273. – 61 p.
40. Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset / A. Schaechter, T. Kinda, N. Budina, A. Weber // *IMF Working Paper*. – 2012. – № 187.

41. Fiscal Sustainability Report 2012 / European Commission // European Economy. – 2012. – № 8. – 204 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf.
42. German Stability Programme : 2014 Update / Federal Ministry of Finance. – Berlin, 2014. – Apr. – P. 53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/sp2014_germany_en.pdf.
43. Global Economic Prospects and Policy Changes / International Monetary Fund // Meeting of G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors (Mexico, 25–26 February 2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/022512.pdf>.
44. Glossary of Statistical terms. Fiscal Consolidation / OECD [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=984>.
45. Government deficit/surplus, % GDP and million EUR // Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&rcode=tec00127&plugin=1>.
46. Government finance statistics // Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables.
47. Heise A. Austerity Policies and Fiscal Consolidation in Europe / A. Heise // Social Europe. – 2011. – 17 Feb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.social-europe.eu/2011/02/austerity-policies-and-fiscal-consolidation-in-europe>.
48. IMF Fiscal Rules Dataset 1985–2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/other/char.htm>.
49. In 2012, a quarter of the population was at risk of poverty or social exclusion // Eurostat News Release. – 2013. – STAT/13/184. – P. 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-184_en.htm.
50. Independent fiscal institutions in the EU Member States [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm.
51. Lightening the load // The Economist. – 2014. – 22 Mar. – P. 40.
52. Merola R. Fiscal Consolidation: Part 3. Long-Run Projections and Fiscal Gap Calculations / R. Merola // OECD Economics Department Working Papers. – 2012. – № 934. – P. 17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h28p42pf1-en>.
53. Moving Europe beyond the crisis: Country-specific recommendations 2013 / European Commission. – 2013. – 29 May. – P. 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/2013eccomm_en.pdf.
54. Public Expenditure Reform: Making Difficult Choices // International Monetary Fund. Fiscal Monitor. – 2014. – Apr. – 100 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2014/01/pdf/fm1401.pdf>.
55. OECD Factbook 2011–2012: Economic, Environmental and Social Statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd-ilibrary.org/sites/factbook-2011en/11/01/01/index.html?contentType=&itemId=/content/chapter/factbook-2011-90-en&containerItemId=/content/serial/18147364&accessItemIds=&mimeType=text/html>.
56. Public Finances in EMU 2006 // European Economy. – 2006. – № 3. – v, 459 р.
57. Public Finances in EMU 2011 // European Economy. – 2011. – № 3 – iii, 212 р.

58. Public Finances in EMU 2013 // European Economy. – 2013. – № 4 – ix, 218 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee-2013-4.pdf.
59. Public Financial Management and Its Emerging Architecture / ed. by M. Candiano, T. Curristine, M. Lazare. – Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2013. – P. 244 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imfbookstore.org>.
60. Recommendation for a Council Recommendation on Germany's 2014 national reform programme and delivering a Council opinion on Germany's 2014 stability programme / European Commission. – 2014. – 2 Jun. – P. 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_germany_en.pdf.
61. Regulation (EU) № 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area // Official Journal of the European Union. – L 306. – 23.11.2011. – P. 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0001:0007:EN:PDF>.
62. Regulation (EU) № 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for the Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) № 1083/2006 // Official Journal of the European Union. – L 347. – 2013. – 20 Dec. – P. 320–469 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0320:0469:EN:PDF>.
63. Regulation (EU) № 223/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 on the Fund for the European Aid to the Most Deprived. – P. 1–41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:072:0001:0041:EN:PDF>.
64. Regulation (EU) № 472/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the strengthening of economic and budgetary surveillance of Member States in the euro area experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability // Official Journal of the European Union. – L 140. – 2013. – 27 May. – P. 3–4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:140:0001:0010:EN:PDF>.
65. Regulation (EU) № 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area. Article 2.1(a) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:140:0011:0023:EN:PDF>.
66. Regulation (EU, Euratom) № 966/2012 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on the financial rules applicable to the general budget of the Union and repealing Council Regulation (EC, Euratom) № 1605/2002 // Official Journal of the European Union. – L 298. – 26.10.2012. – P. 1–96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:298:0001:0096:EN:PDF>.
67. Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook / European Commission. – 2013. – 18 Jul. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/com2014_368_en.pdf.

68. Report “Tax Reforms in EU Member States” 2013 : Q&A [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/qa_en.pdf.
69. Romania. Fiscal Council [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fiscalcouncil.ro>.
70. *Sachs J.* An Overview of Stabilization Issues Facing Economies in Transition / J. Sachs // CISP [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cisp.org.ua/cisp/cisp_uk.nsf/CISP-Jeffrey-Sachs-02-Ukr?OpenForm.
71. Solution for Redesigning Fiscal Consolidation and Debt Management // Global Economic Solutions [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.global-economic-symposium.org/knowledgebase/the-global-economy/redesigning-fiscal-consolidation-and-debt-management/solutions/solution.2012-06-21.5654139657>.
72. Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes / European Commission. – 2012. – 3 Sept. – P. 17–25 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf.
73. Strategic Agenda for the Union in times of change / European Council. – 2014. – 26/27 Jun. – P. 1–8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143477.pdf.
74. Sustainability Report 2009 / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009. – xii, 160 p.
75. Taking Stock: A Progress Report on Fiscal Adjustment // International Monetary Fund. Fiscal Monitor. – 2012. – Dec. – x, 103 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/02/pdf/fm1202.pdf>.
76. Tax reforms in EU Member States 2011 // European Economy. – 2011. – № 5. – P. 77 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-5_en.pdf.
77. Tax reforms in EU Member States 2013 // European Commission. Taxation paper. – 2013. – № 38 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_38.pdf.
78. Tax reforms in EU Member States 2013: Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability // European Economy. – 2013. – № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee5_en.pdf.
79. Taxation trends in the European Union — Data for the EU Member States, Iceland and Norway / European Commission. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2014. – P. 174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DU-14-001/EN/KS-DU-14-001-EN.PDF.
80. Taxing Times // International Monetary Fund. Fiscal Monitor. – 2013. – Oct. – viii, 95 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2013/02/pdf/fm1302.pdf>.
81. The 2014 Stability and Convergence Programmes : An Overview // EC Occasional Papers. – 2014. – № 199. – P. 26 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/pdf/ocp199_en.pdf.
82. The Functions and Impact of Fiscal Councils // IMF Policy Paper. – 2013. – 16 Jul.

83. The Impact of Fiscal Rules on Public Finances in the Euro Area / W. Marneffe, B. van Aarle, W. van der Wielen, L. Vereeck // CESifo DICE Report. – 2011. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.academia.edu/3381833/The_Impact_of_Fiscal_Rules_on_Public_Finances_in_the_Euro_Area.
84. The importance and effectiveness of national fiscal frameworks in the EU // European central bank. Monthly Bulletin. – 2013. – Feb. – P. 73–88 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201302en.pdf>.
85. The long-term sustainability of public finances in the European Union / European Commission // European Economy. – 2006. – № 4. – vii, 197 p.
86. To the point. Information from the Federal Ministry of Finance. New Budgetary Surveillance in the EU. – Berlin : Federal Ministry of Finance, 2012.
87. Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. – 2012. – 2 Mar. – P. 11–12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf.
88. Ukraine: 2012. Article IV Consultation // IMF Country Report. – 2012. – № 12/315 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12315.pdf>.
89. Ukraine // IMF Country Report. – 2014. – № 14/263. – P. 17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14263.pdf>.
90. World Economic Situation and Prospects 2014. United Nations 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/wesp2014.pdf.

НАПРЯМИ ПОСИЛЕННЯ РЕГУЛЮЮЧОГО ВПЛИВУ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ НА ЕКОНОМІКУ І СОЦІАЛЬНУ СФЕРУ

2.1. ІНСТРУМЕНТИ ПОЛІТИКИ ФІСКАЛЬНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ ТА ЇХ ВПЛИВ НА МАКРОЕКОНОМІЧНІ ПРОЦЕСИ

Глобальна економічна криза 2008–2009 рр., що супроводжувалася зростанням бюджетних дефіцитів і державного боргу, актуалізувала політику фіскальної консолідації, спрямованої на вирішення зазначених проблем шляхом реалізації системи заходів зі зростання доходів державних бюджетів, оптимізації державних видатків та посилення бюджетної дисципліни за рахунок запровадження жорстких правил регулювання величини бюджетного дефіциту, державного боргу, видаткової частини бюджету.

Проблеми та наслідки фіскальної консолідації широко висвітлюють-ся у зарубіжних наукових виданнях¹, проте не стали предметом активного обговорення українськими вченими, про що свідчать нечисленні публікації з цього питання², присвячені його окремим аспектам. Зважа-

¹ *Wöhlbier F.* Consolidation on the revenue side and growth-friendly tax structures: an indicator based approach / F. Wöhlbier, C. Astarita, G. Mourre // Directorate General for Economic and Financial Affairs; European Economy – Economic Papers. – 2014. – № 513. – 83 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp513_en.pdf; *Anderson D.* Fiscal Consolidation in the Euro Area: How Much Pain Can Structural Reforms Ease? / D. Anderson, B. Hunt, S. Snudden // IMF Working Paper. – 2013. – № 211. – 31 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13211.pdf>; *Princen S.* The role of tax policy in times of fiscal consolidation / S. Princen, G. Mourre // Economic Papers. – 2013. – № 502. – 110 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/pdf/ecp502_en.pdf; *Estevão M.* The Economic Effects of Fiscal Consolidation with Debt Feedback / M. Estevão, I. Samake // IMF Working Paper. – 2013. – № 136. – 50 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13136.pdf>.

² *Соколовська А. М.* Податкова політика в Україні в контексті тенденцій реформування оподаткування у країнах ЄС / А. М. Соколовська, Т. В. Кошук //

ючи на багатогранний характер фіскальної консолідації, є потреба в поглибленні комплексних досліджень, що враховують умови реалізації зазначеної політики у конкретній країні, у тому числі особливості інституційного середовища у країнах із ринками, що розвиваються.

Відповідно до визначення термінів “консолідація” і “фіск”, поняття “фіскальна консолідація” – це “зміцнення, укріплення бюджету”. Оскільки цього результату можна досягти з використанням інструментів як прямого, так і опосередкованого – через зміни в економіці – впливу на бюджет і державні фінанси загалом, доцільно говорити про фіскальну консолідацію у вузькому й широкому розумінні.

Інструментами політики фіскальної консолідації у вузькому значенні є інструменти прямого впливу на бюджет, що не виходять за межі податково-бюджетної політики. Основні серед них такі:

- збільшення податкових надходжень до державних бюджетів завдяки підвищенню ставок окремих податків і зборів, запровадженню нових податків, обмеженню податкових пільг, удосконаленню адміністрування податкових платежів, посиленню боротьби з податковим шахрайством, проведенню заходів з антиофшорного податкового регулювання;
- зменшення обсягів державних видатків;
- підвищення ставок відрахувань до фондів державного соціального страхування з метою збільшення ступеня їх збалансованості й відтак – збалансованості сектору загального державного управління;
- формування механізму міждержавного фінансового регулювання й координації бюджетної політики, зокрема єдиних для країн ЄС правил регулювання величини бюджетного дефіциту, державного боргу, видаткової частини бюджету.

До інструментів політики фіскальної консолідації в широкому значенні крім наведених заходів належать проведення структурних реформ, зростання бюджетних надходжень шляхом не лише змін у системі оподаткування, а й стимулювання економіки та бізнесу¹, тобто засоби непрямого впливу на стан державних фінансів, безпосередньо спрямовані на активізацію економічних процесів. На нашу думку, такими інструментами можна вважати також оптимізацію структури державних видатків та підвищення ефективності використання бюджетних коштів, які діють на стан державних фінансів через вплив на інвестиції і темпи економічного зростання².

Фінанси України. – 2012. – № 1. – С. 94–115; Єфименко Т. І. Фіскальна консолідація в контексті антикризового регулювання / Т. І. Єфименко, С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов // Фінанси України. – 2013. – № 2. – С. 7–20; Лондар С. А. Європейська фіскальна консолідація: який досвід варто використати Україні? / С. А. Лондар // Фінанси України. – 2014. – № 1. – С. 39–53.

¹ Фіскальна консолідація: ітоги визита МВФ в Україну // Економічні новості. – 2010. – 6 нояб. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economic-ua.com/analitika/25099>.

² Емпіричні дослідження показали, що позитивний вплив на економічне зростання справляють такі статті державних видатків, як витрати на освіту, охорону здоров'я (тобто на людський капітал), державні інвестиції у транспорт і зв'язок, що стимулюють приватні інвестиції. Відтак збільшення їх частки у загальній сумі державних видатків за рахунок зменшення непродуктивних видатків має позитивний макроекономічний ефект. Проте й

Отже, політику фіскальної консолідації у вузькому значенні можна тлумачити як політику використання податкових і бюджетних інструментів для безпосереднього зміцнення бюджету й державних фінансів загалом, тоді як політику фіскальної консолідації в широкому значенні – як політику використання наведених інструментів для безпосереднього стимулювання економічного зростання й на цій основі – оздоровлення державних фінансів.

Політику фіскальної консолідації не можна розглядати як специфічний інструмент подолання наслідків тільки останньої макрофінансової нестабільності. За період з 1978 по 2009 р. вчені нарахували 173 випадки застосування 17 країнами з розвинутою економікою фіскальних заходів, спрямованих на консолідацію державних фінансів. При цьому середній розмір фіскальної консолідації становив 1 % ВВП на рік¹.

Особливостями фіскальної консолідації, зумовленої необхідністю подолання наслідків кризи 2008–2009 рр., стали її масштабність і посилення узгодження в межах ЄС загалом певних спільних цілей та параметрів такої консолідації, а також нагляду за їх виконанням.

Узгодження політик фіскальної консолідації забезпечується внаслідок щорічного надання всіма країнами єврозони власних середньострокових планів фіскальної консолідації до Європейської Комісії та Європейської Ради в рамках Програм стабільності та координації (Stability and Convergence Programmes).

Посилення заходів нагляду за рівнем виконання зобов'язань зі здійснення політики фіскальної консолідації забезпечено підписанням у березні 2012 р. Європейського фіскального пакту (повна назва – Угода про стабільність, координацію та управління в економічному і валютному союзі – Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union), яким запроваджено штрафні санкції за порушення встановлених лімітів щодо рівня бюджетного дефіциту та державного боргу (в розмірі відповідно 3 та 60 % ВВП), що перераховуватимуться країнами єврозони до Європейського стабілізаційного механізму, іншими країнами – до загального бюджету ЄС. Головною метою зазначеного документа було подолання кризи в євзоні шляхом істотного посилення фіскальної дисципліни.

Плани фіскальної консолідації розроблялися в країнах ЄС з початку фінансової кризи в 2008 р. Деякі країни вже в 2009 р. вдалися до досить рішучих та оперативних дій з метою запобігання подальшому поширенню кризових явищ у вітчизняних економіках. Проте більшість країн розпочала реалізацію заходів фіскальної

ці видатки забезпечують очікуваний результат лише за умови ефективного використання бюджетних коштів, одним із інструментів підвищення якого є зниження рівня корупції. Зокрема, дослідження вчених довели, що зниження цін при здійсненні держзакупівель і фінансуванні державних інвестицій зумовлює зростання інвестицій в середньому на 1,3 % на рік. Зазначене дає можливість зробити висновок, що заходи стосовно удосконалення державного управління і боротьби з корупцією дають змогу підвищити темпи економічного зростання навіть без збільшення державних видатків. Крім того, вони сприяють посиленню конкуренції в економіці й покращанню інвестиційної привабливості країни в очах іноземних інвесторів.

¹ Болл А. Болезненное средство / А. Болл, Д. Ли, П. Лунгани // Финансы и развитие. – 2000. – Сент. – С. 21.

консолідації лише в 2010 р., після взяття на себе конкретних зобов'язань із фіскальної консолідації на саміті в Торонто.

Потреби в конкретних обсягах пакетів фіскальної консолідації в країнах ЄС суттєво відрізняються. Зазвичай країни з найбільшими дисбалансами в економіці й стрімким погіршенням ситуації у сфері державних фінансів потребують масштабніших за обсягами заходів. Згідно з класифікацією ОЕСР станом на 2012 р. виокремлювались чотири категорії країн залежно від здійснюваних програм фіскальної консолідації, причому кожного року відбувалися певні зміни у їхньому складі (табл. 2.1).

Категорія А – країни, що мають програми допомоги МВФ/ЄС/ЄЦБ, офіційно взяли на себе зобов'язання вжити суттєвих заходів із консолідації та здійснити широкомасштабні структурні реформи. Зокрема, до цієї категорії входять Греція, Ірландія та Португалія. Вони прийняли найбільші пакети консолідації на період 2012–2015 рр. – від 5,2 до 8,2 % ВВП (у середньому – 6,6 % ВВП).

Категорія В охоплює сім країн ЄС: Бельгію, Іспанію, Італію, Польщу, Словаччину, Словенію та Угорщину. Зазначені країни переважно були в змозі забезпечити фінансування власних боргових зобов'язань без зовнішніх програм. Упродовж 2012–2015 рр. країнами цієї категорії було прийнято пакети консолідації в обсягах від 2,3 до 5,2 % ВВП (у середньому – 3,7 % ВВП).

До **категорії С** належать вісім країн ЄС, які відповідають будь-якому одному чи більшості з таких критеріїв: середня вимога щодо консолідації за період 2012–2030 рр. перевищує 3 % ВВП, середній рівень дефіциту сектору загального державного управління в 2011–2012 рр. становить понад 3 % ВВП або валовий борг сектору державного управління за той самий період перевищує 60 % ВВП. На 2012–2015 рр. зазначеною категорією країн було прийнято пакети консолідації в обсягах від 1,4 до 4,3 % ВВП (у середньому – 2,6 % ВВП).

До **категорії D** віднесено країни ЄС із мінімальною необхідністю консолідації або з відсутністю потреби у її здійсненні для забезпечення фіскальної стійкості. Так, Естонія, Люксембург та Швеція не провадять політики фіскальної консолідації взагалі або оголосили про обмежені її обсяги. Потреби цих країн у довгостроковій консолідації є низькими (в середньому 0,03 % ВВП). Характерними для цієї групи країн є зменшення протягом 2006–2011 рр. процентних ставок за довгостроковими борговими зобов'язаннями, низький рівень дефіциту (менший за 3 % ВВП або взагалі профіцит), а також низький коефіцієнт відношення державного боргу до ВВП (менший за 50 %).

Згідно з наведеними даними, обсяги реалізованої в 2009–2011 рр. та запланованої на 2012–2015 рр. фіскальної консолідації в країнах ЄС мають певні відмінності. Найбільші пакети консолідації в 2009–2011 рр. передбачалися країнами категорії А та категорії D (у середньому 9,6 % ВВП та 1,9 % ВВП упродовж 2009–2011 рр. порівняно з 6,6 % ВВП та 0,03 % ВВП у 2012–2015 рр.). Водночас на 2012–2015 рр. більші, порівняно з попередніми роками, пакети консолідації були представлені країнами категорій В та С (3,7 % ВВП та 2,6 % ВВП у 2012–2015 рр. порівняно з 2,4 % ВВП та 1,5 % ВВП у 2009–2011 рр.).

Політику фіскальної консолідації уряди багатьох європейських країн здійснювали шляхом поєднання двох груп заходів – скорочення бюджетних видатків і під-

Таблиця 2.1

Заплановані та необхідні обсяги фіскальної консолідації в окремих країнах ЄС

Категорії країн за класифікацією ОЕСР	Перелік країн відповідно до категорії	Плани фіскальної консолідації в середньому за період ^А , % ВВП			Обсяги консолідації ^{В*} , необхідні для забезпечення на період 2012–2030 рр., % потенціального ВВП:	
		2009–2011	2012–2015	2009–2015	стабілізації валового державного боргу	обсягу валового державного боргу на рівні 60 % ВВП
<i>Категорія А</i> – країни, що мають програми допомоги МВФ/ЄС/ЄЦБ	Греція, Ірландія, Португалія	9,6	6,6	16,2	5,9	8,7
<i>Категорія В</i> – країни, що зазнають відчутного ринкового тиску	Бельгія, Іспанія, Італія, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина	2,4	3,7	6,1	3,4	4,3
<i>Категорія С</i> – країни зі значним дефіцитом та боргом, які зазнають меншого ринкового тиску	Австрія, Великобританія, Данія, Нідерланди, Німеччина, Фінляндія, Франція, Чехія	1,5	2,6	4,0	2,1	3,3
<i>Категорія D</i> – країни без необхідності або з мінімальною потребою в консолідації	Естонія, Люксембург, Швеція	1,9	0,03	1,9	1,1	1,3

* Наведено дані щодо обсягів здійсненої впровадж 2009–2011 рр. фіскальної консолідації, а також дані стосовно обсягів консолідації, які мають бути забезпечені в 2012–2015 рр. згідно з наданими урядами країн планами. Не внесені дані щодо обсягів консолідації протягом 2007–2008 рр., проведеної в Угорщині та Естонії. Інформація по Австрії містить також плани стосовно обсягів консолідації на 2016 р.

** За оцінками ОЕСР. Наведено дані щодо необхідної у середньому величини покращання базового первинного балансу в окремих країнах ЄС впровадж 2012–2030 рр. для забезпечення стабілізації коефіцієнта співвідношення державного боргу з ВВП та забезпечення його на рівні 60 % ВВП. Фіскальна консолідація в цьому разі розглядається як середнє поліпшення базового первинного балансу впровадж 2012–2030 рр.

Складено за розрахунками авторів на підставі: OECD Fiscal Consolidation Survey 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/888932696818>; Restoring Public Finances 2012. Draft Report / OECD. – 2012. – 21 Nov. – 272 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/restoring-public-finances-2012-update_9789264179455-en.

вищення податків, причому саме першим у більшості випадків надавалася перевага (рис. 2.1). З наведеної 21 країни ЄС у 14 домінували, становлячи понад 50 % від загального їх обсягу, заходи щодо видатків і тільки в семи країнах – у частині забезпечення надходжень. Винятком стали окремі країни, де фактично всі реалізовані в межах фіскальної консолідації заходи стосувалися або тільки збільшення надходжень, або лише скорочення державних витрат.

Країнами групи А – з найбільшими за масштабами планами консолідації – майже в однаковій пропорції використовувалися заходи в частині доходів та витрат, з незначним переважанням останніх. Заходи щодо скорочення державних витрат переважали в більшості країн групи В (у чотирьох із семи країн), а також групи С (у п'яти з восьми країн). Суттєво відрізнялися за переліком обраних заходів країни групи D з найменшими за обсягами планами фіскальної консолідації – фактично 100 % заходів у Словенії стосувалося державних видатків, тоді як в Естонії – державних надходжень; у Люксембурзі заходи в частині державних видатків і доходів здійснювалися у співвідношенні 68 до 32 %.

Конкретний перелік заходів фіскальної консолідації, спрямованих на збільшення бюджетних надходжень і зменшення видатків, у країнах ЄС суттєво відрізняється (табл. 2.2). При цьому одночасне застосування широкого кола інструментів із метою підвищення податків та зниження державних витрат характерне для пери-

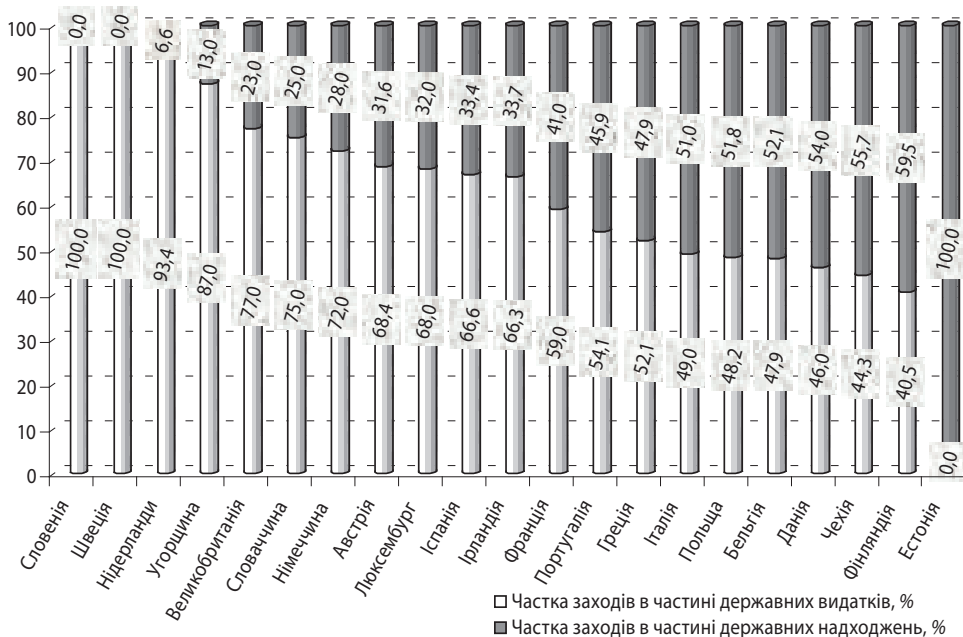


Рис. 2.1. Співвідношення між заходами в частині державних надходжень та витрат у межах здійснюваної фіскальної консолідації в окремих країнах ЄС, %

Джерело: OECD Fiscal Consolidation Survey 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://statlinks.oecdcode.org/422012161P1G015.XLS>.

Таблиця 2.2

Перелік заходів фінансової консолідації в окремих країнах ЄС, починаючи з 2009 р.

Перелік заходів фінансової консолідації	Франція	Німеччина	Італія	Іспанія	Великобританія	Угорщина	Латвія	Литва	Польща	Румунія
	Заходи, спрямовані на зменшення державних витратів									
Заморожування/зниження зарплат у державному секторі			X	X	X	X	X	X	X	X
Контроль за чисельністю державного апарату	X		X	X	X	X	X	X	X	X
Економія на витратах на пенсійне забезпечення	X		X	X	X	X	X	X	X	X
Економія на витратах на охорону здоров'я	X		X	X	X	X	X	X	X	X
Зниження рівня соціальної допомоги	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Зниження рівня державних інвестицій	X		X ¹	X	X	X	X ²	X ^{2,3}		X
Інші заходи в частині витратів	X	X ¹	X ¹	X	X ¹	X	X ¹	X ^{2,3}		X
Заходи, спрямовані на збільшення державних надходжень за рахунок:										
податку на доходи фізичних осіб	X		X	X	X	X	X	X	X	
податку на прибуток корпорацій	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
податку на приріст капіталу			X	X	X	X	X	X	X	X
внесків на соціальне страхування	X		X	X	X	X	X	X	X	X
ПДВ або податків з продажу	X		X	X	X	X	X	X	X	X
акцизів	X		X	X	X	X	X	X	X	X
податків на власність			X	X	X	X	X	X	X	X
посилення податкової дисципліни			X	X	X	X	X	X	X	X

¹ Економія внаслідок підвищення ефективності державних витратів.

² Субсидії.

³ Зниження міжбюджетних трансфертів.

Джерело: Fiscal monitor. Taking Stock A Progress Report on Fiscal Adjustment / International Monetary Fund. – Washington, D.C.: IMF, 2012. – Р. 18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/02/pdf/fm1202.pdf>.

ферійних країн ЄС, зокрема Греції, Ірландії, Іспанії, Португалії. Найменшу кількість заходів обрано, починаючи з 2009 р., Німеччиною.

Проведені дослідження показали, що реалізація політики фіскальної консолідації гальмує економічне зростання й негативно позначається на рівні зайнятості. Зокрема, тридцятирічний досвід засвідчив, що фіскальна консолідація в обсязі 1 % ВВП зменшує доходи, скориговані з урахуванням інфляції, приблизно на 0,6 % і збільшує рівень безробіття майже на 0,5 % протягом двох років, з деяким покращанням у майбутньому. Витрати домашніх господарств і фірм також скорочуються, причому переміщення попиту з державного сектору в приватний практично не відбувається.

Характерно, що фіскальна консолідація більшою мірою впливає на трудові доходи, ніж на капітальні. Зокрема, фіскальна консолідація в обсязі 1 % ВВП зменшує доходи у формі заробітної плати, скориговані з урахуванням інфляції, зазвичай на 0,9 %, тоді як прибуток і рента, скориговані з урахуванням інфляції, зменшуються лише на 0,3 %. Крім того, зменшення доходів у формі заробітної плати має довгостроковий характер, а прибутку й ренти – короткостроковий. Однією з причин зазначеного є те, що деякі плани фіскальної консолідації передбачають скорочення зайнятості й заробітної плати в державному секторі. Іншим каналом впливу фіскальної консолідації на доходи у формі заробітної плати є зростання внаслідок її дії рівня тривалого безробіття¹.

Емпіричні дослідження свідчать, що наслідки фіскальної консолідації залежать від заходів, за допомогою яких вона реалізується, та від їхньої тривалості. Встановлено, що скорочення видатків переважно призводить до слабкої та нетривалої рецесії або взагалі не має негативних макроекономічних наслідків. На противагу цьому консолідація на базі податків супроводжується глибокими та тривалими спадами в економіці.

Зазначена закономірність пояснюється тим, що при зменшенні державних витрат як одного з джерел сукупного попиту (за умови, що економіка не входить у фазу рецесії) з'являються нові джерела такого попиту, зокрема приватні інвестиції, підвищується зацікавленість суб'єктів господарювання в ефективному використанні власних ресурсів виробництва. Натомість у разі вжиття заходів, спрямованих на підвищення податків, виникає діаметрально протилежна ситуація: зростання податкового навантаження на домашні господарства і підприємства зменшує ресурси заощадження у їх розпорядженні. Останнє негативно впливає на функціонування ринкових механізмів прямого й непрямого інвестування, обмежуючи власні джерела фінансування продуктивного капіталу, уповільнюючи швидкість нагромадження капіталу та інтенсивність міжгалузевого перерозподілу ресурсів².

Причини активізації ринкових механізмів інвестування крім зростання його джерел пов'язані також із мірою упевненості у майбутньому бізнес-спільноти, зо-

¹ Болл А. Болезненное средство / А. Болл, Д. Ли, П. Лунгани // Финансы и развитие. – 2000. – Сент. – С. 22–23.

² Зимовець В. В. Державна фінансова політика економічного розвитку / В. В. Зимовець ; НАН України; Ін-т екон. та прогнозів. – К., 2010. – С. 188.

крема, падінням рівня такої впевненості зі збільшенням податків та його підвищенням при скороченні державних витрат. Останнє зумовлює появу ринкових сигналів про відсутність намірів щодо підвищення податків у найближчому майбутньому, що сприятиме активізації як інвесторів, так і споживачів.

Ще одна причина зростання вірогідності збільшення приватних інвестицій після зниження державних витрат полягає у тому, що дуже часто останнє є лише частиною системних реформ, які охоплюють дерегуляцію, лібералізацію на ринку праці та податкову реформу¹. Отже, у разі поєднання заходів зі скорочення державних витрат із заходами щодо забезпечення проциклічного економічного зростання можна зменшити фіскальні дисбаланси, уникаючи спаду економіки.

Скорочення державних витрат зазвичай ускладнюється тим, що отримувачі державних субсидій досить широко представлені на політичній арені, тому отримати згоду в парламенті на зменшення їхньої підтримки досить складно, у тому числі внаслідок загрози зменшення (втрати) політичною силою, що ініціює перегляд державних витрат, електоральної підтримки. Проте поширена думка, що уряди, які проводять непопулярну бюджетну політику, завжди страждають від електоральних уподобань певних груп лобіювання, нині переглядається. У дослідженні “Електоральні наслідки великих фіскальних реформ” показано, що в більшості випадків (але не завжди) уряди країн, які наважилися на кардинальне скорочення державних витрат, здобували перемоги в наступних електоральних циклах, особливо, коли ці уряди йшли на діалог із суспільством (за допомогою відкритого уряду), пояснюючи причини застосування таких заходів².

Незважаючи на недоліки політики фіскальної консолідації, інколи (за високого рівня дефіциту бюджету і державного боргу) вона не має альтернативи. Попри те, що економісти Массачусетського університету поставили під сумнів висновки К. Рогоффа і К. Рейнхат про помітне зниження темпів економічного зростання у разі перевищення державним боргом позначки 90 % від ВВП, зберігається висока ймовірність негативного впливу різкого підвищення рівня дефіциту бюджету й державного боргу на процентні ставки та економічне зростання. Тому в ЄС політика фіскальної консолідації вважається економічно виправданою, хоч і визнається “неминучим злом”. Проте США офіційно визнають консолідацію вкрай небажаним, тобто шкідливим для економіки, заходом, на який були змушені погодитися в умовах внутрішньополітичної кризи³.

На практиці політика фіскальної консолідації в більшості європейських та інших країн дала певний позитивний ефект – зумовила підвищення ступеня зба-

¹ Alesina A. Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending / A. Alesina, S. Ardagna // NBER Working Paper. – 2009. – № 15438. – 36 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nber.org/papers/w15438.pdf?new_window=1.

² Alesina A. The Electoral Consequences of Large Fiscal Adjustments / A. Alesina, D. Carloni, G. Lecce // NBER Working Paper. – 2011. – № 17655. – 39 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nber.org/papers/w17655.pdf?new_window=1.

³ Апокин А. Бюджетная консолидация: последствия для экономического роста / А. Апокин, И. Ипатова, И. Сухарева // Экономическая политика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecpol.ru/monitoring/ezhemesyachnye/1063-byudzhetskaya-konsolidatsiya-posledstviya-dlya-ekonomicheskogo-rosta.html>.

лансованості державних фінансів. За даними Європейського комітету статистики, дефіцит бюджету в середньому за країнами ЄС-18 упродовж 2010–2012 рр. зменшився з 6,2 до 3,7 % ВВП (табл. 2.3). Кількість країн, що перевищили граничне значення бюджетного дефіциту, протягом 2009–2012 рр. знизилася з 23 до 17. Згідно з прогнозними даними, у 2013–2015 рр. число таких країн зменшиться з 10 до 8.

Найкращий показник стану державних фінансів у 2012 р. був зареєстрований в Німеччині – профіцит у 0,1 % ВВП, найгірші – у традиційно проблемних країнах: Греції (8,9 %), Ірландії (8,2 %), Іспанії (дефіцит бюджету 10,6 % ВВП), на Кіпрі та Португалії (6,4 % ВВП в обох країнах).

Гіршими виявилися боргові ефекти фіскальної консолідації. Згідно з очікуваннями, вона мала на меті підвищення бюджетної стійкості, натомість погіршила ситуацію. Саме рецесія стала одним з основних чинників, який негативно вплинув на рівень державного боргу. Збільшення державного боргу відбулося переважно через різке скорочення податкових надходжень. Іншими причинами були витрати, пов'язані з екстреною фінансовою допомогою банкам і компаніям, а також бюджетні стимули, які надавалися в багатьох країнах для запобігання депресії. У майбутньому старіння населення може створити ще серйозніші проблеми для державних фінансів, посилюючи тиск на витрати в галузі охорони здоров'я та пенсійного забезпечення.

Величина державного боргу в країнах ЄС-28 у 2009–2012 рр. збільшилася з 74,3 до 86,8 % ВВП (на 12,5 в. п.). У 2012 р., порівняно з попереднім роком, лише шість країн ЄС покращили борговий стан (Греція, Данія, Швеція, Угорщина, Польща, Латвія), тоді як у 22 країнах він погіршився. У 14 країнах ЄС у 2012 р. співвідношення державного боргу з ВВП перевищило 60-відсотковий ліміт, встановлений Пактом стабільності та зростання (у 2009 р. зазначений ліміт перевищили лише 12 країн).

У більшості країн ЄС проведення політики фіскальної консолідації протягом 2010–2013 рр. супроводжувалося уповільненням економічної динаміки, а часом і зменшенням ВВП. Зокрема, ВВП 18 країн євросони в 2012 р. знизився на 0,7 %, а в 2013 р. – на 0,4 %. Виняток становили Литва й Латвія, де водночас зі зниженням у 2010–2012 рр. дефіциту бюджету підвищувалися темпи зростання ВВП. Найбільших успіхів у зменшенні дефіциту бюджету (з 30,6 до 7,2 % ВВП) у ЄС досягла Ірландія, що не завадило їй, на відміну від багатьох країн-членів, уникнути у 2012 р. економічного спаду, хоча темпи зростання ВВП дещо знизилися.

Для економіки євросони і всього Європейського Союзу 2014 р. став принципово іншим. Після двох років рецесії та стагнації, спричинених борговою кризою, яка змусила практично всі держави вдаватися до жорстких заходів бюджетної економії, прогнозується підйом, хоча й не дуже значний. За прогнозами Європейської Комісії, сукупний ВВП 28 країн ЄС зросте в 2014 р. на 1,6 в. п., а у 18 країнах зони євро – на 1,2 в. п. (табл. 2.4). При цьому наголошується на необхідності здійснення подальших реформ країнами з кризовою економікою задля уникнення втрати довіри на фінансових ринках.

Таблиця 2.3

Динаміка окремих показників розвитку державних фінансів у країнах ЄС, % ВВП

Країни	Видатки держави				Доходи держави				Дефіцит бюджету				Державний борг			
	2010	2012	2013	2014	2010	2012	2013	2014	2010	2012	2013	2014	2010	2012	2013	2014
Греція	51,3	53,3	58,5	47,4	40,4	44,4	45,8	45,8	-10,9	-8,9	-12,7	-1,6	148,3	157,2	175,1	177,2
Італія	50,6	50,7	50,8	50,3	46,1	47,7	47,7	47,7	-4,5	-3,0	-3,0	-2,6	119,3	127,0	132,6	135,2
Португалія	51,5	47,4	48,6	47,1	41,6	40,9	43,7	43,1	-9,8	-6,4	-4,9	-4,0	94,0	124,1	129,0	126,7
Кіпр	46,2	45,8	45,8	47,1	40,9	39,4	40,3	41,3	-5,3	-6,4	-5,4	-5,8	61,3	86,6	111,7	122,2
Ірландія	65,5	42,7	43,1	40,5	34,9	34,5	35,9	35,7	-30,6	-8,2	-7,2	-4,8	91,2	117,4	123,7	121,0
Бельгія	52,5	55,0	54,6	53,9	48,7	51,0	52,0	51,4	-3,8	-4,1	-2,6	-2,6	96,6	101,1	101,5	101,7
Іспанія	46,3	47,8	44,9	43,8	36,7	37,2	37,8	38,1	-9,6	-10,6	-7,1	-5,6	61,7	86,0	93,9	100,2
Франція	56,5	56,7	57,0	56,8	49,5	51,8	52,8	52,9	-7,0	-4,9	-4,3	-3,9	82,7	90,6	93,5	95,6
Великобританія	49,9	48,1	47,1	45,6	39,8	42,0	41,3	40,5	-10,0	-6,1	-5,8	-5,1	78,4	89,1	90,6	91,8
Словенія	49,5	48,4	59,4	49,5	43,6	44,4	44,7	45,2	-5,9	-4,0	-14,7	-4,3	38,7	54,4	71,7	80,4
Австрія	52,8	51,6	51,2	52,4	48,3	49,1	49,7	49,6	-4,5	-2,6	-1,5	-2,8	72,5	74,4	74,5	80,3
Угорщина	49,9	48,6	49,8	50,2	45,6	46,6	47,6	47,3	-4,3	-2,1	-2,2	-2,9	82,2	79,8	79,2	80,3
Німеччина	47,9	44,7	44,7	44,6	43,7	44,8	44,7	44,6	-4,2	0,1	0,0	0,0	82,5	81,0	78,4	76,0
Нідерланди	51,4	50,5	49,9	49,8	46,3	46,4	47,3	47,0	-5,1	-4,1	-2,5	-2,8	63,4	71,3	73,5	73,8
Мальта	41,2	43,1	43,9	44,1	37,7	39,9	41,1	41,6	-3,5	-3,3	-2,8	-2,5	66,0	70,8	73,0	72,5
Хорватія	46,9	45,7	45,9	46,8	40,5	40,8	41,0	43,0	-6,4	-5,0	-4,9	-3,8	45,0	55,9	67,1	69,0
Фінляндія	55,5	56,3	58,1	58,6	53,0	54,5	56,0	56,3	-2,5	-1,8	-2,1	-2,3	48,8	53,6	57,0	59,9
Словаччина	39,8	38,2	38,7	38,0	32,3	33,7	35,9	35,0	-7,5	-4,5	-2,8	-2,9	41,0	52,7	55,4	56,3
Польща	45,4	42,2	41,9	41,3	37,5	38,3	37,5	47,0	-7,8	-3,9	-4,3	5,7	54,9	55,6	57,0	49,2
Чехія	43,8	44,5	42,4	42,5	39,1	40,3	40,9	40,6	-4,7	-4,2	-1,5	-1,9	38,4	46,2	46,0	44,4
Данія	57,5	59,2	57,0	56,8	55,0	55,5	56,2	55,6	-2,5	-3,8	-0,8	-1,2	42,8	45,4	44,5	43,5
Литва	42,2	36,0	34,4	34,2	35,0	32,7	32,3	32,0	-7,2	-3,2	-2,2	-2,1	37,8	40,5	39,4	41,8
Швеція	52,0	51,8	52,6	52,2	52,3	51,2	51,5	50,5	0,3	-0,6	-1,1	-1,8	39,4	38,3	40,6	41,6
Румунія	40,1	36,7	35,0	34,8	33,3	33,7	32,7	32,6	-6,8	-3,0	-2,3	-2,2	30,5	38,0	38,4	39,9

Закінчення табл. 2.3

Країни	Видатки держави				Доходи держави				Дефіцит бюджету				Державний борг			
	2010	2012	2013	2014	2010	2012	2013	2014	2010	2012	2013	2014	2010	2012	2013	2014
Латвія	43,5	36,4	36,1	35,3	35,3	35,1	35,1	34,3	-8,2	-1,3	-1,0	-1,0	44,5	40,8	38,1	39,5
Люксембург	43,5	43,9	43,5	43,1	42,8	44,0	43,6	42,9	-0,8	0,0	0,1	-0,2	19,5	21,7	23,1	23,4
Болгарія	37,4	35,8	38,7	39,4	34,3	35,0	37,2	37,5	-3,1	-0,8	-1,5	-1,9	16,2	18,4	18,9	23,1
Естонія	40,5	39,5	38,3	38,5	40,7	39,2	38,1	38,0	0,2	-0,2	-0,2	-0,5	6,7	9,8	10,0	9,8
ЄС-18	51,0	49,9	49,8	49,2	44,8	46,2	46,8	46,7	-6,2	-3,7	-3,0	-2,5	85,7	92,7	95,0	96,0
ЄС-28	50,6	49,4	49,1	48,4	44,1	45,4	45,7	45,8	-6,5	-3,9	-3,3	-2,6	80,1	86,8	88,9	89,5

Примітка. За 2013–2014 рр. наведено прогнозовані дані Європейської Комісії.

Складено за даними: European Economic Forecast – Spring 2014 // European Economy. – 2014. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee3_en.pdf.

Таблиця 2.4

Динаміка ВВП у країнах ЄС, %

Країни	2009	2010	2011	2012	2013*	2014*	2015*
Бельгія	-2,8	2,3	1,8	-0,1	0,2	1,4	1,6
Болгарія	-5,5	0,4	1,8	0,6	0,9	1,7	2,0
Чехія	-4,5	2,5	1,8	-1,0	-0,9	2,0	2,4
Данія	-5,7	1,4	1,1	-0,4	0,4	1,5	1,9
Німеччина	-5,1	4,0	3,3	0,7	0,4	1,8	2,0
Естонія	-14,1	2,6	9,6	3,9	0,8	1,9	3,0
Ірландія	-6,4	-1,1	2,2	0,2	-0,3	1,7	3,0
Греція	-3,1	-4,9	-7,1	-7,0	-3,9	0,6	2,9
Іспанія	-3,8	-0,2	0,1	-1,6	-1,2	1,1	2,1
Франція	-3,1	1,7	2,0	0,0	0,2	1,0	1,5
Італія	-5,5	1,7	0,4	-2,4	-1,9	0,6	1,2
Кіпр	-1,9	1,3	0,4	-2,4	-5,4	-4,8	0,9
Латвія	-17,7	-1,3	5,3	5,2	4,1	3,8	4,1
Литва	-14,8	1,6	6,0	3,7	3,3	3,3	3,7
Люксембург	-5,6	3,1	1,9	-0,2	2,1	2,6	2,7
Угорщина	-6,8	1,1	1,6	-1,7	1,1	2,3	2,1
Мальта	-2,8	4,1	1,6	0,6	2,4	2,3	2,3
Нідерланди	-3,7	1,5	0,9	-1,2	-0,8	1,2	1,4
Австрія	-3,8	1,8	2,8	0,9	0,4	1,6	1,8
Польща	1,6	3,9	4,5	2,0	1,6	3,2	3,4
Португалія	-2,9	1,9	-1,3	-3,2	-1,4	1,2	1,5
Румунія	-6,6	-1,1	2,3	0,6	3,5	2,5	2,6
Словенія	-7,9	1,3	0,7	-2,5	-1,1	0,8	1,4
Словаччина	-4,9	4,4	3,0	1,8	0,9	2,2	3,1
Фінляндія	-8,5	3,4	2,8	-1,0	-1,4	0,2	1,0
Швеція	-5,0	6,6	2,9	0,9	1,5	2,8	3,0
Великобританія	-5,2	1,7	1,1	0,3	1,7	2,7	2,5
Хорватія	-6,9	-2,3	-0,2	-1,9	-1,0	-0,6	0,7
ЄС-18**	-4,5	1,9	1,6	-0,7	-0,4	1,2	1,7
ЄС-28	-4,5	2,0	1,6	-0,4	0,1	1,6	2,0

*Прогнозні дані.

**ЄС-18 – зона євро, включаючи Латвію.

Складено за: Statistical Annex of European Economy / European Commission. – Brussels, 2014. – Р. 48, 49 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/2014_05_05_stat_annex_en.pdf.

Відповідно до прогнозів, у 2014 р. економіка зростатиме у 26 країнах ЄС, і навіть у Греції через шість років вперше буде зафіксовано підйом. Економічний спад очікується лише на Кіпрі та в Хорватії.

Запровадження інструментів підвищення доходів бюджету в процесі реалізації політики фіскальної консолідації передбачає вирішення деяких питань, передусім

визначення кола країн, які повинні й можуть вдаватися до такої політики. Дослідження для країн ЄС¹ показали, що таку політику в частині забезпечення зростання доходів бюджету можуть проводити країни з достатнім “податковим простором”. До них належать країни, в яких: а) податковий коефіцієнт відносно низький і водночас б) або є можливість для підвищення найменш деформуючих податків (на споживання, екологічних, періодичних податків на майно), або немає “втоми від податків”, оскільки останніми роками країни уникнули їх суттєвого підвищення.

У сучасних дослідженнях наголошується, що основним інструментом політики фінансової консолідації, спрямованої на збільшення податкових надходжень до бюджету, й водночас формування податкової системи, що не перешкоджає економічному зростанню, є перенесення (зміщення) податкового навантаження з оподаткування праці на оподаткування споживання, нерухомого майна й екологічні податки. Вважається, що такі зміни в структурі оподаткування можуть генерувати статичний і динамічний приріст ефективності². Статичний приріст виникає внаслідок структурних зрушень у податковій системі – скорочення частки податків з більшими чистими втратами ефективності й переважання частки податків із меншими чистими втратами. Зокрема, послаблення податкового навантаження на такий фактор виробництва, як праця (особливо для найвразливіших верств населення), стимулюватиме пропозицію праці завдяки зменшенню антистимулів до неї й підвищуватиме попит на робочу силу за рахунок скорочення витрат фірм. Можливий і динамічний приріст ефективності. Перенесення податкового навантаження з доходів на споживання зумовлює послаблення такого навантаження на заощадження. У моделях ендегенного зростання цей стимул до заощаджень сприяє нагромадженню фізичного капіталу. Зниження податків на доходи фізичних осіб, особливо прогресивних, зумовлює накопичення людського капіталу. Такими є ефекти довгострокового впливу зміни структури податкового навантаження на економічне зростання і зайнятість.

Одним із варіантів зміни структури податкового навантаження є його зниження на працю шляхом перегляду ставки внесків на соціальне страхування для роботодавців, профінансоване за рахунок підвищення ставки ПДВ. Цей варіант отримав назву стандартної фінансової девальвації завдяки тому, що така зміна структури впливає на конкурентоспроможність національних товаровиробників.

Кількісні оцінки для країн ЄС, здійснені за допомогою моделювання, показали, що зменшення податків на працю для всіх кваліфікаційних груп на 1 % (внаслідок одночасного проведення податкових реформ в усіх країнах ЄС), профінансоване за рахунок підвищення податків на споживання в такому самому обсязі (це забезпечує нейтральність зміни структури податкового навантаження для бюджету), зумовлює зростання ВВП у перший рік на 0,11 %, а в довгостроковій перспективі – на 0,48 %. У разі зниження податків на працю лише для низьокваліфікованих робітників виникає ще більший ефект: зростання ВВП у перший рік на 0,18 % і в довгостроковій перспективі – на 1,25 %. Це є наслідком високої еластичності пропозиції за доходами низькооплачуваних найманих робітників.

¹ Tax reforms in EU Member States 2013: Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability // European Economy. – 2013. – № 5. – 117 p.

² Ibid.

Водночас для кожної країни ЄС довгострокові наслідки зміни структури податкового навантаження залежать від низки чинників:

- 1) відносного розміру податкової бази. У країнах із високим рівнем приватного споживання порівняно з трудовими доходами податки на працю можуть бути зменшені на більшу величину, ніж підвищена ставка ПДВ;
- 2) висхідної величини ставок податків на працю і ПДВ. Для будь-якої абсолютної зміни величини ставок податків на працю податковий клин змінюється істотніше, якщо початковий рівень ставок податків на працю є високим, а податків на споживання – низьким;
- 3) еластичності пропозиції праці. Остання відіграє важливу роль у визначенні того, як зміна податкового клину діятиме на пропозицію праці. Країни з високою еластичністю більшою мірою підпадають під вплив будь-якого зміщення податкового навантаження.

Важливе значення мають також інші фактори, наприклад, масштаби трансфертів і торговельні зв'язки з іншими країнами – членами ЄС.

Фіскальні дисбаланси в Україні, а також зростаючі потреби у збільшенні державних видатків на утримання армії, надання допомоги біженцям із Криму та переселенцям зі Сходу, відбудову зруйнованих міст на Донбасі зумовлюють необхідність реалізації політики фіскальної консолідації, а кризовий стан української економіки потребує застосування тих її інструментів, котрі не чинять негативного впливу на економіку. Розглянемо, які з інструментів фіскальної консолідації використовувалися і використовуються в Україні.

Після кризового 2009 р., коли здійснювалася політика фіскальної консолідації, що супроводжувалася зменшенням державних видатків на 0,6 %, і в умовах відновлення, і в умовах стагнації економіки держава проводила стимулюючу бюджетну політику. При цьому в 2010 і 2012 рр. державні видатки зростали вищими темпами, ніж номінальний ВВП, внаслідок чого їхня частка у ВВП досягла рекордного на цьому часовому проміжку рівня – 34,9 %, майже не змінившись у 2013 р. (табл. 2.5).

Під час кризи економія на державних видатках відбувалася за рахунок видатків на оборону, громадський порядок і безпеку, економічну діяльність, житлово-комунальне господарство та охорону навколишнього природного середовища (табл. 2.6). У наступні роки видатки на виконання всіх функцій держави зростали, за винятком видатків на житлово-комунальне господарство (2010 і 2013 рр.), духовний і фізичний розвиток (2011 р.), економічну діяльність (2013 р.). При цьому привертають увагу такі аспекти: по-перше, темп зростання видатків зведеного бюджету за шість років (163,6 %) перевищив темп зростання його доходів (148,6 %) і ВВП (153,5 %), що свідчить про формування надмірного державного навантаження на економіку, яке не могло не призвести до погіршення стану державних фінансів; по-друге, з усіх видів видатків лише видатки на виконання загальнодержавних функцій і соціальний захист та соціальне забезпечення населення впродовж усього періоду (за винятком 2011 р.) зростали вищими темпами, ніж ВВП, тобто їхня динаміка не відповідала економічним можливостям держави. При цьому за шість років подвоїлися видатки на виконання загальнодержавних функцій (за рахунок зростання у 7,8 раза видатків на обслуговування боргу) і збільшилися майже вдвічі

Таблиця 2.5

Динаміка доходів і видатків зведеного бюджету України

Показники	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Доходи	млн грн	29 7845,0	272 967,0	314 506,3	398 553,6	445 525,3	442 743,0
	темпи зростання, % % до ВВП	135,4 31,4	91,6 29,9	115,2 29,1	126,7 30,6	111,8 31,6	99,4 30,4
Видатки	млн грн	309 216,0	307 399,4	377 842,8	416 853,6	492 454,7	505 791,9
	темпи зростання, % % до ВВП	136,8 32,6	99,4 33,7	122,9 34,9	110,3 32,0	118,1 34,9	102,7 34,8
Дефіцит/профіцит	млн грн % до ВВП	- 14 124,5 -1,5	-37 258,1 -4,1	-64 684,9 -6,0	-23 057,9 -1,8	-50 785,7 -3,6	-63 591,3 -4,4
Номінальний ВВП	млн грн	948 056,0	913 345,0	1 082 569,0	1 302 079,0	1 411 238,0	1 454 931,0
	темпи зростання, %	131,9	96,3	118,5	120,3	108,4	103,1

Складено на підставі розрахунків авторів за даними Державної служби статистики України та Державної казначейської служби України.

Таблиця 2.6

Динаміка видатків зведеного бюджету за функціональною класифікацією

Показник	Темп зростання, % до попереднього року						Частка видатків у ВВП, %					
	2009	2010	2011	2012	2013	2008–2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Загальнодержавні функції	107,5	135,4	111,1	109,5	113,0	200,0	3,3	3,6	4,1	3,8	3,9	4,2
Оборона	82,4	117,4	116,7	109,4	102,4	126,4	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0
Громадський порядок, безпека та судова влада	89,9	118,4	113,2	112,4	107,4	145,5	2,9	2,7	2,7	2,5	2,6	2,7
Економічна діяльність	77,5	110,3	130,3	109,2	81,4	98,9	5,4	4,4	4,0	4,4	4,4	3,5
Охорона навколишнього природного середовища	91,8	113,1	135,5	136,2	105,6	202,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Житлово-комунальне господарство	83,6	72,4	159,8	231,1	38,4	85,9	0,9	0,8	0,5	0,7	1,4	0,5
Охорона здоров'я	109,0	122,4	109,4	119,4	105,3	183,5	3,5	4,0	4,1	3,8	4,1	4,2
Духовний та фізичний розвиток	105,2	138,4	93,3	126,8	100,2	172,6	0,8	0,9	1,1	0,8	1,0	0,9
Освіта	109,5	119,5	108,1	117,7	103,9	173,1	6,4	7,3	7,4	6,6	7,2	7,3
Соціальний захист та соціальне забезпечення	106,4	132,7	100,9	118,8	115,8	195,8	7,8	8,6	9,7	8,1	8,9	10,0
Усього	99,4	122,9	110,3	118,1	102,7	163,6	32,6	33,7	34,9	32,0	34,9	34,8

Складено на підставі розрахунків авторів за даними Державної казначейської служби України.

видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення населення, тоді як видатки на економічну діяльність і житлово-комунальне господарство зменшилися, унаслідок чого погіршилася структура державних видатків, що свідчило про реалізацію в Україні не просто стимулюючої бюджетної політики, а саме політики стимулювання споживчого попиту.

Порівняльний аналіз частки державних видатків на виконання окремих функцій у ВВП в Україні і країнах ЄС дав змогу встановити дві найбільші розбіжності в їх структурі, що стосуються гіпертрофованої частки у ВВП видатків на соціальний захист і порівняно низької – на економічну діяльність. Зокрема, державні видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення в Україні¹ (24 % ВВП у 2012 р. і 25,5 % у 2013 р.) були вищими за середній їхній рівень не лише в країнах – нових членах ЄС (13,9 %), а й у розвинутих (20,5 %), і фактично встановилися на рівні таких країн, як Данія, Франція і Фінляндія (табл. 2.7).

Левову частку в структурі державних видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення в Україні становлять видатки на соціальний захист пенсіонерів. Їхня частка, профінансована лише за рахунок зведеного бюджету, збільшилася протягом 2008–2013 рр. удвічі й дорівнювала у 2013 р. 6 % ВВП, а з урахуванням видатків Пенсійного фонду – 19,5 %. Утім, видатки на соціальний захист людей похилого віку також переважають у структурі видатків на соціальний захист у країнах ЄС (у середньому за країнами ЄС-15 у 2012 р. – 10,7 %, у середньому за країнами ЄС-13 – 7 %²). Проте в жодній з країн ЄС частка цих видатків у ВВП не сягнула такого рівня, як в Україні, що, на нашу думку, є наслідком порівняно низького пенсійного віку і неререформованості системи пенсійного забезпечення. Зазначене змушує відволікати значну частину державних ресурсів на підтримку пенсіонерів, зменшуючи ресурси на розвиток економіки.

Частка видатків зведеного бюджету на економічну діяльність у ВВП в Україні протягом 2008–2012 рр. зменшилася з 5,4 до 4,4 % (3,5 % у 2013 р.) і була нижчою за середній рівень у країнах – нових членах ЄС (ЄС-13) (див. табл. 2.7). Скорочення видатків на економічну діяльність разом із низькою часткою державних інвестицій у ВВП, яка протягом 2008–2013 рр. не перевищувала 1,2 % і була однією з найменших серед постсоціалістичних країн Європи, де упродовж останніх років спостерігалось істотне зростання державних інвестицій в основний капітал (до 4 % ВВП і вище), негативно вплинуло на економічні процеси.

Лєвова частка державних коштів, спрямованих на підтримку економіки, надходить на транспорт, передусім розвиток дорожнього господарства (1,1 % ВВП), паливно-енергетичний комплекс, зокрема, вугільну галузь та інші галузі з видобутку

¹ З метою порівняльності частки у ВВП державних видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення з показниками країн ЄС до відповідної суми видатків зведеного бюджету додано видатки Пенсійного фонду України і фондів соціального страхування (без урахування повторного рахунку, тобто з вилученням із суми видатків Пенсійного фонду видатків, профінансованих за рахунок державного бюджету, і надходжень з інших соціальних фондів).

² Розраховано за даними: Connecting Research and Researchers [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://orcid.org/0000-0001-9123-0642elibrary.ru> SPIN-код: 5670-2162.

Таблиця 2.7
Загальнодержавні видатки за функціональною класифікацією у 2012 р. у країнах ЄС, % ВВП

Країни	Усього	Загально-державні послуги	Оборона	Громадський порядок та безпека	Економічні відносини	Захист навколишнього середовища	Домашні та комунальні служби	Здоров'я	Рекреація, культура та релігія	Освіта	Соціальний захист
Бельгія	55,0	8,1	1,0	1,9	7,0	0,7	0,4	8,1	1,3	6,3	20,3
Болгарія	35,7	3,7	1,1	2,3	5,1	0,7	1,0	4,6	0,8	3,5	12,8
Чехія	44,5	5,0	0,9	1,8	5,6	1,4	0,7	7,8	2,7	4,8	13,8
Данія	59,4	9,0	1,5	1,1	3,7	0,4	0,4	8,6	1,7	7,9	25,2
Німеччина	44,7	6,1	1,1	1,6	3,4	0,6	0,5	7,0	0,8	4,3	19,4
Естонія	39,5	3,6	1,9	2,1	4,5	0,9	0,7	5,1	1,7	6,4	12,6
Ірландія	42,6	5,8	0,4	1,7	3,6	0,8	0,8	7,1	0,8	5,2	16,4
Греція	53,7	13,8	2,4	1,8	3,2	0,6	0,2	5,8	0,6	4,1	21,2
Іспанія	47,7	6,1	1,0	2,1	7,7	0,8	0,4	6,2	1,3	4,5	17,7
Франція	56,6	5,9	1,9	1,8	3,7	1,1	1,9	8,3	1,4	6,1	24,4
Хорватія	45,7	7,1	1,5	2,6	5,3	0,4	0,4	9,2	1,2	5,0	13,1
Італія	50,6	9,1	1,4	1,9	3,4	0,9	0,7	7,3	0,7	4,2	21,0
Кіпр	45,8	12,4	1,9	2,2	3,1	0,3	2,3	3,3	1,1	6,7	12,4
Латвія	36,5	4,5	0,9	1,8	5,3	0,7	1,2	3,9	1,5	5,5	11,2
Литва	36,1	4,3	1,0	1,8	3,3	0,9	0,2	5,9	0,8	5,6	12,1
Люксембург	44,3	4,9	0,4	1,1	4,4	1,3	0,8	5,1	1,8	5,4	19,2
Угорщина	48,7	9,0	0,8	2,0	6,2	0,7	0,9	5,3	1,9	4,8	17,1
Мальта	43,1	6,6	0,7	1,5	5,2	1,5	0,4	5,8	0,9	5,9	14,6
Нідерланди	50,4	5,4	1,3	2,1	5,3	1,7	0,6	8,9	1,7	5,8	17,6
Австрія	51,7	6,7	0,7	1,5	5,8	0,5	0,6	7,9	1,0	5,6	21,4
Польща	42,2	5,9	1,2	1,7	4,7	0,6	0,8	4,6	1,2	5,5	16,1
Португалія	47,4	9,1	1,1	1,8	2,8	0,5	0,6	6,1	1,0	5,7	18,8
Румунія	36,7	4,9	0,7	2,2	6,2	0,8	1,1	3,1	1,0	3,0	13,6
Словенія	48,1	5,8	1,1	1,8	3,9	0,7	0,8	7,0	1,8	6,4	18,9

Закінчення табл. 2.7

Країни	Усього	Загально-державні послуги	Оборона	Громадський порядок та безпека	Економічні відносини	Захист навколишнього середовища	Домашні та комунальні служби	Здоров'я	Рекреація, культура та релігія	Освіта	Соціальний захист
Словаччина	37,8	6,0	1,0	2,4	3,5	0,9	0,8	6,2	1,0	3,8	12,1
Фінляндія	56,7	7,4	1,6	1,5	4,9	0,3	0,5	8,2	1,3	6,3	24,8
Швеція	52,0	7,2	1,4	1,4	4,4	0,3	0,7	7,1	1,1	6,8	21,4
Великобританія	48,1	5,8	2,4	2,4	2,8	0,9	0,8	8,0	1,0	6,1	18,0
У середньому:											
ЄС-28	46,5	6,8	1,2	1,9	4,6	0,8	0,8	6,5	1,3	5,4	17,4
ЄС-15	50,7	7,4	1,3	1,7	4,4	0,8	0,7	7,3	1,2	5,6	20,5
ЄС-13	41,6	6,1	1,1	2,0	4,8	0,8	0,9	5,5	1,4	5,1	13,9

Джерело: Connecting Research and Researchers [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://orcid.org/0000-0001-9123-0642elibrary.ru>
 ruSPIN-код:5670-2162.

твердого палива (1 % ВВП) і сільське господарство (0,5 % ВВП) (табл. 2.8). При цьому в 2008–2013 рр. на тлі скорочення видатків на економічну діяльність загалом державна підтримка вугільної галузі збільшилася вдвічі, дорожнього господарства – на 59,9 %, тоді як сільського господарства зменшилася на 22,5 %. Високий рівень підтримки ПЕК відрізняє структуру державних видатків на економічну діяльність в Україні від їх структури в країнах ЄС, де зазначений напрям не є пріоритетним.

На тлі зменшення державних видатків на економічну діяльність їх зростання на соціальний захист і соціальне забезпечення населення випереджальними порівняно з економічною динамікою темпами зумовило поглиблення деформації структури сукупного попиту в бік споживання, зокрема перевищення споживчим попитом темпів зростання ВВП. Особливої гостроти такі деформації набули в 2010–2012 рр., коли за середнього темпу приросту ВВП на 3,2 % кінцеві споживчі витрати зросли на 7,3 %, у тому числі домашніх господарств – на 7,1 %. Аналогічна ситуація спостерігалася й у 2013 р., коли за нульового приросту ВВП споживчий попит домогосподарств підвищився на 9,9 %. При цьому внаслідок невідповідності пропозиції вітчизняних товарів та послуг наявному попиту його стрімке розширення супроводжувалося формуванням загального дефіциту зовнішньоторговельного балансу. Відтак зростання державних видатків за умови погіршення їх структури, зокрема зменшення частки видатків на розвиток економіки, а також стимулювання споживчого попиту як наслідок соціального популізму, спричиненого боротьбою за голоси виборців, призвело до руйнування підґрунтя для забезпечення сталого економічного зростання в країні.

Стимулююча бюджетна політика (політика стимулювання споживчого попиту) в 2010–2014 рр. доповнювалася гібридною податковою політикою, що ґрунтувалася на поєднанні інструментів податкового стимулювання, основними з яких були поетапне зниження ставки податку на прибуток і розширення системи податкових пільг, з інструментами податкового фіскалізму (фіскальної консолідації за рахунок зростання податкових надходжень до державного бюджету).

Аналіз політики податкового фіскалізму має здійснюватись у двох аспектах – з позицій пошуку інструментів, які можуть бути використані й фактично використувалися в процесі її реалізації в Україні.

З огляду на те, що фіскальна консолідація за рахунок зростання дохідної частини бюджету можлива лише у разі порівняно низького висхідного рівня податкового навантаження загалом й у розрізі окремих податків (ставки яких передбачається переглядати) та відсутності “втоми від податків”, в Україні за останні роки її резерви майже вичерпані. Про це свідчить той факт, що частка податкових платежів у ВВП в Україні перевищує її рівень в усіх постсоціалістичних і навіть у таких розвинутих країнах ЄС, як Німеччина, Ірландія, Греція, Іспанія, Нідерланди, Португалія¹.

Ставка ПДВ в Україні є нижчою, ніж у середньому в країнах ЄС-28 (21,5 %) і в середньому в 11 постсоціалістичних країнах ЄС (22,2 %). Нижчу, ніж в Україні, стан-

¹ Соколовська А. М. Особливості податкової системи України та напрями її коригування / А. М. Соколовська // Фінанси України. – 2013. – № 9. – С. 31.

Таблиця 2.8

Динаміка видатків зведеного бюджету на виконання окремих функцій, млн грн

Показник	2008	2012	2013	Темп зростання у 2008–2013 рр., %
Загальнодержавні функції	30 829,2	54 590,2	61 659,9	200,0
Вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування, фінансова та зовнішньополітична діяльність	20 551,5	20 788,4	21 655,7	105,4
Вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування	10 074,5	12 083,0	12 794,8	127,0
Фінансова та фінансова діяльність	9 593,0	7 344,2	7 689,8	80,2
Зовнішньополітична діяльність	884,0	1 361,1	1 171,2	132,5
Інші загальні функції державного управління	3 230,1	2 800,7	2 955,6	91,5
Управління системою державної служби	24,8	21,9	19,1	77,0
Загальнодержавне планування та статистика	655,1	777,9	819,1	125,0
Інші діяльність у сфері державного управління	2 550,1	2 000,9	2 117,5	83,0
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері державного управління	2 550,5	3 694,7	3 717,3	145,7
Проведення виборів та референдумів	96,2	2 050,6	159,2	165,5
Обслуговування боргу	4 264,8	25 191,4	33 172,1	777,8
Соціальний захист та соціальне забезпечення	74 069,7	125 306,9	145 062,4	208,0
Соціальний захист на випадок непрацездатності	3 155,4	6 604,8	7 682,3	243,5
Соціальний захист пенсіонерів	42 648,4	68 279,6	87 263,7	204,6
Соціальний захист ветеранів війни та праці	3 924,5	5 273,3	4 887,1	124,5
Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді	11 576,9	29 877,9	35 710,8	308,5
Соціальний захист безробітних	9,5	397,1	254,2	26 757,9
Допомога у вирішенні житлового питання	2 018,9	3 601,4	2 681,3	132,8
Соціальний захист інших категорій населення	10 012,9	10 324,2	5 737,0	57,3
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері соціального захисту	23,2	21,5	20,7	89,2
Інша діяльність у сфері соціального захисту	699,7	927,1	825,2	117,9
Економічна діяльність	51 322,4	62 377,4	50 757,8	98,9
Сільське господарство	8 918,4	6 659,9	6 914,2	77,5

Закінчення табл. 2.8

Показник	2008	2012	2013	Темп зростання у 2008–2013 рр., %
Лісове господарство та мисливство	567,6	639,9	637,3	112,3
Рибне господарство	144,6	186,5	153,6	106,2
Паливно-енергетичний комплекс	15 484,0	17 448,5	15 421,5	99,6
<i>Вугільна галузь та інші галузі з видобутку твердого палива</i>	7 227,8	12 835,7	15 020,2	207,8
<i>Нафтогазова галузь</i>	7 480,9	4 078,4	32,3	231,6 разів
<i>Електроенергетична галузь</i>	413,6	305,9	242,6	58,6
<i>Інші галузі паливно-енергетичного комплексу</i>	361,9	228,4	126,4	34,9
Інша промисловість та будівництво	728,2	1 249,7	505,5	69,4
<i>Промисловість з видобутку рудних та нерудних корисних копалин</i>	43,3	123,9	82,4	190,3
<i>Обробна промисловість</i>	99,6	261,6	17,8	17,9
<i>Будівництво</i>	123,9	168,3	206,6	166,7
<i>Відтворення мінерально-сировинної бази</i>	461,4	695,9	198,7	43,1
Транспорт	14 002,5	16 700,9	17 893,2	127,8
<i>Дорожнє господарство</i>	10 245,2	15 614,6	16 385,5	159,9
Зв'язок, телекомунікації та інформатика	168,4	200,3	185,6	110,2
Інші галузі економіки	1 110,0	6 996,3	1 100,8	99,2

Складено на підставі розрахунків авторів за даними Державної казначейської служби України.

дартну ставку ПДВ мають чотири країни ЄС і ще шість – таку саму¹. Теоретично це свідчить про наявність резервів зростання ставки ПДВ в Україні. Проте бюджетна заборгованість із відшкодування податку, що посилює його тягар на суб'єктів господарювання, та очікування зниження його ставки, починаючи з 2014 р., сформовані внаслідок внесення відповідної норми до Податкового кодексу України під час його ухвалення, ускладнює здійснення кроків щодо підвищення його ставки, які були б адекватно сприйняті громадськістю.

Стосовно іншого податку на споживання – акцизного, то з ухваленням Податкового кодексу України його ставки зростали неодноразово. Водночас можна говорити не просто про “втому” від цього податку, а про відсутність належного фискального ефекту від підвищення його ставок. Зокрема, частка акцизного податку у ВВП становила: у 2010 р. – 2,6 %; 2011 – 2,6; 2012 – 2,7; 2013 р. – 2,5 % (при цьому в 2013 р. в абсолютному вимірі надходження скоротилися на 1,76 млрд грн).

Викладене свідчить про те, що реалізація політики фискальної консолідації в Україні потребує пошуку джерел, які досі не використовувалися або використовувалися недостатньо (об'єкти, що не оподатковувалися, – нерухоме майно, окремі види доходів, зокрема тіньові, або оподатковувалися на низькому рівні, ставлячи їх платників у привілейоване становище), уникаючи посилення податкового навантаження за рахунок традиційних податків на традиційних (сумлінних) їх платників.

Розглянемо, які інструменти податкового фіскалізму фактично застосовувалися останніми роками і макроекономічні наслідки їх використання.

Порівняльний аналіз структури податкового навантаження у 2008 р. і 2011–2012 рр., коли воно встановилося практично на одному рівні, проте за різної законодавчої бази – до і після ухвалення Податкового кодексу України, свідчить, що в 2011–2012 рр. у формуванні податкового навантаження зростає роль трьох податків – акцизного, екологічного і ПДВ (табл. 2.9). Якщо збільшення навантаження екологічного й акцизного податків відбулося в результаті підвищення їхніх ставок, тобто реалізації намірів законодавця (хоча, як зазначалося, реакція платників на підвищення ставок акцизного податку не була адекватною очікуванням і розрахункам законодавця), то рішення щодо посилення навантаження ПДВ законодавець не приймав (за винятком норм, спрямованих на звільнення від ПДВ операцій постачання зернових і технічних культур, крім їх першого постачання, внаслідок яких експортери втратили право на відшкодування). Частка ПДВ у ВВП могла збільшитися внаслідок дії трьох факторів: розширення бази податку (про це свідчить зростання частки кінцевих споживчих витрат у ВВП з 61,4 % у 2008 р. до 66,5 і 68,2 % у 2011 і 2012 рр. відповідно), зменшення масштабів ухилення від його сплати та зловживань на відшкодуванні (спостерігалось в окремих галузях економіки), зростання державної заборгованості з відшкодування податку (у 2013 р. внаслідок дії цього фактора фискальна ефективність ПДВ підвищилася з 7,65 до 8,82 % ВВП).

¹ VAT Rates Applied in the Member States of the European Union / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf.

Таблиця 2.9

Зміни частки надходжень основних бюджетоутворюючих податків у ВВП в Україні, %

Показники	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Податок на доходи фізичних осіб	4,83	4,49	4,71	4,62	4,83	4,96
Податок на прибуток підприємств	5,05	3,62	3,73	4,23	3,95	3,78
ПДВ	9,71	9,26	7,97	9,99	9,84	8,82
у тому числі ПДВ із вироблених в Україні товарів	4,75	5,03	4,95	5,85	5,87	5,86
ПДВ із ввезених товарів	8,54	8,01	6,78	7,37	7,21	6,62
Бюджетне відшкодування	3,63	3,78	3,76	3,29	3,26	3,71
Акцизний податок	1,35	2,37	2,62	2,61	2,72	2,52
Мито	1,28	0,73	0,82	0,90	0,93	0,92
Рентні платежі	1,09	0,84	0,88	1,29	0,95	0,10
Плата за користування надрами	0,13	0,15	0,14	0,21	0,23	0,98
Сума рентних платежів і плати за користування надрами*	1,22	0,99	1,02	1,50	1,18	1,08
Екологічний податок / збір за забруднення навколишнього природного середовища	0,12	0,13	0,18	0,18	0,20	0,27
Місцеві податки і збори**	0,09	0,09	0,08	0,19	0,39	0,50
у тому числі єдиний податок	0,20	0,19	0,18	0,15	0,34	0,46
Податки, всього	25,7	24,2	23,1	25,7	25,6	24,3
Кінцеві споживчі витрати домогосподарств у ВВП	61,4	63,7	63,4	66,5	68,2	72,7
ВВП за ринковими цінами, млрд грн	948,06	913,35	1 082,57	1 302,08	1 411,24	1 454,93

* Необхідність розрахунку цієї суми пояснюється включенням з 2013 р. рентної плати за нафту, природний газ і газовий конденсат, що видобуваються в Україні, до плати за користування надрами.

** До 2011 р. єдиний податок не входив до складу місцевих податків і зборів.

Складено на підставі розрахунків авторів за даними звітів Державної казначейської служби України.

Роль податку на прибуток підприємств у формуванні податкового навантаження очікувано зменшилася (внаслідок передбаченого Податковим кодексом України зниження ставки податку), а податку на доходи фізичних осіб – спочатку скоротилася, потім (у 2011 р.) дещо зросла, проте не перевищила рівень 2008 р., що свідчить про відсутність належної реакції на перехід від пропорційного до малопрогресивного податку. Така реакція, з часовим лагом у два роки, з'явилася лише в 2013 р., коли частка податку на доходи фізичних осіб у ВВП перевищила рівень і 2010, і 2008 рр.

Загалом тенденції розвитку оподаткування в 2008–2012 рр. свідчать про перенесення податкового навантаження з доходів на споживання, яке теоретично не мало б негативно позначитись на економічних процесах. Проте на практиці такий вплив спостерігався, бо податкове навантаження на споживання зростало внаслідок не стільки підвищення ставок податків (їх збільшення лягає на плечі споживачів), скільки переплат податку, що негативно впливають на суб'єктів господарювання.

У 2013 р. знизилася фіскальна ефективність більшості бюджетоутворюючих податків – податку на прибуток підприємств, ПДВ, акцизного податку, що позначилося на загальному рівні податкового навантаження, яке зменшилося з 25,6 до 24,3 % ВВП. Проте таке зменшення не стало фактором як активізації підприємницької діяльності, так і її підтримки, оскільки його рівень не відповідав стану економіки і фінансів суб'єктів господарювання, він був штучно завищений через бюджетну заборгованість із відшкодування ПДВ і переплату податку на прибуток. Зазначені явища, набувши хронічного характеру (навіть у 2009 р. фіскальна ефективність ПДВ досягла неприродного для кризового року значення 9,26 % ВВП), не лише призвели до звуження бази оподаткування і зменшення (з певним часовим лагом) фіскального потенціалу обох податків (їх надходження до бюджету в 2013 р. зменшилися на 1,4 і 7,6 в. п. відповідно), а й стали важливим фактором гальмування економічних процесів та погіршення інвестиційного клімату в країні. На мікрорівні їх наслідком є надмірне вилучення обігових коштів підприємств, необхідних для ведення операційної діяльності, та частини робочого капіталу.

Більше того, інструменти адміністративного тиску на платників звели нанівець вплив заходів податкового стимулювання: ні нові податкові пільги, ні зниження ставки податку на прибуток не покращили інвестиційного клімату в країні, де капітальні інвестиції у 2013 р. зменшилися на 6 %.

Масштабні заходи з фіскальної консолідації реалізуються в Україні в 2014 р., що зумовлено поглибленням економічної кризи, а також потребами у збільшенні фінансування армії та подолання наслідків збройного протистояння на Донбасі. З метою запобігання фінансовій катастрофі на початку 2014 р. було прийнято рішення про обмеження неперіоритетних видатків та зменшення їх загальної суми на 25,4 млрд грн¹, а також внесено зміни до податкового законодавства, спрямовані на збільшення надходжень до державного бюджету за рахунок податків на споживання, ресурсних платежів та податку на доходи фізичних осіб. Серед заходів зі зростання доходів бюджету, крім підвищення ставок окремих податків і зборів, були такі, якими передбачалося задіяти джерела податкових надходжень, що раніше не використовувалися. До них належать: оподаткування ПДВ за ставкою 7 % операцій з постачання лікарських засобів, дозволених для виробництва, і застосування в Україні та внесених до Державного реєстру лікарських засобів, а також виробів медичного призначення, які раніше звільнялися від ПДВ; розширення кола платників плати за користування надрами для видобування корисних копалин за рахунок землекористувачів, які провадять господарську діяльність з видобування підземних вод на підставі дозволів на спеціальне водокористування, а також землевласників та землекористувачів, що в межах наданих їм земельних ділянок, розмір яких перевищує норми, встановлені Земельним кодексом України для безоплатного виділення, видобувають прісні підземні води із застосуванням електричних пристроїв у обсязі понад 13 м³ на особу в місяць; запровадження оподаткування пенсій та довічного грошового утримання, розмір яких перевищує

¹ Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні : закон України від 27.03.2014 № 1166-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1166-18>.

10 тис. грн на місяць; розширення кола платників збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ за рахунок суб'єктів господарювання, які споживають імпортований ними природний газ, а також видобутий ними природний газ як паливо або сировину; скасування мораторію на оподаткування доходів фізичних осіб, одержаних у формі процентів, та підвищення ставки податку на них до 15 %.

Наступний пакет заходів із фіскальної консолідації, ухвалений наприкінці липня 2014 р., крім тимчасового, до 1 січня 2015 р., підвищення ставок плати за користування надрами при видобуванні природного газу, нафти та газового конденсату, а також залізної руди та підвищення специфічних ставок акцизного податку і мінімального акцизного податкового зобов'язання зі сплати акцизного податку на тютюнові вироби, передбачав перегляд системи податкових пільг, зокрема:

- обмеження пільгового оподаткування податком на прибуток підприємств інститутів спільного інвестування;
- скасування оподаткування за зниженою ставкою (10 %) прибутку, отриманого від операцій з цінними паперами та деривативами;
- скасування звільнення від податку на прибуток суб'єктів готельної діяльності, підприємств галузі електроенергетики, які виробляють електричну енергію виключно з відновлюваних джерел енергії;
- скасування звільнення від оподаткування ПДВ операцій з постачання лісоматеріалів, паливної деревини, відходів лісопереробної промисловості;
- скасування оподаткування за нульовою ставкою ПДВ послуг з перевезення пасажирів швидкісними потягами Інтерсіті+;
- запровадження оподаткування напоїв, котрі наразі класифікуються як продукти дієтичного харчування і містять 8,5 % та більше етилового спирту;
- запровадження оподаткування (до 1 січня 2015 р.) альтернативних видів палива на рівні 99 євро за 1000 кг.

Також підвищено (з 300 тис. до 1 млн грн) поріг обов'язкової реєстрації суб'єктів господарювання платниками ПДВ, запроваджено систему електронного адміністрування зазначеного податку, а також тимчасово, до 1 січня 2015 р., запроваджено новий загальнодержавний збір – військовий, який справлятиметься за ставкою 1,5 % з доходів фізичних осіб.

Невикористаними резервами фіскальної консолідації, які можуть бути задіяні надалі, є: зменшення масштабів ухилення від сплати податків; реформування податку на нерухоме майно громадян у напрямі перетворення його на податок з широкою податковою базою, що сплачуватиметься більшістю громадян; підвищення ставок екологічного податку, а також ставок плати за користування надрами при видобуванні тих видів корисних копалин, щодо яких не забезпечено ефективного вилучення природної ренти; результативне використання бюджетних коштів завдяки зміні структури державних видатків, зниженню рівня корупції, проведенню системних реформ.

Одним із неординарних інструментів фіскальної консолідації є запровадження одноразового податку (windfall tax) з надприбутків, отриманих від приватизації. Такий податок у 1997 р. застосовано у Великобританії щодо надприбутків, отриманих кількома приватизованими компаніями (переважно енергетичними) протягом

перших чотирьох років із моменту їх продажу. При цьому 3,5 млрд із 5,2 млрд ф. ст. надходжень податку було спрямовано на фінансування програм працевлаштування безробітних. Ставка windfall tax встановлювалася на рівні 23 % щодо різниці між вартістю компанії на момент приватизації (на початку 80-х років ХХ ст.) та її “реальною” вартістю, котра визначалася як дев’ятикратний розмір середнього прибутку, отриманого компанією протягом перших чотирьох років після приватизації. Компаніям було надано два роки для сплати цього податку. Уряд отримав своєрідну компенсацію низької ціни приватизації компаній¹. Отже, такий варіант одноразового оподаткування спрямований на справедливе завершення приватизаційних процесів без перегляду прав власності.

З огляду на непрозорість приватизаційних процесів й продаж деяких об’єктів, що перебували в державній власності, не за ринковими цінами, а також складне фінансове становище, для подолання якого слід розподілити тягар фінансових втрат між різними верствами населення, ідея запровадження windfall tax видається досить продуктивною й такою, що потребує обговорення.

2.2. НЕОБХІДНІСТЬ ТА ШЛЯХИ ПОДАЛЬШОГО РЕФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Реалізація політики фіскальної консолідації в Україні відповідає потребам вирішення тактичного завдання – зменшення дефіциту державних фінансів, проте не створює достатніх передумов для досягнення стратегічної цілі – забезпечення сталого економічного зростання на інноваційних засадах. Останнє потребує подальшого реформування податкової системи.

Незважаючи на те, що наприкінці 2010 р. було ухвалено Податковий кодекс України, який не лише систематизував податкове законодавство, а й вніс достатньо суттєві зміни у справляння більшості податків і зборів, ці зміни виявилися недостатніми для активізації підприємницької діяльності й створення сприятливого податкового середовища для залучення інвестицій.

1. Реформа податкової системи України не підкріплювалася реформуванням інших сфер суспільного життя. Однак деякі проблеми, що ускладнюють ефективне функціонування оподаткування та деформують його вплив на економіку, мають системний характер і потребують змін не лише податкового законодавства. Серед таких проблем можна виокремити ухилення від сплати податків і корупцію. Вбудованість корупції в податкових органах (які, за даними соціологічних опитувань громадян, належать до найкорумпованіших державних інститутів²) у загальну

¹ Макфаркар Р. Работа над ошибками приватизации. Мировой опыт / Р. Макфаркар // Отечественные записки. – 2005. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.strana-oz.ru/2005/1/rabota-nad-oshibkami-privatizacii-mirovoy-opyt>; Sir John Major calls for windfall tax on energy profits [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-24621391>; Экзотические налоги [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cnfp.ru/fun/exotic_tax.

² Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC). Корупція та корупційні ризики в державних адміністративних органах: громадська думка насе-

ієрархічну систему корупційних відносин у країні призводить до того, що для її подолання необхідно трансформувати всю цю систему. У свою чергу, корупція в податкових органах тісно пов'язана з ухиленням від сплати податків, певні способи якого без корупції неможливі¹. Відтак для розв'язання обох цих проблем необхідні системні економічні й суспільно-політичні реформи.

2. Удосконалення податкового законодавства у процесі кодифікації не було позбавлене суперечностей. Закриття одних податкових “лазівок” (наприклад, шляхом запровадження обмежень на включення роялті, нарахованих на користь нерезидента, у витрати підприємства при розрахунку об'єкта оподаткування податком на прибуток; заборони (згодом скасованої) вносити до складу витрат платника податку на прибуток витрати, здійснені у зв'язку з придбанням товарів у фізичної особи – підприємця, що сплачує єдиний податок; звільнення від ПДВ операцій купівлі/продажу зернових і технічних культур, крім їх першої поставки виробниками таких культур) супроводжувалося збереженням інших, що дають змогу без особливого ризику уникати податків, скасування окремих податкових пільг – запровадженням нових, ще більш деформуючих, так що загалом їх система значно розширилася.

Серед інших суперечностей варто назвати відтермінування на рік реформи спрощеної системи оподаткування, встановлення податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, який фізичні особи сплачуватимуть лише в 2014 р., тощо.

3. Якими б не були норми податкового законодавства, в умовах, коли суб'єкти податкових правовідносин віддають перевагу не виконанню законів, а дотриманню неформальних правил, не можуть повною мірою проявитися ні переваги, ні недоліки нового законодавства, модифікуючись під впливом неформальних інститутів.

4. Податковий кодекс України розроблявся під переважним впливом представників великого бізнесу, які завдяки його ухваленню отримали додаткові преференції. У підсумку інтереси різних груп бізнесу не було збалансовано й узгоджено з інтересами держави, що створило передумови для загострення суперечностей між суб'єктами податкових правовідносин, а відтак – і для подальшого перегляду податкових норм як способу розв'язання суперечностей.

5. Наміри шляхом ухвалення Податкового кодексу України закрити деякі “лазівки” в податковому законодавстві разом із наданням податковими органами можливості близьким до влади платникам податків ухилятися від їх сплати, отримувати незаконне бюджетне відшкодування ПДВ тощо призвели до загострення проблеми податкової несправедливості, негативно позначилися на умовах конкурентної боротьби й господарювання (як через відсутність рівних умов для розвитку конкуренції, так і через неоднозначний вплив закриття податкових “лазівок” на господарську діяльність).

лення України, підприємців, експертів: техніч. документ: звіт за результатами дослідження. – К., 2009. – С. 14.

¹ Формирование и реализация налоговой политики в сфере управления развитием промышленности : монография / В. П. Вишнеvский, А. С. Веткин, В. Д. Чекина и др. ; под общ. ред. В. П. Вишнеvского ; НАН Украины, Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2014. – С. 16–17.

6. Податкове законодавство і після ухвалення Податкового кодексу України характеризується складністю і потребує значних витрат часу на виконання податкових зобов'язань. Воно залишається нестабільним, ускладнюючи планування і ведення господарської діяльності.

7. Не подолано принципової вади сучасної податкової політики – зосередженості на важливих, проте поточних завданнях наповнення бюджету, нечіткого бачення проблем довгострокового розвитку, вибору стратегічних орієнтирів, узгоджених зі стратегічними орієнтирами розвитку держави загалом¹.

Податкова система, що сформувалася за наслідками ухвалення Податкового кодексу України, не позбулася багатьох недоліків, властивих їй до кодифікації і реформування. Їх аналіз – відправна точка визначення шляхів її подальшого удосконалення, розроблення науково обґрунтованої податкової політики.

Аналіз показав, що податкова система України характеризується:

- доволі високим рівнем податкового навантаження на економіку загалом і фактор виробництва “праця” зокрема;
- низьким рівнем оподаткування природних ресурсів;
- надмірними диспропорціями в розподілі податкового навантаження між видами економічної діяльності;
- превалюванням фіскальної спрямованості над регулюючою, незважаючи на розширення системи податкових пільг;
- малопрогресивним (до ухвалення Податкового кодексу України – пропорційним) ПДФО як основним (проте неефективним) інструментом боротьби з тіншовими доходами і зайнятістю;
- невідповідністю податкової системи принципу соціальної справедливості та невиконанням нею функції згладжування соціальної нерівності;
- високим рівнем бюджетної заборгованості з відшкодування ПДВ, незважаючи на запровадження автоматичного відшкодування податку;
- непрозорими взаємовідносинами між податковими органами і платниками, їх побудовою переважно на засадах примусу, а не партнерства, неоднаковим ставленням органів фіскальної служби до різних категорій платників податків з акцентом на посиленні податкового й адміністративного тиску на сумлінних платників.

Розглянемо ці характеристики податкової системи.

З ухваленням Податкового кодексу України частка ВВП, що перерозподіляється через податкову систему², не зазнала суттєвих змін. У 2011 і 2012 рр. вона ста-

¹ Формирование и реализация налоговой политики в сфере управления развитием промышленности : монография / В. П. Вишневский, А. С. Веткин, В. Д. Чекина и др. ; под общ. ред. В. П. Вишневого ; НАН Украины, Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2014. – С. 29.

² Обчислено з урахуванням складу податкової системи згідно з чинним законодавством. До 2011 р. відповідно до Закону України “Про систему оподаткування” (за винятком збору на обов'язкове державне пенсійне страхування, що входив до складу загальнодержавних податків і зборів, проте не врахований нами як неподатковий платіж, і єдиного податку, що не належав ні до загальнодержавних, ні до місцевих податків і зборів, проте є

новила відповідно 25,7 і 25,6 % порівняно з 25,7 % (25,6 %¹) у 2008 р., незважаючи на поетапне зниження ставки податку на прибуток підприємств та зростання втрат бюджету від надання податкових пільг (у 2011 і 2012 рр. порівняно з 2010 р., за розрахунками, здійсненими на підставі звітів ДПА про втрати бюджету внаслідок пільг, – на 59,4 і 31,1 %, за розрахунками на основі скоригованих даних про втрати², – на 13,5 і 15,5 % відповідно), наслідком яких мало би бути зменшення цієї частки.

Якби відсутність значущих змін у перерозподільних властивостях податкової системи була зумовлена лише компенсацією втрат бюджету від названих заходів зростанням його доходів унаслідок зменшення можливостей уникнення податків та ухилення від їх сплати, її можна було б охарактеризувати як позитивне явище. За умови збереження в 2011 р. тіньової економіки на рівні 2008 р. (за оцінками Міністерства економічного розвитку і торгівлі України – 34 % ВВП) і зростання числа суб'єктів господарювання, що користуються податковими пільгами, вона свідчить, на нашу думку, про посилення податкового навантаження на сумлінних платників, позбавлених податкових пільг.

Парадокс полягає в тому, що порівняно високе податкове навантаження в Україні (вище, ніж в усіх постсоціалістичних і навіть у таких розвинутих країнах ЄС, як Греція, Ірландія, Іспанія, Нідерланди, Німеччина, Португалія)³ (табл. 2.10) сформувалося за порівняно невисоких ставок основних податків. У 2013 р. ставку ПДВ

податком, унаслідок чого врахований нами у складі фактичних податкових надходжень). З 2011 р. – згідно зі статтями 9 і 10 Податкового кодексу України.

¹ Скоригована частка податків і зборів у ВВП, обчислена з урахуванням зміни після ухвалення Податкового кодексу України складу податкової системи, зокрема вилучення з неї: податку на промисел; плати за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності; державного мита; єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України. Це коригування робить розрахунки податкового навантаження до і після ухвалення Податкового кодексу порівнянними.

² Втрати від пільг, наведені у звітах ДПА, скориговано з метою забезпечення їх порівнянності за кілька років (проблема порівнянності виникає, оскільки одні й ті самі пільги, наприклад, встановлені пп. 197.1.21 і п. 197.8 ст. 197 ПКУ, у 2010–2011 рр. враховувалися у звітах як такі, що призводять до втрат бюджету, а в 2012 р. – не враховувалися), а також вилучення із сум втрат звільнень, які не є пільгами, та пільг, котрі, на нашу думку, не призводять до втрат бюджету.

³ Аналогічний висновок про рівень податкового і загального державного навантаження на економіку можна зробити, порівнюючи інші їх показники – податкові коефіцієнти й частки сектору ЗДУ у ВВП. Зокрема, податковий коефіцієнт (37,1 % у 2012 р.) і загальне державне навантаження на економіку (44,5 %) в Україні з усіх постсоціалістичних країн – членів ЄС поступається лише його рівню в таких країнах, як Словенія й Угорщина (відповідно 37,8 і 38,7 та 45 і 46,5 %) і є вищим, ніж у таких розвинутих країнах ЄС, як Ірландія, Іспанія, Нідерланди, Португалія. Крім зазначених країн показник загального державного навантаження на економіку в Україні (частка сектору ЗДУ у ВВП) перевищує його рівень у Великобританії (42,2 %) і практично наблизився до рівня таких країн, як Німеччина і Греція (45,2 і 44,7 %). Див.: Government finance statistics. Summary tables – 1/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EK-13-001/EN/KS-EK-13-001-EN.PDF.

Таблиця 2.10

Динаміка частки податкових платежів у ВВП у країнах ЄС та в Україні, %

Країни	2010	2011	2012
Бельгія	29,0	29,3	30,1
Болгарія	20,2	19,7	20,3
Чехія	18,0	18,7	19,2
Данія	46,4	46,7	47,4
Німеччина	22,2	22,9	23,6
Естонія	20,7	20,4	21,1
Ірландія	22,3	23,7	24,3
Греція	20,3	21,5	22,8
Іспанія	20,4	19,8	20,7
Франція	25,9	27,0	27,9
Італія	28,8	28,8	30,2
Кіпр	26,5	26,2	25,8
Латвія	18,7	18,8	19,2
Литва	16,4	16,0	16,1
Люксембург	26,4	26,0	26,7
Угорщина	25,6	23,6	25,5
Мальта	26,4	27,0	27,7
Нідерланди	24,3	23,2	22,6
Австрія	27,2	27,3	27,8
Польща	20,5	20,8	20,1
Португалія	22,2	23,6	23,0
Румунія	18,0	19,2	19,3
Словенія	22,5	22,1	22,3
Словаччина	15,5	16,0	15,4
Фінляндія	29,6	30,7	30,4
Швеція	37,0	37,0	36,8
Великобританія	28,4	29,2	28,6
У середньому:			
ЄС-27	24,4	26,0	25,0
ЄС-12	20,8	20,7	21,0
ЄС-15	27,4	27,8	28,2
Україна	23,1	25,7	25,6 (2013 р. – 24,3)

Джерело: Government finance statistics. Summary tables – 1/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EK-13-001/EN/KS-EK-13-001-EN.PDF.

нижче 20 % мали лише п'ять країн – членів ЄС – Німеччина (19 %), Іспанія (19,8), Кіпр (18), Люксембург (15) і Мальта (18 %); ставку податку на прибуток корпорацій менше 19 % – сім країн ЄС – Болгарія (10 %), Ірландія (12,5), Кіпр (10), Литва (15), Латвія (15), Румунія (16) і Словенія (17 %); ставку податку на доходи фізичних осіб нижче 17 % – три країни ЄС – Болгарія (10 %), Литва (15) й Угорщина (16 %) ¹. Це дає змогу зробити висновок, що високий рівень податкового навантаження в Україні спричинений не величиною податкових ставок, а широкою базою окремих податків і зборів та порушенням норм податкового законодавства контролюючими органами, зокрема вимогами сплати податків наперед та їх переплатами, бюджетною заборгованістю з відшкодування ПДВ, неправомірним донарахуванням податків і штрафних санкцій. Зокрема, у 2013 р. неповорнення платникам переплаченого ПДВ (17 млрд грн) і переплата податку на прибуток підприємств (19 млрд грн) підвищили податкове навантаження з 21,9 до 24,3 % ВВП. Суб'єктивні оцінки податкового навантаження як високого посилює його нерівномірний розподіл, що негативно позначається на умовах конкурентної боротьби.

Аналіз причин посилення за допомогою адміністративних методів податкового тиску на суб'єктів господарювання в Україні показав, що витoki цих причин слід шукати в корумпованості податкових органів, суперечності між можливостями мобілізації податкових надходжень до бюджету держави (за заданих параметрів податкової системи і рівня тінізації економіки) і обсягом державних видатків, які не зменшуються після зниження податкових ставок, а також у недоліках прогнозування і планування податкових надходжень до державного бюджету. Про його якість свідчить той факт, що планові показники податкових надходжень у період з 2007 по 2013 р. були перевиконані у 2007 і 2011 рр., тоді як в інші роки аналізованого періоду – недовиконані.

Планування завищених показників доходів бюджету й орієнтація контролюючих органів на виконання планів мобілізації податкових платежів, зумовлена високими видатковими зобов'язаннями уряду, передусім соціальними, стає однією з головних причин посилення тиску контролюючих органів на платників податків.

Викладене означає, що подальше коригування сформованої моделі податкової системи, спрямоване на зниження податкового навантаження, потребує не стільки перегляду податкових ставок, скільки радикальної зміни взаємовідносин контролюючих органів і платників податків як складової глибших інституціональних змін, а також підвищення обґрунтованості й реалістичності прогнозних і планових показників податкових надходжень до державного та місцевих бюджетів. Останнє передбачає:

- розроблення бюджету та прогнозування податкових надходжень з використанням макроекономічних прогнозів, що розробляються незалежними організаціями;
- скасування планів мобілізації податкових надходжень для контролюючих органів;

¹ Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway // Eurostat Statistical books. – 2013. – P. 31, 35, 38.

- формування реальних видатків бюджету, забезпечених майбутніми реальними доходами;
- зменшення впливу політичного циклу на державні фінанси.

В Україні сформувалася така податкова система, в якій розподіл податкового навантаження між факторами виробництва характеризується встановленням (з 2006 р.) його **найвищого рівня на працю і найнижчого на капітал**¹. Підтвердженням є максимальна частка податків на працю у структурі податкової системи України за економічними функціями (50 % у 2013 р.) і у ВВП (18,3 %) (табл. 2.11), а також найвищий рівень імпліцитної ставки податків на працю (34,1 % у 2012 р.) порівняно зі ставками податків на капітал (26,4 %) і на споживання (21,1 %) (табл. 2.12). Розвиток оподаткування відбувався в напрямі посилення податкового навантаження на працю та його зменшення на капітал (з 2000 по 2011 р. імпліцитні ставки податків на працю підвищилися з 29,8 до 34,3 %, на капітал – зменшилися з 26 до 20,4 %). Останнє мало створити сприятливі умови для внутрішніх і зовнішніх інвестицій у модернізацію економіки, натомість супроводжувалося зростанням непродуктивного використання капіталу (вкладення у предмети розкоші, зарубіжну житлову нерухомість тощо) та виведенням в офшори з наступною частковою рекапіталізацією в національну економіку. Крім того, переміщення податкового навантаження з фактора виробництва “капітал” на фактор “праця” сприяло зростанню соціально-майнової нерівності в суспільстві².

Порівняльний аналіз імпліцитних ставок податків на працю свідчить, що в Україні вони вищі, ніж у середньому в нових країнах – членах ЄС. Щодо окремих країн зазначеної групи, то більше, ніж в Україні, податкове навантаження на працю склалися в таких постсоціалістичних країнах, як Естонія, Словенія, Угорщина і Чехія.

Таблиця 2.11

Зміни структури податкової системи України за економічними функціями, %

Групи податків	Частка в загальній сумі податків і внесків до соціальних фондів					Частка у ВВП				
	2000	2004	2008	2012	2013	2000	2004	2008	2012	2013
Податки на працю	46,0	48,7	46,0	47,9	50,0	12,6	14,8	17,0	17,8	18,3
Податки на капітал	22,1	20,6	16,3	13,2	13,8	6,1	6,3	6,0	4,9	5,1
Податки на споживання	31,9	30,6	37,6	38,8	36,1	8,7	9,3	13,9	14,4	13,2
Усього податків	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	27,4	30,4	36,9	37,1	36,6

Складено на підставі розрахунків за даними Державної казначейської служби України згідно з методикою Європейської Комісії.

¹ У 2012 р. різко зросла імпліцитна ставка податків на капітал – до 26,4 %. Таке зростання стало наслідком не стільки підвищення податків на капітал (їх сума збільшилася порівняно з 2011 р. на 3,5 %), скільки різкого зменшення (на 20 %) доходів від капіталу, яке засвідчило погіршення фінансового стану підприємств фінансового і нефінансового секторів економіки.

² Plümpert T. Tax Competition and Income Inequality: Why did the Welfare State Survive / T. Plümpert, V. E. Troeger // University of Warwick Working Paper Series. – 2012. – № 83. – 44 p.

Таблиця 2.12

**Динаміка імпліцитних ставок податків на споживання, працю і капітал
у країнах – членах ЄС і в Україні, %**

Країни	Ставки податків на споживання			Ставки податків на працю			Ставки податків на капітал		
	2008	2010	2012	2008	2010	2012	2008	2010	2012
Бельгія	21,2	21,2	21,1	42,4	42,7	42,8	32,0	28,8	35,5
Болгарія	24,7	21,4	21,5	27,4	23,5	24,5	:	:	:
Чехія	20,5	20,9	22,5	39,9	38,4	38,8	18,5	16,7	18,0
Данія	32,6	31,3	30,9	36,6	34,2	34,4	42,4	44,1	:
Німеччина	20,1	19,7	19,8	38,6	37,2	37,8	20,6	19,0	22,2
Естонія	21,1	25,1	26,0	33,8	36,6	35,0	10,6	9,8	8,1
Ірландія	22,8	22,1	21,9	24,5	25,9	28,7	16,7	13,0	13,0
Греція	15,4	16,4	16,2	32,9	31,5	38,0	:	:	:
Іспанія	13,9	14,8	14,0	32,4	32,6	33,5	30,7	25,0	25,3
Франція	19,4	19,2	19,8	39,0	38,1	39,5	40,1	39,3	46,9
Хорватія	29,4	29,2	29,1	31,0	31,1	29,2	:	:	:
Італія	17,2	17,6	17,7	43,0	42,6	42,8	33,4	32,2	37,0
Кіпр	20,4	19,0	17,6	24,6	26,9	28,8	32,5	30,6	26,0
Латвія	17,4	16,9	17,4	28,4	33,1	33,0	17,7	7,9	9,9
Литва	17,7	18,0	17,4	32,7	31,5	31,9	14,6	11,5	9,8
Люксембург	27,1	27,5	28,9	31,6	31,8	32,9	:	:	:
Угорщина	26,0	27,4	28,1	42,3	38,4	39,8	19,9	20,5	21,4
Мальта	19,3	18,5	18,7	21,2	21,6	23,3	:	:	:
Нідерланди	25,7	25,4	24,5	36,8	37,0	38,5	16,9	13,9	13,7
Австрія	21,7	21,3	21,3	41,3	40,5	41,5	26,3	23,6	25,0
Польща	21,4	20,5	19,3	31,7	30,3	33,9	23,1	18,6	19,0
Португалія	18,2	17,6	18,1	23,5	24,2	25,4	37,3	28,2	29,5
Румунія	17,7	18,1	20,9	27,3	30,0	30,4	:	:	:
Словенія	24,2	23,2	23,4	35,9	35,0	35,6	23,1	21,9	19,6
Словаччина	18,3	17,4	16,7	32,7	32,2	32,3	16,5	14,8	16,7
Фінляндія	25,9	25,1	26,4	41,2	39,0	40,1	28,8	28,8	29,9
Швеція	27,9	27,9	26,5	41,2	39,1	38,6	25,8	29,1	30,6
Великобританія	17,6	18,0	19,0	26,2	25,6	25,2	44,2	34,3	35,7
У середньому:									
ЄС	21,6	21,5	21,6	33,6	33,2	34,2	26,0	23,3	23,5
ЄС-15	21,8	21,7	21,7	35,4	34,8	36,0	30,4	27,6	28,7
ЄС-13	21,4	21,2	21,4	31,5	31,4	32,0	19,6	16,9	16,5
Україна	22,7	19,8	21,1	34,3	34,7	34,1	20,2	17,7	26,4

Складено за: Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway: 2013 edition. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013. – P. 253–255 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2013/report.pdf.

Розвиток тенденції посилення податкового навантаження на працю став ключовою причиною високого рівня тінізації заробітних плат, а також звуження бази податку на доходи фізичних осіб і єдиного соціального внеску. Її розширення за рахунок виведення доходів “із тіні” не можливе без зниження ставки ЄСВ.

Констатуючи відсутність у вітчизняних реаліях взаємозв'язку між зниженням податкового навантаження на капітал та його інвестуванням у національну економіку, варто зауважити, що без встановлення такого взаємозв'язку подальше зменшення податкового навантаження втрачає сенс, а економіка – перспективи. Водночас адекватна реакція економічних агентів на послаблення податкового тиску на капітал можлива лише за виконання деяких умов:

- створення оптимального інвестиційного клімату, що передбачає: зниження рівня корупції, дотримання прав власності, формування ефективної судової системи, послаблення адміністративного тиску, підвищення рівня стабільності податкового законодавства і сприяння прогнозованій підприємницькій діяльності, покращання макроекономічної і політичної ситуації у країні, припинення воєнних дій;
- зменшення можливостей виведення капіталів в офшори шляхом укладання міжурядових угод щодо уникнення подвійного оподаткування та запобігання ухиленню від сплати податків, а також упровадження у практичну діяльність закону, яким регулюються питання трансфертного ціноутворення;
- підвищення податкового навантаження на пасивні доходи фізичних осіб, що має стимулювати продуктивне використання доходів від капіталу.

Спробуємо сформулювати умови, за яких підвищується ймовірність адекватної реакції економічних агентів на послаблення податкового навантаження на працю, тобто обставини розвитку процесу детінізації доходів у відповідь на зменшення ставки ЄСВ. До таких умов можна віднести:

- довіру економічних агентів до держави й органів державної влади;
- відчутне одночасне зниження ставки ЄСВ або її поетапне зменшення з оприлюдненням запланованих кроків на цьому шляху;
- відмову від підвищення ставок податку на доходи фізичних осіб на найближчу й середньострокову перспективу;
- запровадження стимулюючих заходів до економічних агентів, які відмовляються від виплати заробітної плати “в конвертах”, наприклад, мораторію на перевірки контролюючими органами протягом трьох років платників, які звітують про підвищення заробітної плати своїм робітникам удвічі.

Важливою характеристикою податкової системи України є **низький рівень оподаткування природних ресурсів**, що не забезпечує вилучення на користь держави природної ренти, залишаючи більшу її частину в розпорядженні надкористувачів, наслідком чого є неефективне використання природних ресурсів, зменшення доходів держави, а відтак і послаблення її регуляторного потенціалу та загострення проблеми майнового розшарування в суспільстві.

Податкову систему України характеризують **надмірні диспропорції в розподілі податкового навантаження між видами економічної діяльності**¹, зумов-

¹ Податкове навантаження на різні види економічної діяльності не може бути однаковим через об'єктивні відмінності між ними у матеріалоємності й трудомісткості вироб-

лені наданням окремим із них податкових пільг. З огляду на те, що останні застосовуються здебільшого у низькотехнологічних видах діяльності, ці диспропорції поглиблюють проблему нераціональної структури національної економіки.

Аналіз втрат бюджету внаслідок надання податкових пільг за видами економічної діяльності¹ (табл. 2.13) свідчить, що лідером державної підтримки з використанням цього інструменту в усі роки було сільське господарство. Значні пільги надавалися також установам сфери фінансової діяльності (у 2010 і 2011 рр. – друга позиція в системі пріоритетів державної підтримки з використанням податкових важелів), підприємствам торгівлі, освіти, виробництва й постачання електроенергії й газу.

Розподіл податкових пільг істотно впливає на розподіл податкового навантаження за видами економічної діяльності, що формується без урахування наданих пільг і, за розрахунками науковців відділу податкової політики ДННУ “Академія фінансового управління”, має найвищий рівень у таких галузях (розташовані в порядку зниження податкового навантаження), як торгівля, освіта, сільське господарство, охорона здоров'я, будівництво.

Незважаючи на розширення системи податкових пільг в Україні, на нашу думку, немає підстав говорити про посилення регулюючої спрямованості податкової системи. Це пояснюється *неефективністю надання та використання податкових пільг, що нівелює взаємозв'язок між їх обсягами та регулюючою функцією податків*. Фактично з усіх видів діяльності, яким колись надавалися чи надаються податкові пільги, помітні зрушення відбулися лише в сільському господарстві.

Характерною рисою вітчизняної податкової системи, притаманною моделі оподаткування в постсоціалістичних країнах і здебільшого не властивою податковим системам розвинутих країн, є *пропорційний* (після ухвалення Податкового кодексу України – *малопрогресивний*) *податок на доходи фізичних осіб*. Запроваджений у пострадянських країнах як основний інструмент боротьби з тіньовими доходами і зайнятістю, він, проте, не виправдав очікувань радикальної детінізації заробітних плат через надмірне навантаження податкових агентів – роботодавців за соціальними відрахуваннями. Незважаючи на це, більшість країн, що використовують такий податок, не поспішають замінити його на прогресивний, оскільки не сподіваються забезпечити його ефективне адміністрування. Не спонукає їх до такого кроку й міжнародна податкова конкуренція за мобільні фактори виробництва.

Надмірними ми називаємо ті відмінності в його розподілі, які є результатом державного втручання у цей процес.

¹ Розподіл втрат від пільг за видами економічної діяльності здійснений нами відповідно до визначення пільг з окремих податків у Податковому кодексі України і звітів ДПА про суми втрат бюджету внаслідок пільгового оподаткування. Це означає, що названий розподіл враховує наміри законодавця, а не фактичне використання пільг платниками податків у процесі провадження ними певних видів діяльності. Такий розподіл здійснює ДПА, проте скористатися його результатами за ряд років ми не змогли, оскільки, наприклад, у Зведеному звіті “Втрати бюджету внаслідок податкових пільг за видами податків та зборів за КВЕД станом на 01.01.2012” частка інших втрат (не розподілених за певними видами економічної діяльності) становила 93,6 % їх загальної суми (55 070,4 млн із 58 847,9 млн грн), що свідчить про некоректний розподіл втрат від пільг за видами економічної діяльності.

Таблиця 2.13

**Динаміка втрат бюджету внаслідок пільгового оподаткування
в розрізі видів економічної діяльності**

Види економічної діяльності	Втрати бюджету, % до загальної суми пільг		
	2010	2011	2012
Сільське господарство, лісове господарство та рибне господарство	39,71	35,66	38,65
у тому числі сільське господарство	39,47	32,95	36,34
Добувна промисловість	0,49	0,33	0,27
Виробництво харчових продуктів	0,01	0,65	0,54
Виробництво машин і устаткування	0	0,19	0,09
Літакобудування	0,40	2,25	2,32
Суднобудування	–	0,05	0,10
Космічна галузь	0,19	0,17	0,32
Виробництво фармацевтичних продуктів і препаратів	–	0,46	0,56
Виробництво хімічних речовин та хімічних продуктів	–	3,32	4,27
Виробництво альтернативної енергетики (біопалива)	–	1,80	1,95
Мистецтво, спорт, розваги та відпочинок	0,02	0,01	0,02
Освіта	5,07	5,15	4,84
Охорона здоров'я	2,35	2,17	2,43
Наукова діяльність	0,08	0,03	0,03
Фінансова діяльність	29,09	28,30	4,95
Виробництво та постачання електроенергії, газу	–	5,86	8,75
Діяльність готелів та ресторанів	–	0,07	0,06
Інформація та телекомунікація	2,57	2,52	3,12
у тому числі:			
видавнича діяльність	2,56	2,40	2,83
кінематографія	0,00	0,12	0,29
Транспорт, поштова та кур'єрська діяльність	1,21	1,63	1,76
Операції з нерухомим майном	0,37	0,37	0,57
Державне управління	–	0,21	0,25
Торівля	14,87	8,79	11,07
Соціальне забезпечення	0,81	0,58	0,36
Інші види послуг	1,94	0,24	0,24
Усього скоригована сума втрат від пільг, млн грн	34 222,71	38 838,78	39 532,75

Примітка. Дані щодо втрат від пільг за окремими видами діяльності і загальної суми втрат відкориговано відповідно до авторського розуміння пільг. З них вилучено також пільги, які не призводять до втрат бюджету.

Складено на підставі розрахунків автора за звітами ДПА України про суми втрат бюджету внаслідок пільгового оподаткування.

В умовах загострення проблеми майнового розшарування в сучасному світі, що нерідко спричиняє соціальні потрясіння, зростає значення аналізу податкової системи в контексті її відповідності принципу соціальної справедливості, ефективності виконання нею (у взаємодії із системою державних видатків) перерозподільчої функції. Оцінка під цим кутом зору податкової системи України показала, що вона не забезпечує *згладжування соціальної нерівності* внаслідок: відмови від прогресивного податку на доходи фізичних осіб як такого, що не може бути ефективним за умов, які склалися (великі масштаби тіньової зайнятості й приховування доходів, спричинені високою ставкою ЄСВ, відсутність непрямих методів контролю податкових зобов'язань платників податків); неповного вилучення природно-ресурсної і земельної ренти; низького рівня оподаткування або запровадження мораторію на оподаткування капітальних доходів фізичних осіб; розроблення такої моделі податку на нерухоме майно фізичних осіб, яка не позбавлена "шпаринок" для уникнення податку, та перенесення термінів його запровадження.

З ухваленням Податкового кодексу України не вирішено проблеми високого рівня бюджетної заборгованості з відшкодування ПДВ, незважаючи на запровадження його автоматичного відшкодування. Пояснити це можна тим, що не подолано причин, які породжують таке явище.

В українських реаліях питання своєчасного відшкодування ПДВ пов'язане з проблемами пред'явлення незаконних вимог на бюджетне відшкодування податку через застосування шахрайських схем та недоотримання запланованих надходжень ПДВ до державного бюджету, основними причинами якого можуть бути зростання податкової недоїмки, заниження податкових зобов'язань та прорахунки у процесі планування надходжень із ПДВ до зведеного бюджету (наприклад, у 2012 р. планові показники виконано лише на 84,6 %).

Оскільки видатки з державного бюджету передбачаються відповідно до плану надходжень, то недовиконання останнього породжує дилему: або не повністю виконати зобов'язання з бюджетного відшкодування, або недовиконати зобов'язання перед розпорядниками бюджетних коштів із фінансування бюджетних програм. Відтак виникає ризик використання державою надходжень ПДВ для "ручного" регулювання процесу виконання планових показників і несвоечасного відшкодування податку.

Важливою ознакою податкової системи є характер взаємовідносин між контролюючими органами (їх працівниками) і платниками податків. Сучасні дослідження бажаного вектора розвитку таких взаємовідносин зазвичай наголошують на необхідності набуття ними партнерського характеру, що, на наш погляд, означає: необхідність неухильного дотримання обома сторонами податкових відносин податкового законодавства; співробітництво працівників контролюючих органів і платників податків у процесі сплати податків (з одного боку, свідоме ставлення платників до виконання податкового обов'язку, з другого – допомога працівників контролюючих органів платникам податків у його виконанні); готовність названих працівників сумлінно виконувати свої функції при дотриманні прав платників податків і справедливому ставленні до них; функціонально й економічно ефективно справляння податків за найменшого обтяження платників¹; сподівання платників на

¹ IRS Strategic Plan [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.irs.gov/.../irs.../strategic_plan_05_09.pdf.

доброзичливе ставлення до них із боку працівників контролюючих органів, довіру платників до податкового відомства¹. Зазначене не виключає застосування контролюючими органами примусу, проте останній можливий лише щодо порушників податкового законодавства.

Взаємовідносини між контролюючими органами (їх працівниками) і платниками податків в Україні не можна охарактеризувати як партнерські. Вони ґрунтуються не так на співробітництві у сфері наповнення державної скарбниці, що з неї фінансуватимуться суспільні блага, як на примусі до сплати податків одних груп платників (передусім сумлінних, на котрих насамперед поширюються вимоги сплатити податки наперед) і наданні можливості не виконувати податкове законодавство іншим їх групам, а отже, на вибіркового застосуванні норм податкового законодавства і заходів боротьби з ухиленням від сплати податків.

Як доводить досвід розвинутих країн, докорінна зміна взаємовідносин між контролюючими органами і платниками податків залежить не лише від бажання і свідомості зазначених суб'єктів. Вона не можлива без ефективної боротьби з корупцією і вибіркового дотриманням законів, припинення використання податкових органів для боротьби з економічними і політичними конкурентами, зміни місця людини в державі й у податковому процесі, без поваги до її прав, без формування правової держави.

Отже, ухвалення Податкового кодексу України, вирішивши окремі проблеми оподаткування, не забезпечило подолання більшості суперечностей і недоліків податкової системи, головне – ця система, сформована за наслідками його ухвалення, через низку причин, більшість яких виходить за межі, власне, податкового законодавства, не набула якостей інституції, що не перешкоджає економічному зростанню. Відтак метою продовження податкової реформи на сучасному етапі є формування податкової системи, що сприятиме економічному зростанню й забезпечуватиме узгодження інтересів загальнодержавного управління і місцевого самоврядування на засадах децентралізації фіскальних повноважень на користь територіальних громад та органів місцевого самоврядування інших рівнів.

Умовами досягнення поставленої мети є:

- 1) зниження податкового навантаження на економіку;
- 2) перенесення такого навантаження з податків на доходи на податки на споживання, ресурсні платежі та оподаткування майна;
- 3) реформування системи державного управління й місцевого самоврядування шляхом розмежування відповідальності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання державних і громадських послуг, збалансування повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів та органів виконавчої влади щодо надання державних і громадських послуг із можливостями фінансового забезпечення таких повноважень та перерозподілу фінансових ресурсів між державним і

¹ Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2008). – Paris : СТРА, 2009. – Р. 65 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/57/23/42012907.pdf>.

місцевим бюджетами з метою розширення дохідної бази територіальних громад та інших органів місцевого самоврядування;

- 4) доповнення податкової реформи реформуванням інших сфер суспільного життя (дозвільної та судової систем), ефективною боротьбою з корупцією, забезпеченням непорушності прав власності, чіткої залежності між сумами сплачених до бюджету податків і зворотним потоком суспільних благ, прозорості державних фінансів тощо.

До найважливіших завдань реформування податкової системи України можна віднести такі:

1. Зменшення кількості платежів на рік (залежить від числа податків і відрахувань роботодавця до Пенсійного фонду та фондів соціального страхування, методу й періодичності їх сплати, систематичного подання звітності й кількості відомств, задіяних у процесі, зокрема можливості подання звітності в електронному вигляді), **а також витрат часу й коштів суб'єктів підприємницької діяльності на ведення податкового обліку і сплату податків**, що перешкоджають радикальному покращанню позицій України в міжнародному рейтингу умов ведення бізнесу. При цьому вирішальний вплив на місце в рейтингу справляють висока ставка й недоліки в адмініструванні єдиного соціального внеску (з 28 платежів на рік в Україні, за підсумками рейтингу “Ведення бізнесу-2014”, 24 припадало на ЄСВ; його внесок у формування загальної податкової ставки як відсотка від комерційного прибутку, що дорівнювала 54,9 %, становив 43,1 %). Тож без його реформування помітно поліпшити позиції в рейтингу не вдасться.

Щодо внеску різних податків у формування такого показника, як витрати часу на виконання податкових зобов'язань, то з 390 год (показник у рейтингу “Ведення бізнесу-2014”) 140 год припадало на ЄСВ, 100 – на податок на прибуток і 150 – на ПДВ¹.

У контексті податкової системи для зменшення кількості платежів і витрат часу суб'єктів підприємницької діяльності на ведення податкового обліку і сплату податків необхідно:

- 1.1) спростити форми податкових декларацій та скоротити кількість додатків до них;
- 1.2) реалізувати заходи з переведення більшості платників податків на подання декларацій з податку на прибуток та інших податків в електронному вигляді (за прикладом декларацій з ПДВ);
- 1.3) упровадити електронний документообіг між платниками і контролюючими органами².

2. Оптимізація структури податкової системи України з метою її спрощення та приведення у відповідність зі складом податків у класифікації державних доходів, покладеній в основу статистики державних фінансів МВФ, і

¹ База даних рейтингу “Ведення бізнесу” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/ukraint#paying-taxes>.

² Динаміка податкового навантаження в Україні в контексті реалізації податкової реформи / за ред. Т. І. Єфименко, А. М. Соколовської. – К. : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2013. – С. 114.

класифікації податків у Європейській системі рахунків (ЄСР-95). З цією метою необхідно:

2.1) зменшити кількість податків і зборів шляхом вилучення зі складу:

- загальнодержавних податків і зборів: рентної плати за транспортування нафти і нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктопроводами, транзитне транспортування трубопроводами природного газу та аміаку територією України; збору за користування радіочастотним ресурсом України¹.

Зазначений збір і рентну плату доцільно, на нашу думку, перевести в розряд *неподаткових надходжень бюджету*, зокрема доходів від власності, які повинні обліковуватися за категорією “рента”;

- місцевих зборів: збору за місця для паркування транспортних засобів (перевівши його в розряд плати за надання адміністративних послуг);

2.2) зменшити кількість податків і зборів шляхом скасування:

- збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію, крім електроенергії, виробленої кваліфікованими когенераційними установками (включивши електроенергію до складу підакцизних товарів);
- збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності (включивши природний газ до складу підакцизних товарів);
- збору за першу реєстрацію транспортного засобу (запровадивши натомість податок на власників транспортних засобів).

3. Побудова взаємовідносин між податковими органами і платниками переважно на засадах партнерства, а не примусу, забезпечення однакового ставлення органів податкової служби до різних категорій платників податків з акцентом на підтримці сумлінних платників.

4. Зниження податкового навантаження на економіку загалом і на фонд заробітної плати зокрема. Внаслідок розбалансованості державних фінансів уряд не може знизити ставки основних податків. Проте послабити податкове навантаження можна шляхом відмови від сплати податків наперед і забезпечення вчасного відшкодування ПДВ (за рахунок цього у 2013 р. частка податків у ВВП зменшилася б на 2,4 в. п.).

Щодо податкового навантаження на працю, то для його зменшення слід скоротити ставку ЄСВ, оскільки на 72,8 % це навантаження формується за рахунок платежів до державних позабюджетних фондів соціального спрямування.

Порівняльний аналіз ставок внесків на соціальне страхування (табл. 2.14) свідчить, що в Україні сукупна (агрегована) ставка ЄСВ для роботодавців і найманих працівників становить від 40,36 до 53,3 % (залежно від класу професійного ризику). В 11 постсоціалістичних країнах ЄС її середній рівень дорівнює 41,36 % (найнижча

¹ До розряду доходів від власності необхідно перевести й плату за користування надрами. Проте, з огляду на важливість цього платежу та потужний вплив лобістських структур із метою його мінімізації, доцільніше залишити його у складі податкової системи й регламентувати Податковим кодексом України.

Таблиця 2.14
Динаміка ставок податку на доходи фізичних осіб та внесків на соціальне страхування в країнах ЄС, %

Країни	Максимальні ставки податку на доходи фізичних осіб (2012 р.)	Ставки внесків на соціальне страхування											
		2008				2010				2012			
		Наймани працівники	Роботодавці	Разом	Наймани працівники	Роботодавці	Разом	Наймани працівники	Роботодавці	Разом	Наймани працівники	Роботодавці	Разом
Австрія	50,0	17,05	25,15	42,2	17,2	25,15	42,35	17,2	25,15	42,35	17,2	25,15	42,35
Бельгія	53,7	13,07	24,77	37,84	13,07	24,77	37,84	13,07	24,8	37,87	13,07	24,8	37,87
Болгарія	10,0	13,0	19,9	32,9	12,1	16,8	28,9	12,9	17,8	30,7	12,9	17,8	30,7
Хорватія	40,0	20,0	17,2	37,2	20,0	16,7	36,7	20,0	17,2	37,2	20,0	17,2	37,2
Кіпр	38,5	6,3	6,3	12,6	6,8	6,8	13,6	6,8	6,8	13,6	6,8	6,8	13,6
Чехія	15,0	12,5	35,0	47,5	11,0	34,0	45,0	11,0	34,0	45,0	11,0	34,0	45,0
Данія*	55,4	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	8,0	16,0
Естонія	21,0	2,6	33,3	35,9	2,6	33,3	35,9	2,6	33,3	35,9	4,8	34,4	39,2
Фінляндія	49,0	6,01	20,671	26,681	7,1	20,38	27,48	7,99	22,39	30,38	7,99	22,39	30,38
Франція	46,8	9,8	32,68	42,48	9,8	32,68	42,48	9,9	32,68	42,58	9,9	32,68	42,58
Німеччина	47,5	19,5	19,92	39,42	19,25	19,61	38,86	19,25	20,845	41,27	20,425	20,845	41,27
Греція	49,0	11,55	22,1	33,65	11,55	22,1	33,65	12,05	22,6	34,65	12,05	22,6	34,65
Угорщина	20,3	17,0	32,0	49,0	17,0	27,0	44,0	17,5	27,0	44,5	17,5	27,0	44,5
Ірландія	41,0	4,0	8,5	12,5	4,0	8,5	12,5	4,0	4,25	8,25	4,0	4,25	8,25
Італія	47,3	8,89	31,97	40,86	9,19	30,17	39,36	9,19	31,78	40,97	9,19	31,78	40,97
Латвія	25,0	9,0	24,09	33,09	9,0	24,09	33,09	11,0	24,09	35,09	11,0	24,09	35,09
Литва	15,0	3,0	31,5	34,5	9,0	30,98	39,98	9,0	30,98	39,98	9,0	30,98	39,98
Люксембург	41,3	14,45	13,57	28,02	12,35	11,4	23,75	12,45	12,2	24,65	12,45	12,2	24,65
Мальта	35,0	10,0	10,0	20,0	10,0	10,0	20,0	10,0	10,0	20,0	10,0	10,0	20,0
Нідерланди	52,0	22,5	10,4	32,9	22,5	17,5	40,0	23,2	19,12	42,32	23,2	19,12	42,32
Польща	32,0	22,46	19,61	42,07	22,71	17,61	40,32	22,71	17,38	40,09	22,71	17,38	40,09
Португалія	49,0	11,0	23,75	34,75	11,0	23,75	34,75	11,0	23,75	34,75	11,0	23,75	34,75
Румунія	16,0	16,5	36,75	53,25	16,2	27,8	44,0	16,5	38,85	55,35	16,5	38,85	55,35
Словаччина	19,0	10,4	27,2	37,6	10,4	27,2	37,6	10,4	33,2	49,6	10,4	33,2	49,6
Словенія	41,0	22,1	16,1	38,2	22,1	16,1	38,2	22,1	16,1	38,2	22,1	16,1	38,2

Країни	Максимальні ставки податку на доходи фізичних осіб (2012 р.)	Ставки внесків на соціальне страхування									
		2008			2010			2012			
		Наймани працівники	Роботодавці	Разом	Наймани працівники	Роботодавці	Разом	Наймани працівники	Роботодавці	Разом	
Іспанія	52,0	31,08	37,33	6,25	31,08	37,33	6,25	31,08	31,08	37,33	
Швеція	56,6	23,43	30,43	7,0	23,43	30,43	7,0	20,92	20,92	27,92	
Великобританія	50,0	12,8	23,8	11,0	12,8	23,8	12,0	13,8	13,8	25,8	
ЄС-28	38,2	22,58	34,69	12,23	21,91	34,14	12,66	22,18	22,18	34,84	
ЄС-15	49,4	21,49	33,06	11,52	21,67	33,18	11,58	20,89	20,89	32,47	
ЄС-13	25,2	23,77	36,45	12,99	22,18	35,18	13,90	23,68	23,68	37,58	

* У Данії більшість програм соціального страхування фінансується з бюджету. За окремими програмами і роботодавці, і працівники сплачують внески у фіксованих сумах.

Примітка. Наведено дані щодо сукупних ставок внесків за всіма передбаченими законодавством країни програмами соціального страхування.

Складено за: Social Security Programs Throughout the World: Europe 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2008-2009/europe/index.html>; Social Security Programs Throughout the World: Europe 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2010-2011/europe/index.html>; Social Security Programs Throughout the World: Europe 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2012-2013/europe/index.html>.

ставка – у Болгарії (30,7 %), найвища – в Румунії (55,35 %)). Високий рівень ставки внеску характерний також для Словаччини (49,6 %), Чехії (45), Угорщини (44,5), Литви (39,98 %).

Значно більшою є різниця між ставками внесків на соціальне страхування для роботодавців. В Україні вона коливається від 36,76 до 49,7 %. В 11 країнах ЄС її середній рівень становить 26,45 % (найнижча ставка – у Словенії (16,1 %), найвища – в Румунії (38,85 %)).

Ставка ЄСВ для більшості працівників в Україні встановлена на рівні 3,6 %, тоді як її середній рівень в 11 країнах ЄС – 14,9 %. Відтак в Україні більше 90 % тягара соціальних платежів покладається на роботодавців. З країн, що входять до ЄС, аналогічна ситуація склалася лише в Естонії. Це свідчить, що високий рівень ставки ЄСВ для роботодавців в Україні є основним фактором, що зумовлює високий рівень податкового навантаження на працю. Отже, реформування ЄСВ має здійснюватися у двох напрямках – через зниження ставки внеску для роботодавців (а також його сукупної ставки) і її підвищення для працівників.

Складні демографічні проблеми й фіскальні дисбаланси змусили уряди більшості європейських країн (23 із 28) останніми роками переглянути ставки внесків на соціальне страхування. При цьому лише сім країн знизили загальну ставку внесків, а 16 країн підвищили її. Наймасштабніше підвищення відбулося в Нідерландах (з 32,9 до 42,32 %), Словаччині (з 37,6 до 49,6 %), Естонії (з 35,9 до 39,2 %) і Фінляндії (з 26,68 до 30,38 %). Найбільше зниження ставок відбулося в Угорщині (з 49 до 44,5 %) та Ірландії (з 12,5 до 8,25 %).

Зниження ставки ЄСВ є однією з умов зменшення рівня тінізації заробітної плати, покращання позицій України в міжнародних рейтингах, зокрема в рейтингу умов ведення бізнесу, й підвищення інвестиційної привабливості нашої країни. Проте істотне зниження ставки ЄСВ містить загрозу різкого зменшення надходжень до Пенсійного фонду внаслідок відсутності прямолінійного взаємозв'язку між таким зниженням і реакцією економічних агентів на нього, що стоїть на заваді ухваленню відповідних рішень. Тому, йдучи на такий крок, необхідно домовитися з роботодавцями про підтримку відповідних дій уряду й визначити масштаби зниження ставки ЄСВ за наслідками переговорів між ними. Крім того, це зниження має підкріплюватися іншими заходами з детінізації заробітної плати і пенсійної реформи.

Розробляючи свого часу концепцію реформування податкової системи, ДПА України пропонувала знизити ставки ЄСВ до 15 і 3,6 % (або до 9,3 %) для роботодавців і найманих працівників відповідно, тобто сукупно до 18,6 (24,3 %). Такі пропозиції висувалися за наслідками переговорів з окремими великими платниками податків, які висловлювали згоду саме за цих ставок внеску виводити заробітну плату з тіні. У 2014 р. до Реанімаційного пакету реформ було внесено аналогічну пропозицію – знизити ставку ЄСВ до 18 %. Проте, з огляду на те, що зазначене зниження призведе до втрат, які неможливо компенсувати (за нашими розрахунками (табл. 2.15), внаслідок реакції платників з часовим лагом, що становить як мінімум один рік, у перший рік у разі зниження ставки внеску до 18 % втрати становитимуть 104–105 млрд грн), згодом було запропоновано іншу модель реформування. Вона передбачає оподаткування за ставкою 37 (або 41) % суми мінімальної заробітної

Таблиця 2.15

Втрати від зниження ставок ЄСВ, млрд грн

Сукупна ставка ЄСВ за наслідками реформи, %	Початкова ставка 40,05 %		Початкова ставка 40,36 %	
	Очікувані надходження	Очікувані втрати	Очікувані надходження	Очікувані втрати
18	84,76	103,84	84,11	104,49
18,6	87,59	101,01	86,92	101,68
24,3	114,43	74,17	113,55	75,05
26	122,44	66,16	121,50	67,10
32	150,69	37,91	149,53	39,07
36	169,53	19,07	168,23	20,37

Примітка. При здійсненні розрахунків ми виходили з надходжень ЄСВ у 2013 р. на рівні 188,6 млрд грн і двох варіантів початкової сукупної ставки внеску: 40,36 (36,76 + 3,6) і 40,05 % (37,2 + 2,85), де 36,76 % – ставка ЄСВ для роботодавців для першого класу професійного ризику; 3,6 % – ставка ЄСВ для робітників; 40,05 (37,2 + 2,85)% – ставка, наведена у збірнику “Social Security Programs Throughout the World: Europe 2012”.

Складено за розрахунками авторів.

плати, а суми, що перевищує її, – за ставкою 19 (15) %. Паралельно пропонується підвищити прогресію в оподаткуванні доходів фізичних осіб.

Аналізуючи ці новації, необхідно звернути увагу на таке.

По-перше, знизити рівень тінізації заробітних плат не можна шляхом поєднання заходів, спрямованих на зменшення навантаження ЄСВ на фонд заробітної плати, із запровадженням прогресивної шкали ПДФО (такий крок ніколи не сприяв легалізації).

Більш-менш успішним реформування було тоді, коли відбувався перехід від прогресивного до пропорційного ПДФО у поєднанні зі зниженням ставок соціальних платежів.

В Україні перехід від прогресивного до пропорційного податку на доходи не супроводжувався реформуванням системи платежів до соціальних фондів, унаслідок чого не було створено достатніх передумов для виведення доходів із тіні. Як результат, запровадження пропорційного податку на доходи фізичних осіб призвело до різкого зменшення його частки у ВВП – з 5,06 % у 2003 р. до 3,83 % у 2004 р., котра лише через 10 років (у 2013 р.) і тільки після запровадження мало-прогресивного податку впритул наблизилася до дореформеного рівня, сягнувши 4,96 % ВВП.

По-друге, сумнівною є ефективність запропонованого механізму нарахування ЄСВ: перенесення головного навантаження внеску на мінімальну заробітну плату і його зниження на зарплату, що перевищує мінімальний рівень. На нашу думку, це стимулюватиме бізнес до збільшення нелегальної зайнятості (небажання офіційно платити навіть мінімальну зарплату) і не сприятиме підвищенню офіційних зарплат (тим більше, що його наслідком буде зростання суми ПДФО).

По-третє, запропоновані нововведення призведуть до зменшення надходжень до Пенсійного фонду та фондів соціального страхування. Запровадження прогрес-

сивної шкали ПДФО, навіть за розрахунками авторів Концепції реформування зарплатних податків, не дасть змоги компенсувати втрати надходжень. Інші компенсатори в Концепції не розглядаються, що унеможливує її прийняття.

З огляду на масштаби втрат Пенсійного фонду ми пропонуємо спочатку знизити ставку ЄСВ для роботодавців до 30 % і підвищити її для працівників до 6 %, з використанням механізму “бруттизації” заробітної плати. Відтак сукупна ставка єдиного внеску зменшиться до 36 %. У разі реалізації запропонованого сценарію втрати становитимуть 19–20 млрд грн. Якщо спостерігатимуться позитивні результати (виведення частини зарплати з тіні), на другому етапі ставки можна знизити відповідно до 26,6 і 32 %.

Умовами зниження ставки ЄСВ в Україні є:

- підписання Меморандуму між урядом і роботодавцями щодо виведення зарплат із тіні у разі послаблення навантаження на фонд заробітної плати;
- зменшення видатків Пенсійного фонду в результаті реформування пенсійної системи;
- скорочення видатків фондів соціального страхування шляхом їх об’єднання в один фонд;
- реалізація інших заходів, спрямованих на детінізацію заробітної плати, зокрема непрямих методів контролю податкових зобов’язань платників податків (контролю за витратами), удосконалення податкового контролю у сфері трансфертного ціноутворення, подальшого обмеження розрахунків у готівковій формі, посилення матеріальної відповідальності роботодавців за використання праці робітників без укладання трудових угод;
- запровадження компенсаторів, здатних збільшити надходження до зведеного бюджету, з якого надаватимуться трансферти Пенсійному фонду. До таких компенсаторів можна віднести підвищення ставок плати за користування надрами, запровадження податку на нерухоме майно юридичних осіб та реформування податку на нерухоме майно фізичних осіб.

5. Оптимізація системи податкових пільг. Систему податкових пільг можна оптимізувати передусім шляхом скасування галузевих податкових пільг.

Вибірковий підхід до надання податкових пільг суперечить принципам застосування податкових інструментів, закріплених у законодавстві ЄС. Так, не сумісними з концепцією спільного ринку є заходи держав, які передбачають виведення окремих підприємств з-під загального порядку оподаткування, що створює сприятливіші фінансові умови певним платникам порівняно з іншими, оподатковуваними на загальних підставах. Відповідно, тільки податкові заходи, доступні для всіх економічних агентів на основі принципу рівного доступу, вважаються сумісними зі “спільним ринком”. Серед них Європейська Комісія рекомендує до застосування інноваційні податкові пільги, однією з яких є податкова знижка на НДДКР, яку варто запровадити в Україні.

6. Підвищення ефективності й результативності використання податкових пільг. Оптимізація системи податкових пільг передбачає не лише зміну її складу і структури. Вона не можлива без досягнення максимального ефекту від їх використання, який би виправдав втрати бюджету від податкових преференцій.

Зазначене, у свою чергу, потребує дієвої системи управління податковими пільгами як основного інструменту державного регулювання економіки. Така система має охоплювати:

- 6.1) нові підходи до надання податкових пільг, зокрема:
 - встановлення обмеженого терміну їх використання;
 - законодавче визначення умов надання й очікуваних результатів запровадження податкових пільг задля мінімізації можливостей їх використання для уникнення податків та з метою оцінювання ефективності;
 - подання разом із проектом закону про Державний бюджет України, схваленим Кабінетом Міністрів України, переліку нових пільг з податків і зборів, що пропонується запровадити, з обґрунтуванням необхідності їх надання та розрахунком очікуваних втрат доходів бюджету від їхнього запровадження. При цьому таке обґрунтування передбачає отримання відповідей на такі запитання: чому є потреба у введенні нової пільги; виконанню яких завдань і досягненню яких цілей сприятиме застосування пільги та як оцінюватиметься її результативність;
- 6.2) запровадження моніторингу та контролю ефективності використання податкових пільг, а також оприлюднення результатів їх використання у звітах, що додаються до річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України.

7. Підвищення соціальної справедливості в оподаткуванні та забезпечення виконання податковою системою функції перерозподілу доходів.

8. Створення сприятливих передумов для підвищення фіскальної ефективності ПДВ, з одного боку, шляхом зменшення можливостей ухилятися від його сплати й отримувати незаконне відшкодування податку з бюджету, а з другого, – унеможливлення перекидання тягаря податку на виробників шляхом затримки з відшкодуванням узгоджених сум переплаченого податку з бюджету.

Наразі обговорюються різні шляхи виконання поставлених завдань:

- заміна ПДВ податком з обороту;
- оподаткування операцій постачання товарів та послуг між платниками ПДВ за ставкою 7 %, а їх постачання неплатникам – 17 %;
- запровадження ПДВ-рахунків.

Оскільки про недоліки податку з обороту ми вже неодноразово писали¹, наразі наголосимо на його оцінці в контексті підписання Україною економічної частини Угоди про асоціацію з ЄС. Зазначеною Угодою передбачається приведення податкового законодавства України у відповідність із вимогами Директив ЄС, зокрема Директиви Ради 2006/112/ЄС про спільну систему податку на додану вартість. Згідно з Директивою, в ЄС гармонізовано податки з обороту шляхом упровадження системи податку на додану вартість. Рішення про таку гармонізацію було прийнято ще 11 квітня 1967 р. Радою Європейського Економічного Співтовариства і зафіксовано в Директиві 67/227/ЄЕС щодо гармонізації законодавств країн-членів у частині використання податків з обороту. Відповідно до ст. 1 Директиви “держав-

¹ Фінансова система національної економіки: проблеми розвитку та управління змінами : у 3 т. Т. 1 / за ред. Т. І. Єфименко. – К. : ДНУ “Акад. фін. управління”, 2012. – С. 552–557.

ви – члени співтовариства мають замінити їх діючі системи податків з обороту на спільну систему податку на додану вартість”¹. Відтак країна, що має намір розвивати співпрацю з ЄС, не може відмовлятися від ПДВ на користь податку з обороту.

Автори Реанімаційного пакета реформ пропонують удосконалити ПДВ шляхом запровадження оподаткування операцій постачання товарів та послуг між платниками ПДВ за ставкою 7 %, а їх постачання неплатникам – за ставкою 17 %. Диференційований підхід до зниження ставок податку, на думку авторів, зумовить такі наслідки:

- зростання на третину (із 128 млрд у 2013 р. до 150 млрд грн) надходжень податку до бюджету держави;
- зменшення обсягів податку, що заявляються до відшкодування, майже втричі;
- зниження роздрібних цін на 2,5 %;
- зростання оборотних коштів підприємств-виробників більш ніж на 12 %;
- збільшення внутрішнього і зовнішнього інвестування завдяки зменшенню потреб у фінансових ресурсах при здійсненні реальних інвестицій;
- суттєве обмеження корупційних схем, пов’язаних як із формуванням фіктивного ПДВ, так і з його відшкодуванням.

Аналіз зазначеної пропозиції дав змогу дійти висновку, що насправді її наслідками можуть бути:

- зменшення вимог на відшкодування ПДВ і фактичних обсягів відшкодованого податку;
- послаблення зацікавленості у корупційних схемах у взаємовідносинах між платниками ПДВ;
- зростання оборотних коштів підприємств.

Проте, як свідчать розрахунки табл. 2.16, на відміну від очікувань авторів реформи, надходження до бюджету порівняно з отриманими в разі справляння ПДВ за єдиною ставкою 17 % залишаться без змін, а порівняно з утриманням ПДВ за ставкою 20 % зменшаться (у нашому прикладі з 608 до 510 од.). Роздрібні ціни (без урахування ринкової кон’юнктури) знизяться лише щодо ситуації, якщо ПДВ справлятиметься за ставкою 20 % (що закономірно, оскільки зменшується частка податку в ціні), і залишаться незмінними, якщо ПДВ сплачуватиметься за єдиною ставкою 17 %.

Найсуттєвішим недоліком запропонованої моделі ПДВ, як і податку з роздрібного продажу, є зростання ризику недоотримання значних коштів бюджетом на етапі роздрібної торгівлі, на яку покладається основний тягар податку (що збільшує зацікавленість у приховуванні оборотів) і котра найгірше піддається контролю (внаслідок великої кількості суб’єктів).

Ще одним застереженням до запропонованої реформи ПДВ, котра передбачає фактично запровадження двох стандартних ставок податку, є те, що Директива Ради ЄС № 2006/112/ЄС від 28.11.2006 про спільну систему податку на додану вартість не передбачає застосування двох стандартних ставок ПДВ², а також встанов-

¹ Перша Директива Ради 67/227/ЄЕС “Щодо гармонізації законодавства держав – членів стосовно податків з обороту” від 11 квітня 1967 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994-201>.

² Згідно зі ст. 96 Директиви, “Держави-члени застосовують стандартну ставку ПДВ, котра визначається кожною Державою-членом як процентна частка бази оподаткування й має бути однаковою для поставки товарів і поставки послуг”.

Таблиця 2.16

Наслідки для бюджету від справляння ПДВ за різними ставками

Показник	Ставка ПДВ 20 %				Ставка ПДВ 17 %				Ставки ПДВ 7 і 17 %						
	A	B	B	Г	A	A	B	Г	A	A	B	Г	A		
	1. Вартість сировини та матеріалів (з ПДВ)	0	1 440	2 448	3 048	3 408	0	1 404	2 340	2 925	3 276	0	1 284	2 140	2 675
2. ПДВ	0	240	408	508	568	0	204	340	425	476	0	84	140	175	196
3. Вартість сировини та матеріалів (без ПДВ)	0	1 200	2 040	2 540	2 840	0	1 200	2 000	2 500	2 800	0	1 200	2 000	2 500	2 800
4. Додана вартість	1 200	800	500	300	200	1 200	800	500	300	200	1 200	800	500	300	200
5. Загальна сума податку в ціні підприємства (ряд. 3 + ряд. 4) · ставка ПДВ	240	408	508	568	608	204	340	425	476	510	84	140	175	196	510
6. Сума податку, сплачена підприємством до бюджету (ряд. 5 – ряд. 2)	240	168	100	60	40	204	136	85	51	34	84	56	35	21	314
7. Ціна продукції підприємства (ряд. 3 + ряд. 4 + ряд. 5)	1 440	2 448	3 048	3 408	3 648	1 404	2 340	2 925	3 276	3 510	1 284	2 140	2 675	2 996	3 510

Складено за розрахунками автора.

лює, що стандартна ставка ПДВ не може бути меншою від 15 % (ст. 97). Згідно з Директивою, застосування знижених ставок (однієї або двох), можливе, проте зниженими вважаються ставки, якими оподатковуються операції постачання певних видів товарів та послуг (продуктів харчування, водопостачання тощо)¹, а не операції між певними групами суб'єктів господарювання. Пояснюється це тим, що ПДВ є податком на споживання і пільгова ставка може встановлюватися з метою підтримки споживачів. Відтак ставку 7 % не можна вважати зниженою – це одна з двох стандартних ставок податку.

З огляду на те, що Угодою про асоціацію України з ЄС передбачено необхідність наближення вітчизняного податкового законодавства до Директив ЄС, зокрема 112-ї, запропонована модель реформування ПДВ видається такою, що суперечить поставленому завданню.

На третьому етапі реформування автори Реанімаційного пакета реформ пропонують запровадити ПДВ-рахунки для забезпечення відокремленого руху сум податку при виконанні операцій постачання товарів та послуг. При цьому передбачається автоматичне перерахування банком: 1) коштів із розрахункового на ПДВ-рахунок, якщо їх сума на ПДВ-рахунок є недостатньою для здійснення розрахунків з постачальником; 2) із ПДВ-рахунку на розрахунковий рахунок суми, на яку було поповнено ПДВ-рахунок; 3) залишків на ПДВ-рахунок на кінець місяця в бюджет.

На думку авторів, зміна механізму сплати зумовить такі наслідки: унеможливлення формування фіктивного ПДВ; скасування податкових накладних, а також звітності з ПДВ (за винятком випадків відшкодування податку з бюджету); суттєве скорочення адміністративних витрат; спрощення ведення бізнесу.

Не заперечуючи загалом проти використання ПДВ-рахунків як таких, котрі дають змогу уникати формування штучного податкового кредиту, зауважимо, що автори перебільшують переваги запропонованої ними моделі рахунків.

Аналіз руху коштів при здійсненні операцій постачання товарів та послуг свідчить про те, що навряд чи можливе автоматичне (без заяви клієнта) перерахування банком коштів з ПДВ-рахунку до бюджету. Адже товар (наприклад, сировина), придбаний покупцем, може використовуватися як в оподатковуваних, так і в неоподатковуваних операціях, що важливо для визначення тієї частки ПДВ, яка входить до податкового кредиту. Сам по собі механізм ПДВ-рахунків не дає можливості враховувати, як (у яких операціях) використовуються придбані товари (послуги).

Хоч відокремлений рух ПДВ і підвищує прозорість взаємовідносин платників із бюджетом, навряд чи запровадження ПДВ-рахунків уможливить скасування податкових накладних та звітності з ПДВ, а також суттєве скорочення витрат з адміністрування податку (з'являться додаткові витрати на обслуговування ПДВ-рахунків). Не забезпечать ПДВ-рахунки й уникнення заморожування обігових коштів, принаймні до кінця податкового періоду.

¹ Згідно зі ст. 98, "знижені ставки застосовуються лише до поставки товарів або послуг за категоріями, визначеними в Додатку III".

9. Забезпечення своєчасного відшкодування ПДВ. Запропоновані в Реанімаційному пакеті реформ шляхи удосконалення справляння ПДВ можуть пом'якшити, проте не усунути проблему несвоєчасного відшкодування ПДВ. Її вирішення потребує:

- підвищення рівня правової дисципліни адміністратора податків і зборів та податкової дисципліни платників;
- поліпшення якості планування податкових надходжень до бюджету й усунення впливу на нього політичного циклу;
- удосконалення ризикоорієнтованого податкового контролю;
- забезпечення контролю за рухом товарів і послуг на експорт між контрагентами в зовнішньоекономічній сфері у частині запровадження обміну інформацією з країнами-партнерами;
- покращання механізму автоматичного відшкодування податку на додану вартість шляхом:
 - перегляду критеріїв для отримання права на автоматичне бюджетне відшкодування;
 - формування переліку платників ПДВ, які вважаються такими, що мають позитивну податкову історію;
 - вжиття організаційних заходів з метою прискорення процедури проведення перевірок та активізації роботи із запобігання безпідставному заявленню до відшкодування сум ПДВ;
 - усунення чинників, які надають можливість відшкодовувати податок у ручному режимі.

10. Розширення бази акцизного податку шляхом внесення до переліку підакцизних товарів електроенергії та природного газу, які входять до гармонізованої номенклатури товарів у країнах – членах ЄС.

11. Встановлення справедливої плати за користування надрами, основної на принципі рентного доходу, що дасть змогу змінити пропорцію його розподілу між надрокористувачами і державою на користь останньої.

Таке завдання ставилося і під час розроблення розділів X та XI чинної редакції Податкового кодексу України. Проте з його ухваленням загальна сума рентної плати і плати за користування надрами, як і їхня фіскальна ефективність, зросли лише в 2011 р. (на 8,5 млрд грн та з 1,01 до 1,5 % ВВП відповідно). У наступні роки вона знижувалася й абсолютно (на 2,8 млрд грн у 2012 р. і на 0,9 млрд грн у 2013 р.), і відносно (відповідно до 1,18 і 1,08 % ВВП).

12. Приведення системи оподаткування АПК у відповідність із вимогами СОТ і ЄС. З цією метою необхідно:

- гармонізувати спеціальний режим оподаткування податком на додану вартість діяльності у сфері сільського та лісового господарств, а також рибальства зі спільним режимом фіксованої ставки ПДВ для фермерів у країнах ЄС;
- скасувати фіксований сільськогосподарський податок, надавши можливість сільськогосподарським товаровиробникам користуватися спрощеною системою оподаткування (єдиним податком), реформованою з урахуванням специфіки сільськогосподарського виробництва.

13. Забезпечення місцевих бюджетів надійними джерелами надходжень.

Податковий кодекс не вирішив цієї проблеми, оскільки її ефективному розв'язанню мають передувати проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи та перерозподіл видаткових повноважень між рівнями державного управління.

Одним із надійних джерел формування дохідної бази місцевих бюджетів передбачалося створити податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Однак модель цього податку, встановлена Податковим кодексом України, не відповідає подібним планам. Прийнятнішою моделлю податку на житлову нерухомість є, на нашу думку, податок з широкою базою і ставками, диференційованими залежно від площі нерухомості. Запровадження такого податку потребує суттєвого зменшення неоподаткованого мінімуму площі житлової нерухомості.

Стратегічним напрямом удосконалення податку на житлову нерухомість є перехід до його справляння на підставі оціночної вартості нерухомого майна фізичних осіб. Проте такий перехід не можливий у найближчому майбутньому.

Іншими джерелами збільшення надходжень до місцевих бюджетів можуть бути:

- внесення до складу місцевих податків плати за землю;
- запровадження місцевої надбавки до ставок екологічного податку за викиди, скиди забруднюючих речовин або утворення відходів;
- відновлення у складі місцевих податків податку з реклами.

14. Забезпечення поступового наближення податкового законодавства України до законодавства ЄС. Усі ці завдання можна виконати шляхом внесення змін і доповнень до Податкового кодексу України. ***Розроблення його нової редакції, що передбачає зміну концепції податкової реформи, а відтак і моделі податкової системи, на нашу думку, недоцільне з таких причин:***

1. Податковий кодекс як системний документ не може переписуватися кожні п'ять років, адже від його ухвалення платники податків очікували стабілізації податкового права. Саме ці очікування та "втома від податків" (частих змін податкового законодавства у процесі імплементації Кодексу) визначають наразі поведінку суб'єктів підприємницької діяльності, зокрема їхню незгоду з планами підготовки нової редакції Кодексу.
2. Незалежно від очікувань (об'єктивно) податкове законодавство, яке часто змінюється, не відповідає вимогам передбачуваності податкового середовища підприємницької діяльності, що є умовою її планування. Різкі зміни правил оподаткування збільшують транзакційні витрати платників податків і податкових органів, посилюють ризики фінансової нестабільності, ускладнюють укладання й виконання контрактів.
3. Нова редакція Податкового кодексу України, як і чинна, не дасть очікуваного ефекту без реформування інших сфер суспільного життя. Крім того, вона потребуватиме більш чи менш тривалого періоду імплементації, що супроводжуватиметься внесенням нових змін і доповнень до Кодексу.
4. Особливо небезпечні суттєві й системні зміни податкового законодавства в умовах зростання зовнішніх і внутрішніх загроз, економічної і політичної кризи. Вони стають додатковим чинником нестабільності, ускладнюють по-

долання економічної кризи (як мінімум унаслідок зростання трансакційних витрат бізнесу).

5. Розроблення нової редакції Кодексу потребує науково обґрунтованих ідей щодо напрямів зміни моделі податкової системи України. Слід урахувати всі можливі позитивні й негативні наслідки їх практичного впровадження.

2.3. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ПОДАТКУ НА НЕРУХОМЕ МАЙНО

Одним із ключових моментів реформування податкової системи України є зміна підходів до оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки.

Податок на нерухоме майно – чи не єдиний податок, імплементація якого розпочалася через 17 років після його правового визнання як елементу податкової системи України (Законом України “Про систему оподаткування” в редакції від 18.02.1997). Було розроблено декілька варіантів проекту відповідного Закону (останній передбачав оподаткування нерухомості з 1 січня 2009 р.), які так і не були ухвалені Верховною Радою України. Незважаючи на те, що механізм справляння податку був чітко прописаний у Податковому кодексі України, введеному в дію з 1 січня 2011 р., тільки у 2014 р. почали впроваджуватися заходи, спрямовані на практичне застосування податку. Зокрема, було затверджено узагальнюючу податкову консультацію щодо оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки, від 25.04.2014 № 263, у якій розтлумачено порядок визначення оподатковуваної бази при справлянні податку за 2013 та 2014 рр.

Зважаючи на викладені обставини, виникають питання, чому фіскально надійний і досить простий в адмініструванні податок протягом тривалого часу не зміг посісти чільне місце в податковій системі України; чи функціонуватиме він ефективно на підставі визначених Податковим кодексом норм, навіть з урахуванням внесених до нього змін, спрямованих на посилення фіскальних властивостей цього податку. Актуальність наукового пошуку відповідей на поставлені питання зумовлена глибокою кризою державних фінансів, необхідністю залучення додаткових інструментів формування доходів бюджету в контексті заходів, передбачених Законом України “Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні” від 27.03.2014 № 1166-VII.

Здійснюючи власні наукові розробки з оцінювання наслідків упровадження податку на майно на підставі чинних норм та обґрунтування напрямів його удосконалення, слід зважати на такі обставини. Податок на майно як елемент податкової системи України починає справлятися, коли ця система вже сформована й функціонує понад 20 років. Відтак постає запитання, як впливатиме введення податку на майно на функціонування податкової системи загалом, чи посилюватиме податок деформації в її структурі, чи, навпаки, сприятиме її органічності та збалансованості, чи його дія буде нейтральною, отже, не відбудеться суттєвих змін в ефективності функціонування цієї складової державних фінансів. На нашу думку, із запровадженням податку на майно можна, якщо не усунути цілком, то суттєво виправити диспропорції у структурі податкової системи України, привести її у відповідність із

науковими засадами оподаткування, зокрема з принципами рівнонапруженості, урівноваження інтересів платників і держави, цілеспрямованого використання податків як фінансових регуляторів.

Рівнонапруженість означає такий розподіл податкового навантаження між платниками податків, який враховує всі аспекти їхньої діяльності: доходи, споживання й майновий стан. Взаємозв'язок між ними полягає в тому, що від величини доходів залежать і рівень споживання, і майновий стан. За умови достовірного декларування доходів та повноти їх оподаткування в податковій системі податки на майно матимуть другорядне значення, водночас, якщо рівень приховування доходів високий, то домінувати повинні податки на споживання і майно. Саме через оподаткування зазначених об'єктів можна, принаймні частково, компенсувати втрати, пов'язані з приховуванням від оподаткування доходів. Отже, реалізація цього принципу передбачає оптимізацію співвідношення між податками на доходи, споживання і майно.

Динаміка частки зазначених видів податків у податковій системі України характеризується даними, наведеними в табл. 2.17.

Наведені дані свідчать, що розподіл податкового навантаження між доходами, споживанням та майном є нерівномірним. Воно суттєво зміщене у бік перших двох видів оподаткування. З прийняттям Податкового кодексу України майже удвічі збільшилася частка податків, які ми віднесли до складу інших, зокрема за рахунок екологічного, тоді як майнове оподаткування поступово втрачало роль у формуванні доходів зведеного бюджету України. Це пов'язано з тим, що з 1 січня 2011 р. скасовано нарахування періодичних платежів податку з власників транспортних засобів, які вносилися юридичними особами щоквартально, а фізичними – один раз на два роки, тобто ліквідований податок на володіння рухомим майном і збережений одноразовий збір, який за змістом швидше нагадує плату за послугу (реєстрацію транспортного засобу), а не податок. Отже, фактично майнове оподаткування взагалі зникло з податкової системи України. Попри те, що цей підрозділ присвячений проблематиці оподаткування нерухомості, вважаємо за потрібне висловити власне бачення оподаткування транспортних засобів, оскільки, на нашу думку,

Таблиця 2.17

**Динаміка частки податків на споживання, доходи і майно
в податковій системі України, %**

Види податків	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Податки на споживання	50,82	52,53	55,11	53,36	52,52	52,81	50,37
Податки на доходи	42,90	41,27	37,26	38,98	34,45	34,36	35,91
Податки на майно*	0,84	0,69	0,74	0,81	0,20	0,19	0,16
Інші	5,44	5,51	6,89	6,85	12,83	12,64	13,56
Разом	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Примітка. До податків на майно віднесено податки на власність, до яких, згідно із бюджетною класифікацією, входять податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин та механізмів та збір за першу реєстрацію транспортного засобу.

Складено на підставі розрахунків автора за даними Державної казначейської служби України.

майнове оподаткування в Україні має охоплювати об'єкти рухомого і нерухомого майна, тому податок на нерухомість слід досліджувати у взаємозв'язку з іншими формами майнового оподаткування, тобто як елемент підсистеми, а не окремо взятий податок.

Варто повернутися до оподаткування рухомого майна у формі податку на володіння. Наявність автомобіля свідчить про відповідний рівень доходу платника податку. На жаль, в Україні немає загальнодоступної статистики стосовно кількості зареєстрованих транспортних засобів у розрізі класів автомобілів за їхньою вартістю, тому ми змушені оперувати даними засобів масової інформації. Так, Україна посіла третє місце в Європі за загальною кількістю автомобілів класу “люкс”. На першому і другому місцях перебувають Німеччина та Росія, – зазначив керівник Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні Н. Ланге, презентуючи книгу “Україна у світі. Цікава статистика”. На його думку, “кількість офіційних дилерів автомобілів класу “люкс” у державі – це показник хорошої купівельної спроможності, а також кількості багатих людей”. До того ж за кількістю представництв одного з найдорожчих автомобілів у світі (Maybach) Україна випередила Німеччину (чотири представництва проти трьох)¹.

Видання “Коментарі” склало рейтинг найдорожчих автомобілів України й підрахувало, скільки “грошей щодня їздить по дорогах країни”. До переліку моделей було відібрано 42 позиції, кожна вартістю від 100 тис. дол. США, які офіційно продаються в Україні. За даними Центру безпеки дорожнього руху та автоматизованих систем МВС України, станом на 8 листопада 2011 р. в країні зареєстровано 109 347 машин, які відповідають заданим ціновим критеріям. Із зазначеного списку 99 977 перебувають у приватній власності, а 9370 – у юридичних осіб².

Дорогі автомобілі нерівномірно розподіляються за регіонами України. Найбагатшим є столичний – у Києві та області зареєстровано 34 650 автомобілів (трохи більше 30 % від загальної кількості). На другому місці – Дніпропетровська область, де нарахували 6913 дорогих машин (близько 7 %). Видання акцентує увагу на тому, що Волинська область, з незначною густиною населення, обійшла багатий промисловий Донецьк. На Волині – 6,35 тис. VIP-автомобілістів (5,8 % від загальної кількості в країні). На Донбасі зареєстровано 6201 автомобіль (5,6 %) вартістю понад 100 тис. дол. США. “Найбіднішими” виявилися Луганська (1973) та Чернівецька (1422) області³.

Щодо загальної кількості зареєстрованих автомобілів скористаємося рейтингом країн за кількістю автомобілів на 1000 жителів. Станом на 1 січня 2011 р. цей показник в Україні дорівнював 158, а з урахуванням комерційної техніки – 179⁴.

¹ Україна – третя в Європі за кількістю дорогих автомобілів, а за власниками Maybach випередила Німеччину // NEWSru.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.newsru.ua/ukraine/18may2011/maybach.html>.

² ЗМІ з'ясували, скільки дорогих автомобілів їздить українськими дорогами // Finance.UA [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.finance.ua/ua/~1/0/all/2011/11/29/260747>.

³ Там само.

⁴ Рейтинг країн за кількістю автомобілів на 1000 жителів // AutoNews [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://autonews-ua.info/more.html?id=5545>.

З огляду на це та кількість населення (45 782 592 особи у 2010 р.) приблизне число автомобілів становило на 1 січня 2011 р. понад 8195 тис. Порівнявши його зі сплаченим у 2010 р. податком з власників транспортних засобів (у середньому близько 233 грн за один автомобіль на рік), можна зробити висновок, що цей податок не був інструментом оподаткування прихованих доходів. За Законом України “Про податок з власників транспортних засобів”, який діяв до ухвалення Кодексу, найбільша ставка податку для легкових автомобілів становила 40 грн за 100 см³ двигуна. Це означає, що власник автомобіля, заплативши за нього понад 100 тис. дол. США, сплачував до бюджету податку менше 0,3 % його вартості.

Водночас, за даними Державної служби статистики України, понад 80 % українців отримують зарплату до 3,5 тис. грн на місяць. Згідно з одним із останніх опитувань, близько третини українців (32 %), оцінюючи свій матеріальний стан, заявили, що ледве зводять кінці з кінцями, іноді їм бракує грошей навіть на харчування. Тільки 6 % громадян не зазнають матеріальних труднощів – за винятком надто великих покупок (житло, автомобіль)¹. Отже, наведені дані свідчать про нерівномірний розподіл та приховування від оподаткування доходів. Цей висновок підтверджується наявністю у володінні не лише дорогих автомобілів, а й літаків, гелікоптерів та човнів. Про зареєстровану кількість останніх доступних статистичних даних, на жаль, немає. Однак можна зробити висновки про тенденції у динаміці бази оподаткування за рахунок володіння зазначеними транспортними засобами, зважаючи на дані про виконання плану надходжень зі збору за першу реєстрацію транспортних засобів (табл. 2.18). Істотне перевиконання плану за окремими об'єктами транспортних засобів, особливо літаками, гелікоптерами й човнами, власниками яких є фізичні особи, свідчить, що кількість придбаних транспортних засобів була суттєво більшою, ніж передбачалося при плануванні доходів бюджету за цією статтею. Отже, резерви поповнення доходів бюджету за рахунок оподаткування рухомого майна є, і ними не варто нехтувати.

Оцінюючи місце податку на нерухомість у податковій системі, варто розглянути таке важливе правило її побудови, як урахування визначальної бази, якою є обсяг бюджетних видатків. Оскільки податок на нерухомість запроваджується для забезпечення додаткових надходжень до бюджету, необхідно оцінити, яку частину коштів, що бракує, можна отримати за його допомогою. За даними Міністерства фінансів України, дефіцит державного бюджету на 2014 р. заплановано в сумі 68,6 млрд грн. Завдяки заходам, передбаченим Законом України “Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні”, очікуються додаткова мобілізація 30 млрд грн і скорочення видатків на 9 млрд грн². Отже, не вистачатиме 29,6 млрд грн, або 1,9 % ВВП. Чи можна мобілізувати ці кошти, оподатковуючи нерухоме майно? Шукаючи відповідь на поставлене питан-

¹ Україна – третя в Європі за кількістю дорогих автомобілів, а за власниками Maybach випередила Німеччину // NEWSru.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.newsru.ua/ukraine/18may2011/maybach.html>.

² Основні показники фінансового стану за 2004–2014 роки / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=398672&cat_id=398671.

Таблиця 2.18

**Динаміка виконання плану надходжень зі збору за першу реєстрацію
транспортного засобу, %**

Показник		2011	2012	2013
Збір за першу реєстрацію транспортного засобу		143,3	137,7	97,9
Збір за першу реєстрацію колісних транспортних засобів	юридичні особи	105,3	121,1	88,3
	фізичні особи	151,8	143,5	97,9
Збір за першу реєстрацію суден	юридичні особи	240,0	123,1	3,9
	фізичні особи	116,7	71,4	230,0
Збір за першу реєстрацію літаків і вертольотів	юридичні особи	143,0	133,3	300,0
	фізичні особи	157,1	400,0	800,0
Збір за першу реєстрацію колісних транспортних засобів, зареєстрованих у м. Києві	юридичні особи	119,7	92,3	113,2
	фізичні особи	114,4	97,9	92,2
Збір за першу реєстрацію суден, зареєстрованих у м. Києві	юридичні особи	91,7	105,2	16,7
	фізичні особи	157,1	104,2	150,0
Збір за першу реєстрацію літаків і вертольотів, зареєстрованих у м. Києві	юридичні особи	125,0	96,2	158,2
	фізичні особи	0,33	1 100,0	3 400,0

Складено на підставі розрахунків автора за даними Державної казначейської служби України.

ня, спочатку визначимо, якою є частка податку на нерухомість у ВВП у країнах ЄС (табл. 2.19).

Як бачимо, розрахована нами величина (1,9 % ВВП) є досить високою для податку на нерухомість. Лише в небагатьох країнах (Великобританія, Данія та Франція) зазначений податок становить аналогічну або більшу частку ВВП. Загальна площа житлового фонду в Україні на 1 січня 2014 р. – 1096,6 млн м². Отже, щоб отримати 29,6 млрд грн з кожного квадратного метра житлової нерухомості, необхідно сплатити 27 грн на рік. Відповідно до державних будівельних норм України¹ житлова площа однокімнатної квартири коливається в межах 30–40 м², а п'ятикімнатної – 92–98 м². Тобто за однокімнатну квартиру треба буде сплатити 810 грн, а за п'ятикімнатну – 2646 грн на рік. Щоб оцінити, малими чи великими є ці суми, слід визначити частку податку в доходах громадян. Скориставшись розробленою Державною службою статистики України шкалою, за якою визначається розподіл населення за середньодушовими еквівалентними загальними доходами, ми розра-

¹ Житлові будинки. Основні положення. ДБН В.2.2-15-2005, із змінами від 01.10.2012 ПАТ “УкрНДІнжпроект”, Мінрегіонбуд України, від 11.05.2012 № 222 // Державні будівельні норми України. Будинки і споруди; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=2195:derzhavn%D1%96-bud%D1%96veln%D1%96-normi-ukra%D1%97ni&Itemid=132&lang=uk.

Таблиця 2.19

Динаміка частки податку на нерухоме майно у ВВП країн – членів ЄС, %

Країна	2008	2009	2010	2012
Бельгія	1,2	1,3	1,3	1,3
Болгарія	0,2	0,3	0,3	0,3
Чехія	0,1	0,2	0,2	0,2
Данія	1,9	2,1	2,1	2,1
Німеччина	0,4	0,5	0,5	0,5
Естонія	0,3	0,4	0,4	0,3
Ірландія	0,8	0,9	1,0	0,9
Греція	0,4	0,4	0,4	1,4
Іспанія	0,8	0,9	1,0	1,2
Франція	1,8	2,0	2,2	2,4
Італія	0,6	0,6	0,6	1,6
Кіпр	1,0	0,6	0,6	0,5
Латвія	0,6	0,6	0,8	0,8
Литва	0,3	0,3	0,4	0,3
Люксембург	0,1	0,1	0,1	0,1
Угорщина	0,3	0,3	0,3	0,4
Мальта	0,0	0,0	0,0	0,0
Нідерланди	0,6	0,6	0,6	0,7
Австрія	0,2	0,2	0,2	0,2
Польща	1,2	1,2	1,2	1,2
Португалія	0,6	0,6	0,6	0,7
Румунія	0,6	0,6	0,7	0,6
Словенія	0,4	0,5	0,5	0,5
Словаччина	0,4	0,4	0,4	0,4
Фінляндія	0,5	0,6	0,7	0,7
Швеція	0,7	0,8	0,8	0,8
Великобританія	3,2	3,5	3,4	3,4

Джерело: Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway: 2014 edition. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2014. – P. 251 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf.

хували, яку мінімальну частину доходу потрібно використати для сплати податку на нерухомість за однокімнатну квартиру (табл. 2.20).

Наведені дані свідчать, що за умови отримання лише легальних доходів громадяни витратять на сплату податку за однокімнатну квартиру значну частку доходів, що робить податок надмірно обтяжливим, а його ставку – непринятною. Проте за умови диференціації ставок та запровадження неоподаткованого мінімуму можна зменшити навантаження з цього податку, адже 27 грн – це 2,2 %

Таблиця 2.20

**Частка податку на нерухоме майно (розрахованого за ставкою 27 грн/м²)
в офіційно отриманих доходах громадян**

Шкала розподілу населення за середньодушовим еквівалентним доходом, грн	Частка податку за однокімнатну квартиру в офіційно визнаних доходах, %
До 480,0	Більше 14
480,1 – 840,0	14 – 8
840,1 – 1 200,0	8 – 5,6
1 200,1 – 1 560,0	5,6 – 4,3
1 560,1 – 1 920,0	4,3 – 3,5
1 920,1 – 2 280,0	3,5 – 3,0
2 280,1 – 2 640,0	3,0 – 2,6
2 640,1 – 3 000,0	2,6 – 2,25
3 000,1 – 3 360,0	2,25 – 2,0
3 360,1 – 3 720,0	2,0 – 1,8
Понад 3 720,0	Менше 1,8

Складено за розрахунками автора на підставі: Статистичний щорічник України за 2012 рік / за ред. О. Г. Осауленка. – К. : Державна служба статистики України, 2013. – С. 386.

мінімальної заробітної плати на 1 січня 2014 р., отже, можливості для диференціації є.

Відзначимо деякі теоретичні та методологічні положення, базові в нашому дослідженні. Так, повертаючись до принципу рівнонапруженості, реалізація якого залежить від трактування поняття “соціальна справедливість”, покладено в його основу, наведемо наші міркування з цього приводу. В умовах порівняно рівномірного розподілу доходів принцип соціальної справедливості може бути реалізований через пропорційні ставки податків. Якщо розподіл створеного ВВП нерівномірний, унаслідок чого накопичуються значні суми доходів у відносно невеликій кількості учасників розподілу (як в Україні), то реалізувати цей принцип можна лише через прогресивне оподаткування. Однак в умовах масштабного приховування доходів і слабого контролю фіскальних органів, не спроможних виявити прихований дохід (що також характерне для України) застосування прогресивної шкали оподаткування доходів ускладнюється. Натомість майно як об’єкт оподаткування приховати фактично не можливо, і при оподаткуванні майна доцільно використовувати диференційований підхід, тобто встановлювати прогресивну шкалу ставок залежно від його площі або вартості.

Наступний принцип, який треба враховувати під час побудови податкової системи, – урівноваження інтересів держави та платників податків. Реалізація цього принципу має важливе значення для мотивації платників до виконання обов’язку зі сплати податків. Зауважимо, що у фаховій літературі наявна думка, згідно з якою податок на майно вважається платою за послуги, що надаються місцевими органами влади. Зокрема, стверджується, що збереження та ефективно використання нерухомості потребує захисту прав власності шляхом забезпечення не лише загальної законності (функція центрального уряду), а й громадського порядку (функція

органів місцевого самоврядування), будівництва місцевих комунікацій (доріг, мостів тощо), надання широкого спектра інших муніципальних послуг (із прибирання вулиць, їх освітлення, озеленення, утилізації сміття, каналізації, водопостачання). Доступність та якість муніципальних послуг підвищують споживчу цінність та вартісну оцінку нерухомого майна. Справедливо, що фінансування цих послуг, безпосередньо пов'язаних із володінням і користуванням майном, має здійснюватися за рахунок тих, хто отримує вигоди від володіння ним – власників та користувачів нерухомості. Отже, місцеві податки, у тому числі податок на нерухомість, є інструментом забезпечення вигід від користування муніципальними послугами, і на цій підставі – інструментом узгодження інтересів органів місцевого самоврядування і платників податків.

Останній принцип – використання податку на майно як фінансового регулятора. Для цього слід чітко розуміти мету, котра повинна бути досягнута через виконання податком на майно регулюючої функції. Зважаючи на властивості майна як об'єкта оподаткування (стабільність, фізична наявність, можливість точного вимірювання), податок на майно має яскраво виражену фіскальну, а не регулюючу спрямованість. Проте не слід забувати про соціальні аспекти. Звільнення малозабезпечених верств населення від сплати цього податку має на меті підтримку їхньої купівельної спроможності. Водночас податок на нерухомість може впливати на кількість об'єктів, які є у володінні платника, та на характер їх використання. Необхідність сплати податку спонукатиме платника до прийняття раціональних рішень стосовно придбання об'єктів нерухомості або використання майна для отримання доходів (наприклад, надання нерухомості в оренду). Мету використання майна (тобто як місце проживання або з комерційною метою) також слід враховувати під час розроблення механізму оподаткування нерухомості.

Визначивши вихідні позиції дослідження, проаналізуємо положення Податкового кодексу України, що регламентують справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

Перелік платників податку на нерухомість встановлений п. 265.1 ПКУ: ними є власники об'єктів житлової нерухомості (фізичні та юридичні особи, у тому числі нерезиденти). Як бачимо, коло платників визначається об'єктом оподаткування, що обмежується тільки житловою нерухомістю. З одного боку, такий підхід не збільшує податкове навантаження на бізнес, оскільки виключає оподаткування основних засобів та будь-яких інших об'єктів комерційної нерухомості, а з другого – звужує базу оподаткування, відтак фіскальні можливості податку, що, зважаючи на значний бюджетний дефіцит, навряд чи доцільно. Спочатку як база оподаткування передбачалася лише житлова площа об'єкта житлової нерухомості, що, з урахуванням встановленого неоподаткованого мінімуму, взагалі зводило нанівець фіскальний потенціал податку. Законом України "Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні" від 27.03.2014 № 1166-VII внесено зміни у визначення бази оподаткування, якою стала загальна площа об'єкта житлової нерухомості, що розширило базу податку. Проте загальна площа житла буде віднесена до розрахунку тільки з 1 квітня 2014 р. Отже, податок, обчислений за 2013 р., не буде ефективним як фіскальний інструмент. До того ж залишився незмінним неоподатковуваний мінімум. Зауважимо,

що спочатку неоподатковуваний мінімум встановлювався для квартири на рівні 120 м², а для будинку – 250 м² і застосовувався тільки до одного об'єкта житла. У 2013 р., згідно з внесеними до Податкового кодексу України змінами, неоподатковуваний мінімум збільшився для фізичних осіб, що володіють двома різними об'єктами нерухомості, до 370 м² (сума неоподатковуваних мінімумів, встановлених для двох різних об'єктів житла – квартири і будинку). Такий підхід до звільнення у механізмі майнового оподаткування зумовлює певні зауваження:

1. На якій підставі застосовується диференційований підхід до визначення неоподаткованого мінімуму залежно від об'єкта нерухомості? За таких правил власник квартири, площа якої, наприклад, становить 150 м², сплатить за 30 м², що перевищують неоподатковуваний мінімум, а власник будинку, площа якого 249 м², не сплачуватиме нічого взагалі.
2. Чому надаються переваги платникам податку, які володіють двома різними об'єктами житла? За таких умов платник, що володіє двома однокімнатними квартирами по 30 м² (сумарно 60 м²), обов'язково сплачуватиме податок за один об'єкт, тоді як власник двох різних об'єктів сумарною площею 370 м² буде звільнений від сплати податку.
3. За якими критеріями обґрунтовано передбачений Податковим кодексом України неоподатковуваний мінімум? З огляду на встановлені норми будівництва житла платниками податку на нерухомість буде дуже обмежена кількість власників об'єктів житла.

Наведені міркування зумовлюють висновок, що підходи до визначення неоподаткованого мінімуму, застосовувані під час прийняття Податкового кодексу України та внесення змін до нього, недостатньо обґрунтовані. Такі підходи ставлять у нерівні умови платників податку й суттєво знижують його фіскальний потенціал.

Слід також звернути увагу на п. 265.2.2 ст. 265 Податкового кодексу, в якому зазначено види житла, що не є об'єктом оподаткування. По-перше, до цього пункту віднесено об'єкти, звільнення від оподаткування яких може бути пільгою, зважаючи на певні соціальні аспекти, котрі мають місце під час експлуатації цього житла. Тобто йдеться про те, щоб за визначеними критеріями чітко розмежувати житлову нерухомість, що не є об'єктом оподаткування, та житло, власникам якого надаються пільги у вигляді повного або часткового звільнення від сплати податку. По-друге, виникає питання щодо садових або дачних будинків. За чинною нормою пільга у вигляді повного звільнення надається на один об'єкт, однак у законодавстві чітко не прописані параметри, за якими будинки належать до дачних або садових. Фактично до цього типу належать будинки різної площі, що нівелює зміст пільги. Відтак власник великого заміського будинку, тобто заможна людина, може оформити його як дачний та скористатися наданою пільгою. Отже, вилучення з об'єкта оподаткування садового або дачного будинку (але не більше одного такого об'єкта на одного платника податку) створює лазівки для уникнення сплати податку.

Певні зауваження виникають також до ставок податку. Незважаючи на те, що застосовано диференційований підхід, двох ставок, на нашу думку, недостатньо, щоб змістити оподаткування у бік заможних громадян. Додаткового обґрунтування потребує встановлення величини інтервалів прогресії, мінімальної, максималь-

ної та проміжних ставок. Тобто йдеться про розроблення прогресивної шкали залежно від величини об'єкта оподаткування.

Узагальнюючи викладені міркування щодо окремих елементів механізму оподаткування житлової нерухомості, унормованих чинним законодавством, можна зробити такі висновки.

Установлений Податковим кодексом України механізм справляння податку на майно, відмінне від земельної ділянки, не дає змоги повною мірою реалізувати:

- 1) фінансовий потенціал податку, відтак забезпечити його повноцінне функціонування як інструменту наповнення місцевих бюджетів;
- 2) принцип соціальної справедливості – установлення податків та зборів згідно із платоспроможністю платників податків (п. 4.1.6 ПКУ) – отже, забезпечити перерозподіл коштів з метою вирівнювання доходів населення.

Основними причинами, що зумовлюють зазначені недоліки, є:

- 1) завищений неоподатковуваний мінімум, що надмірно звужує базу оподаткування, вилучаючи з неї більшість об'єктів житлової нерухомості;
- 2) вилучення з об'єкта оподаткування дачних і садових будинків, що є лазівкою для уникнення податку;
- 3) необґрунтованість ставок податку, що унеможливує розподіл податкового навантаження з урахуванням рівня платоспроможності платників.

Отже, ще не імplementований податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, підлягає реформуванню. Далі наведено власні пропозиції, котрі можна розглядати як концептуальні засади реформування механізму справляння цього податку.

Придбання нерухомості є одним із напрямів використання отриманих доходів. Аналіз співвідношення вартості нерухомого майна та офіційних статистичних даних про розподіл населення за рівнем середньодушових загальних доходів дає підстави для висновку, що значна частина нерухомості придбавається за приховані від оподаткування доходи. У таких умовах податок на нерухоме майно має стати інструментом, за допомогою якого можна, принаймні частково, компенсувати втрати місцевих бюджетів від неповної сплати податку на доходи фізичних осіб та збільшити податкове навантаження на заможні верстви населення.

Метою реформування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, є його перетворення на основне джерело наповнення місцевих бюджетів, що забезпечується через справляння на засадах поєднання принципів загальності й справедливості. Механізм справляння такого податку повинен забезпечувати формування надходжень до місцевих бюджетів за рахунок фізичних осіб, величина доходів яких суттєво відрізняється від офіційно визнаного середнього рівня.

Однак оподаткування лише житлової нерухомості недостатньо для забезпечення фінансової ефективності цього податку. Для розширення оподаткованої бази до об'єкта оподаткування слід також внести комерційну нерухомість (будівлі та споруди, які використовуються для комерційної діяльності (ведення бізнесу) з метою отримання прибутку). До об'єктів комерційної нерухомості належать: офіси, склади, торговельні приміщення, розважальні комплекси, готелі, будинки відпочинку, мотелі й подібні місця, призначені для тимчасового проживання людей, пункти побутового обслуговування і громадського харчування.

До оподаткування житлової та комерційної нерухомості повинен застосовуватись різний підхід. Зокрема, податок на комерційну нерухомість має бути встановлений на такому рівні, щоб не гальмувати розвиток бізнесу, адже в будь-якому разі він буде перекладений на споживачів через включення в ціну товарів, робіт, послуг. Відтак він не спричинятиме суттєвого зростання цін.

З огляду на означений об'єкт оподаткування платниками податку на майно мають бути фізичні та юридичні особи, як резиденти, так і нерезиденти – власники та користувачі об'єктів житлової та комерційної нерухомості. Користувачі – це фізичні особи, які проживають у квартирах або будинках, що перебувають у власності держави чи територіальних громад, включаючи народних депутатів, членів уряду та державних службовців. Зарахування до кола платників зазначених категорій громадян зумовлене тим, що площа житлової нерухомості, яка перебуває у їхньому користуванні, може суттєво перевищувати встановлені норми або неоподатковуваний мінімум. Це перевищення є додатковим благом, створеним за рахунок коштів бюджету. У цьому випадку податок на майно справлятиметься у формі плати за користування майном, на кшталт плати за землю, що справляється із землекористувачів.

При побудові механізму справляння податку на майно необхідно чітко розмежовувати види житлової нерухомості, що взагалі не можуть бути ідентифіковані як об'єкти оподаткування, та пільгові, тобто ті, що за встановленими ознаками підпадають під об'єкти оподаткування, але на них не варто нараховувати податок із метою надання переваг їхнім власникам.

До житлової нерухомості, що не є об'єктом оподаткування, слід віднести об'єкти, котрі не ідентифікуються як квартира або будинок, а також квартири чи будинки, не придатні для проживання з певних причин. Згідно з чинним законодавством, це об'єкти житлової нерухомості, розташовані у зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення (п. 265.2.2 (б) та 265.2.2 (д) ПКУ). Щодо будівель дитячих будинків сімейного типу та об'єктів житлової нерухомості, які належать багатодітним сім'ям (п. 265.2.2 (в) і п. 265.2.2 (г) ПКУ), то ця житлова нерухомість може входити до пільгової категорії, оскільки об'єкт оподаткування є, проте, зважаючи на соціальні аспекти, вагомість діяльності, для ведення якої використовується житло, платників, що володіють цими об'єктами, треба звільнити від сплати податку на майно.

Неоднозначною є позиція щодо гуртожитків. Якщо останні використовуються в господарській діяльності з метою отримання прибутку, то вони мають оподатковуватися як комерційна власність. Коли гуртожиток належить державним закладам, що фінансуються з бюджету, і надається для тимчасового проживання за плату, яка тільки покриває витрати на його утримання, то він не повинен бути об'єктом оподаткування.

На відміну від чинної редакції ПКУ, в представленій Концепції садові та дачні будинки не вилучаються з об'єкта оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Чітко встановити критерії ідентифікації садових та дачних будинків складно. Отже, за умови визначення цих видів будинків як таких, що не є об'єктами оподаткування, платники намагатимуться наділяти

будь-які власні будинки ознаками садових та дачних, щоб уникати податкових зобов'язань.

Щодо бази оподаткування, то вона має по-різному визначатися стосовно житлової і комерційної нерухомості.

Для житлової нерухомості базою оподаткування повинна бути загальна площа об'єктів житлової нерухомості, обчислена у квадратних метрах. Зауважимо, що таку позицію поділяють не всі фахівці. Зокрема, досить жорстко критикує застосування фізичного виміру об'єкта житлової нерухомості при визначенні оподаткованої бази Д. Гетманцев. На його думку, оподаткування нерухомості, відповідно до площі, а не вартості об'єкта, суперечить принципу справедливості. Дослідник порівнює такий підхід із середньовіччям і вважає, що це може спричинити непередбачувані наслідки. Аргументація Д. Гетманцева побудована на підставі концепції оподаткування нерухомості, які з XVIII ст. панували в Європі. Він також посилається на відомого вченого І. І. Янжула, який вважав, що об'єктом домового податку має бути чистий дохід із будинку, а його базою – орендна плата, котра нарахована або може бути нарахована за оренду відповідного домоволодіння¹.

Теоретично базою податку на нерухомість, крім площі об'єкта нерухомого майна, може бути вартість оренди, оціночна або ринкова вартість нерухомості.

Визначення бази податку за оціночною вартістю нерухомості ґрунтується на оцінці її вартості, яка може здійснюватися національними земельними радами, муніципальними бюро інвентаризації, місцевими управліннями з оцінки, інколи – регіональними або місцевими податковими адміністраціями.

Метою вартісної оцінки нерухомості є визначення її справедливої ринкової вартості. Проведення точної оцінки нерухомості потребує наявності її розвинутого ринку. Є витратний, дохідний і порівняльний методи оцінювання вартості нерухомого майна. Витратний метод передбачає визначення витрат, необхідних для відновлення або заміщення вартості нерухомості з урахуванням накопиченого зносу при поточних цінах на ресурси. Дохідний метод ґрунтується на визначенні очікуваних доходів від комерційного використання нерухомого майна (фактичного річного доходу або річної ренти, розрахованої з використанням коефіцієнта річної дохідності капітальної вартості одиниці площі об'єкта нерухомості). Порівняльний метод передбачає оцінювання вартості нерухомості за цінами угод з аналогічними об'єктами.

На практиці оціночна вартість нерухомості зазвичай встановлюється на нижчому рівні, ніж її справедлива ринкова вартість. Основними причинами цього є застосування методів оцінювання, які не враховують повної вартості нерухомості, та його нечасте проведення, що в умовах інфляції може призвести до суттєвого звуження податкової бази. Необґрунтовані відмінності між оціночною та справедливою ринковою вартістю нерухомості не сприяють дотриманню принципу справедливості в оподаткуванні та можуть зумовити невдоволення справлянням подат-

¹ Гетманцев Д. Налоговая система средневековья с непредсказуемыми последствиями / Д. Гетманцев // Зеркало недели. Украина. – 2013. – № 34 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.zn.ua/business/nalogovaya-sistema-srednevekovya-s-nepredskazuemyimi-posledstviyami-_html.

ку. З метою усунення негативного впливу інфляції на податкову базу періодично оціночна вартість нерухомості індексується.

Визначення податкової бази за ринковою вартістю нерухомості забезпечує її найточнішу оцінку й найефективніше оподаткування. Однак в окремих випадках воно пов'язане з певними труднощами. Визначити ринкову вартість типових для певного регіону невеликих об'єктів нерухомості, ринок яких добре розвинутий, не складно, чого не можна сказати про великі, унікальні об'єкти як житлового, так і промислового призначення. Розрахунок їх податкової бази можливий лише на підставі гіпотетичної ринкової вартості, яку міг би сплатити потенційний покупець за даних умов. Така оцінка може бути різною залежно від того, які фактори враховуються, а які ні. У підсумку визначена таким чином вартість об'єкта нерухомості може суттєво відрізнитися від його оцінки власником. Останнє може мати як позитивне значення (у контексті раціоналізації власності, тобто стимулювання її ефективного використання), так і негативне – неврахування певних факторів, передусім політичних, може спричинити завищення реальної ринкової вартості об'єкта нерухомості і, відтак, податкових зобов'язань платника.

Для визначення податкової бази і за оціночною, і за ринковою вартістю нерухомості потрібна періодична переоцінка податкової бази у зв'язку зі: 1) зміною кон'юнктури ринку, що впливає на дохідність об'єктів нерухомості; 2) інфляцією; 3) амортизацією об'єктів нерухомості.

За наявності добре налагодженого обліку об'єктів нерухомості, моніторингу їх стану та постійного аналізу кон'юнктури ринку переоцінка ринкової вартості може здійснюватися автоматично із застосуванням певної формули. Однак за такого підходу є можливість не врахувати важливих факторів, що вплинули на ринкову вартість нерухомості. З цієї причини раз на декілька років необхідно проводити періодичну комплексну переоцінку ринкової вартості нерухомості, а в окремих випадках – і позапланові переоцінки. До таких випадків належать, наприклад: перехід права власності від одного економічного агента до іншого, проведення заходів, які вносять зміни в експлуатаційні характеристики об'єктів нерухомості, загальні різкі зміни кон'юнктури ринку під впливом макроекономічних факторів.

Інколи податкову базу визначають на підставі чистої річної орендної плати за користування нерухомістю. Однак можливості застосування цього методу обмежені внаслідок відсутності повної та достовірної інформації щодо величини орендної плати та ризику її заниження в договорах оренди з метою мінімізації податку.

У країнах з нерозвинутими ринками нерухомості податковою базою може бути площа нерухомого майна. Цей метод визначення податкової бази є прийнятнішим також за умов високого рівня інфляції та корупції, яка ускладнює достовірну оцінку вартості нерухомості. Його переваги – прозорість та простота обчислення і, відповідно, менші витрати на адміністрування податку. З огляду на зазначене говорити сьогодні про ринкову або оціночну вартість нерухомості як про базу оподаткування в Україні передчасно. Базою податку на нерухомість, відмінну від земельної ділянки, має бути *загальна* площа об'єкта житлової нерухомості, обчислена у

квадратних метрах. На сучасному етапі в Україні таке визначення бази оподаткування є обґрунтованим. Податок на підставі площі нерухомості справляється й у деяких країнах ЄС – Польщі, Словаччині, Чехії й частково – в Угорщині. У Франції і Великобританії податок сплачується за фіксованою ставкою, яку встановлюють муніципалітети.

Стосовно оподаткування комерційної нерухомості можна зазначити, що при оцінюванні бази оподаткування вартісний підхід можливий вже тепер. При цьому базу оподаткування можна визначити на підставі як балансової вартості об'єкта на момент придбання, так і залишкової вартості. Перший підхід дасть змогу залучити до оподаткування об'єкти, що вже амортизувалися, відтак розширити базу податку, другий є справедливішим, проте звужує податкову базу.

Як і в чинній редакції Кодексу, базу оподаткування передбачається зменшувати на неоподатковуваний мінімум загальної площі житлової нерухомості (при оподаткуванні комерційної нерухомості неоподатковуваний мінімум не застосовується). Проте його величина має встановлюватися не довільно, а обґрунтовано.

При визначенні неоподатковуваного мінімуму загальної площі нерухомості за основу запропоновано взяти санітарну норму, встановлену Законом України “Про приватизацію державного житлового фонду”, – 21 м² на наймача і кожного члена його сім'ї та додатково 10 м² на сім'ю¹. З огляду на цю норму та середній розмір домогосподарства в Україні (2,58 особи) величину неоподатковуваного мінімуму можна розрахувати так: $21 \cdot 2,58 + 10 = 64,18$ м². Для зручності округлимо величину неоподатковуваного мінімуму до 64 м².

Наведений алгоритм визначення неоподатковуваного мінімуму не передбачає окремого його встановлення для квартир та будинків. Застосовується однаковий підхід до платників (незалежно від місця проживання), який не надає додаткових переваг власникам будинків.

Порівняння неоподатковуваного мінімуму в чинному законодавстві із запропонованою його величиною дає можливість констатувати, що встановлення неоподатковуваного мінімуму на рівні 120 м² виводить з-під оподаткування не лише більшість квартир, збудованих раніше (середня площа квартир, прийнятих в експлуатацію у 1990 р., становила 60,2 м² у міських і 52,7 м² у сільських поселеннях), а й більшість новобудов (середня площа квартир, прийнятих в експлуатацію у січні – вересні 2013 р., становила 99,9 м² у міських поселеннях і 132,2 м² у сільській місцевості²). Тоді як зменшення неоподатковуваного мінімуму до 64 м² значно розширить базу оподаткування.

Проте і за неоподатковуваного мінімуму в розмірі 64 м² загальної площі об'єкта житлової нерухомості істотна частина об'єктів житлової нерухомості не оподатковуватиметься. Це означає, що власники такої нерухомості не сплачуватимуть податок до місцевого бюджету, отримуючи певні вигоди від послуг, які надають їм органи місцевого самоврядування.

¹ Про приватизацію державного житлового фонду : закон України від 19.06.1992 № 2482-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2482-12>.

² Прийняття в експлуатацію житла в Україні у січні – вересні 2013 року : стат. бюлетень / Державна служба статистики України. – К., 2013. – С. 15.

Вимір оподаткованої бази в натуральних одиницях обумовлює застосування твердих ставок податку, встановлених у відсотках до мінімальної заробітної плати.

При визначенні виду податкових ставок (пропорційні чи прогресивні) необхідно враховувати характер розподілу житлового фонду в Україні та мету реформування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

За офіційними даними, 42 % українських сімей забезпечені житловою площею, меншою за встановлену санітарну норму – 13,65 м² на одну особу (35,2 м² житлової площі на одне домогосподарство), до того ж 10 % цих сімей мають житлову площу, меншу за 7,5 м² на одну особу¹.

Понад 35 % сімей країни мешкають у квартирах із недостатньою кількістю кімнат. Серед них майже 5 %, або 855 тис. сімей, мешкають по три та більше особи в одній кімнаті. Рівень забезпеченості українців окремими кімнатами становить 0,8 кімнати на одну особу, тоді як у Польщі – 1,3, Франції – 1,8, Данії – 2, Німеччині – 2,2, Великобританії – 2,3 кімнати². Отже, розподіл житлового фонду в Україні є нерівномірним. З огляду на це доцільне застосування прогресивної шкали ставок податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

Розроблення такої шкали – одне з найскладніших питань. Нагадаємо, що в теорії оподаткування стосовно обґрунтування ставок податку виокремлюють два наукові методи: емпіричний, коли ставки визначаються на основі досвіду оподаткування, та економіко-математичного моделювання, за якого ставка розраховується через побудову моделі. Обидва методи не можуть бути застосовані, оскільки бракує попереднього досвіду оподаткування, відтак немає даних, які б характеризували кількість власників житлової нерухомості, їх розподіл залежно від площі домоволодіння, мінімальну та максимальну площу, що нею володіють власники, обсяг надходжень до бюджету, податкове навантаження. Тому ми змушені застосовувати так званий інтуїтивний підхід, також передбачений у теорії оподаткування. Він базується на знанні зарубіжного досвіду, напрацюваннях вітчизняних вчених із проблематики оподаткування житлової нерухомості, власного бачення ситуації.

Ми розглянули чотири варіанти шкали ставок податку (табл. 2.21), кожна з яких містить п'ять ставок. Перший варіант, що забезпечує помірне податкове навантаження на власників об'єктів житлової нерухомості з різною загальною площею (табл. 2.22), може бути запропонований як мінімальні ставки податку, четвертий – як його максимальні ставки. Відтак органи місцевого самоврядування обиратимуть ставки в межах встановленого “коридору” (граничних ставок податку).

Розрахунки сум податку, які доведеться сплатити за умови різної шкали ставок та величини мінімальної заробітної плати станом на 1 січня 2014 р. (1218 грн), показали, що власники об'єктів житлової нерухомості, площа яких становить від 64 до 100 м², нестимуть невисоке податкове навантаження. Оскільки площа переважної частини квартир в Україні є меншою за 100 м² (виняток становлять лише сучасні

¹ “Київміськбуд” взяв участь у роботі круглого столу “Державна житлова політика: проблема соціально-економічної ефективності” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kyivmiskbud.ua/ukr/news/387>.

² Там само.

Таблиця 2.21

**Запропоновані шкали ставок податку на нерухоме майно,
відмінне від земельної ділянки**

Загальна площа об'єкта оподаткування, м ²	Ставка податку за 1 м ² площі, % суми мінімальної заробітної плати			
	I варіант	II варіант	III варіант	IV варіант
Від 64 до 100	0,25	0,25	0,25	0,5
Від 100 до 200	0,5	0,5	0,75	1,0
Від 200 до 400	0,75	1,0	1,25	1,5
Від 400 до 600	1,0	1,5	1,5	2,0
Від 600	1,5	2,0	2,0	2,5

Складено автором.

Таблиця 2.22

Розрахунок суми податку за умов різної шкали ставок

Загальна площа об'єкта оподаткування, м ²	Сума податку				
	за чинної шкали ставок	за шкали I варіанта	за шкали II варіанта	за шкали III варіанта	за шкали IV варіанта
100	0	109,62	109,62	109,62	219,24
200	974,40	718,62	718,62	1 023,12	1 437,24
240	1461,60	1 084,02	1 205,82	1 632,12	2 168,04
300	3 434,76	1 632,12	1 936,62	2 545,62	3 264,24
400	6 723,36	2 545,62	3 154,62	4 068,12	5 091,24
500	10 011,96	3 763,62	4 981,62	5 895,12	7 527,24
600	13 300,56	4 981,62	6 808,62	7 722,12	9 963,24
700	16 589,16	6 808,62	9 244,62	10 158,12	13 008,24

Складено за розрахунками автора.

новобудови), більшість сімей сплачуватиме податок за мінімальною ставкою, а отже, у мінімальному обсязі. За такого механізму оподаткування житлової нерухомості податкове навантаження буде зміщено у бік заможних верств населення.

Вартість об'єктів нерухомості різняться як за регіонами України, так і в межах одного регіону. Тому при розрахунку величини податку, з метою підвищення його справедливості, доцільно передбачити коригувальні коефіцієнти, зокрема зонування (диференціація податку за місцем розташування нерухомості (зонами)) та якості (диференціація податку за технічними характеристиками нерухомості, зокрема за віком). Такі коефіцієнти застосовуються, наприклад, у Казахстані. Їх використання ускладнює адміністрування податку на майно, проте дає змогу врахувати відмінності вартості нерухомості, зумовлені ринковими умовами (ціна) і фізичним зносом.

Під час обґрунтування ставок податку для комерційної нерухомості виникає аналогічна проблема – брак досвіду оподаткування. Ми пропонуємо розпочинати зі ставки 0,1 % від бази оподаткування. Коригування ставок у подальшому можливе

на підставі результатів аналізу фіскальних наслідків оподаткування та його впливу на бізнес.

Насамкінець зазначимо, що оподаткування майна можливе у різних формах, сукупність яких у взаємозв'язку утворює підсистему майнового оподаткування. Такої складової у податковій системі України фактично немає. Є окремі податки (плата за землю), а також податок на доходи від спадщини і податок на доходи від продажу майна, які входять до підсистеми податків на доходи і не координуються з іншими формами майнового оподаткування. На нашу думку, подальші наукові дослідження майнового оподаткування мають базуватися тільки на системному підході й охоплювати різні форми оподаткування. Це дасть змогу розширити оподатковувану базу, створити ефективну підсистему майнового оподаткування, спроможну наповнювати бюджет і забезпечувати реалізацію принципу справедливості.

Одним із напрямів формування ефективної системи майнового оподаткування може бути об'єднання податку на землю з податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Проте таке об'єднання можливе лише на підставі єдиного підходу до визначення бази обох податків, а отже після переходу на оподаткування житлової нерухомості на основі вартості.

2.4. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ЕКОЛОГІЧНО ОРІЄНТОВАНИХ ПОДАТКІВ ТА ШЛЯХИ ЇЇ ПІДВИЩЕННЯ

Підписання Угоди про Асоціацію з ЄС накладає на Україну зобов'язання щодо гармонізації вітчизняного законодавства із законодавством Європейського Союзу та реалізації структурних реформ у багатьох секторах національної економіки. Зокрема, у сфері оподаткування держава зобов'язалася привести податкове законодавство у відповідність із вимогами Директиви Ради ЄС “Про реструктуризацію системи Співтовариства щодо оподаткування енергопродуктів та електроенергії” від 27.10.2003 № 2003/96/ЄС (EU Energy Taxation Directive¹). Утім, на нашу думку, для підвищення конкурентоспроможності національної економіки на європейському ринку зміни в законодавстві повинні враховувати (і навіть випереджати) внутрішні процеси податкової гармонізації в країнах ЄС, зумовлені:

- синхронною реалізацією програм бюджетно-податкової консолідації в більшості країн ЄС (у рамках MIP, EFC та European Semester²);

¹ Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity (Text with EEA relevance) // Official Journal of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0096:en:HTML>.

² The European Semester / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/the_european_semester/index_en.htm.

- активізацією кампанії з протидії шахрайству в податковій сфері¹ (План дій щодо посилення боротьби проти ухилення від оподаткування та шахрайства (An Action Plan to strengthen the fight against tax fraud and tax evasion) – Коментарі ЄК від 06.12.2012 № 722/2012², створення Групи з питань податкової політики (Tax Policy Group)³);
- усуненням митних бар'єрів у торгівлі (рішення Європейського парламенту від 15.01.2008 № 70/2008/ЄС⁴, звіт Монті щодо Стратегії для Єдиного ринку (A New Strategy for the Single Market – Monti Report)⁵);
- забезпеченням сприятливих умов для інновацій, розвитку нових галузей економіки, вільного руху засобів виробництва та досягнення цілей сталого розвитку згідно з Рамковою програмою “Горизонт 2020” (Horizon 2020⁶).

Основними нормативними документами, які закріплюють цілі та напрями податкової гармонізації в країнах ЄС, є рішення Європейського Парламенту від 11.12.2013 № 1286/2013, яким введено в дію програму “Фіскаліс 2020” (Fiscalis 2020 Programme⁷), а також щорічні робочі плани-програми з податкової гармонізації (Annual Work Programmes), зокрема Робоча програма на 2014 рік (Annual Work Programme 2014⁸).

У частині екологічно орієнтованих податків (ЕОП) підписання Україною Угоди про асоціацію має стимулювати її активну участь в дискусіях щодо транснаціональної екологічної реформи – ЕТР (вставка 1), а також сприяти приєднанню до процесу адаптації податкового законодавства до вимог директив ЄС, зокрема у таких сферах:

- а) непрямому оподаткуванні:

¹ An Action Plan to combat tax fraud and evasion / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_fraud_evasion/role_of_the_eu/index_en.htm.

² Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: An Action Plan to strengthen the fight against tax fraud and tax evasion / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/com_2012_722_en.pdf.

³ Ibid.

⁴ Decision № 70/2008/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 on a Paperless Environment for Customs and Trade // Official Journal of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:023:0021:0026:EN:PDF>.

⁵ A New Strategy for The Single Market [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf.

⁶ Horizon 2020: The EU Framework Programme for Research and Innovation / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020>.

⁷ Official Journal of the European Union. – L 347. – 2013. – Vol. 56 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2013:347:TOC>.

⁸ Annual work programme for the implementation of Fiscalis 2020 programme [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_cooperation/fiscalis_programme/legal_texts_docs/awp_2014.pdf.

Вставка 1

ПЕРСПЕКТИВА СПІЛЬНОЇ ЕКОТРУДОВОЇ РЕФОРМИ В КРАЇНАХ ЄС

Окремим і новим напрямом фіскальної гармонізації, обговорення якого розпочато у квітні 2014 р.¹ Інститутом з європейської екологічної політики (Institute for European Environmental Policy), є реалізація нової транснаціональної концепції “зеленої”, або “екотрудової”, реформи² (далі – ЕТР), запропонованої Європейським екологічним агентством (European Environmental Agency) спільно з Агентством з оцінювання навколишнього природного середовища Нідерландів (PBL Netherlands Environmental Assessment Agency³).

Реформа має багаторівневі цілі, узгодження і коригування яких спиратимуться на результати спільних досліджень у країнах ЄС у 2015–2016 рр., зокрема:

- підвищення ефективності процедури фіскальної консолідації шляхом спрямування додатково мобілізованих доходів бюджету на покриття надлишку дефіциту бюджету (в межах національних процедур збалансування бюджету);
- подальше зниження податкового навантаження на фактор виробництва “праця” шляхом перенесення його на споживання “поганих” благ;
- створення стимулів для реорганізації наявних та формування нових секторів економіки шляхом поєднання різних інструментів державного регулювання (policy mix) – податкових стимулів (у межах концепції податкових витрат), прямого державного фінансування (через механізм грантової підтримки, процедури відкритих державних закупівель), програм фінансової підтримки (зокрема, прямого фінансування малого та середнього бізнесу в межах “Горизонту 2020”);
- забезпечення довгострокового зростання національних економік та створення нових робочих місць, збереження зайнятості та відновлення соціальної справедливості в розподілі ресурсів та доступі до публічних благ.

¹ *Environmental Tax Reform in Europe: Opportunities for the future / Institute for European Environmental Policy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ieep.eu/publications/2014/06/environmental-tax-reform-in-europe-opportunities-for-the-future>.*

² *Environmental Tax Reform in Europe: Opportunities for the future [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ieep.eu/assets/1397/ETR_in_Europe_-_Final_report_of_IEEP_study_-_30_May_2014.pdf.*

³ *The Netherlands in 21 infographics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pbl.nl/en>.*

- створення єдиного механізму відшкодування ПДВ у зоні ЄС (Директива 2006/112/ЄС у редакції 2010 р. зі змінами і доповненнями¹, щорічні пропозиції щодо доповнення Директиви²);
- наближення акцизних податків на алкоголь та тютюнові вироби до мінімальних вимог ЄС³;

¹ Official Journal of the European Union. – L 347. – 2013. – Vol. 56 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2013:347:TOC>.

² VAT Legislation proposed / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/key_documents/legislation_proposed/index_en.htm.

³ Excise duties on alcohol, tobacco and energy: General overview / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/gen_overview/index_en.htm.

– створення єдиної бази митних податків¹ і зборів²;

- б) приєднанні до робочої групи щодо розроблення Директиви з оподаткування легкових автомобілів (Комюніке ЄК від 14.12.2012 № 756³).

Поступове наближення податкового законодавства України до вимог ЄС потребує глибоких досліджень теоретичних підходів (методології) та практики (механізму застосування Директив ЄС) оподаткування в країнах-членах, а також взаємоузгодження економічних інструментів та механізмів адміністративного регулювання для досягнення різних цілей соціально-економічного розвитку:

- довгострокового стійкого розвитку (sustainable development);
- захисту навколишнього природного середовища (environmental protection);
- відновлення економічного зростання, підвищення зайнятості та продуктивності праці, забезпечення соціальної справедливості та захисту найбідніших верств населення.

Попри регулярний аналіз податкових реформ та потенціалу змін у податковому законодавстві країн ЄС Секретаріатами ЄК із податків та митних платежів (Directorate General for Taxation and Customs), економіки і фінансів (DG Economic and Financial Affairs) та екології (DG Environment), що публікується в робочих документах з оподаткування⁴ та економіки⁵, цільових дослідженнях для ЄК⁶, щоквартальних економічних оглядах зони євро⁷, циклах щорічних звітів “Державні фінанси в ЄС” (Public Finances in EMU)⁸ та “Податкові реформи в країнах ЄС” (Tax Reforms in EU Member States)⁹, інших документах¹⁰, *економіки країн – асоційованих членів ЄС*

¹ Tax legislation / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/legislation/legislation/taxation/index_en.htm.

² Customs legislation / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/legislation/legislation/customs/index_en.htm.

³ Commission Communication clarifying EU rules / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/passenger_car/index_en.htm.

⁴ Taxation Papers / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/services_papers/working_papers/index_en.htm.

⁵ European Economy – Economic Papers / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/index_en.htm.

⁶ Studies made for the Commission / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm.

⁷ Quarterly report on the euro area. – 2014. – Vol. 13. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/qr_euro_area/index_en.htm.

⁸ Public Finances in EMU / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/public_finances_emu/index_en.htm.

⁹ Tax reforms in EU Member States / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/tax_report/index_en.htm.

¹⁰ European Economy – Occasional Papers / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/index_en.htm.

практично не досліджуються, що створюватиме інформаційний вакуум під час прийняття рішень щодо державної фіскальної політики в Україні через відсутність адекватної бази порівняння з країнами ЄС, унеможлививши оцінку переваг/недоліків імплементації того чи іншого нормативного акта.

Це дослідження спрямоване на оцінку поточного стану системи екологічно орієнтованих податків, її ролі у забезпеченні доходів бюджету та регулюванні економіки, а також виокремлення основних векторів реформ у контексті сучасних тенденцій гармонізації податкового та екологічного законодавства в країнах ЄС.

Оскільки податки є лише інструментом реалізації масштабніших цілей державної політики (соціальних, екологічних), а не тільки засобом мобілізації доходів бюджету, ефективність їх дизайну напряду впливає на поведінку платників податків та повноту сплати обов'язкових платежів до бюджету.

У цьому контексті вивчення та ретельного аналізу потребує практика Європейської Комісії та національних агентств у сфері кількісної оцінки податкової системи за критеріями:

- результативності (фіскальні імпульси для зростання економіки);
- ефективності (еластичності податкових надходжень до зміни ставок податків та бази оподаткування, високої кореляції між змінами в податковому механізмі та поведінкою платників податків);
- адміністративної простоти (привабливості для інвесторів у межах рейтингу Doing Business, таргетування очікувань великих платників податків у межах опитування Європейської бізнес-асоціації).

З огляду на викладене здійснення у найкоротші терміни реформи екологічно орієнтованих податків в Україні є передумовою забезпечення не тільки захисту навколишнього природного середовища (НПС), а й стійкого та довгострокового розвитку країни, стимулювання зайнятості та інновацій.

Перманентно загрозливий стан НПС в Україні та його негативний вплив на соціально-демографічний і природно-ресурсний потенціал країни потребують пошуку ефективних інструментів корекції поведінки забруднювачів та споживачів “поганих” благ¹.

Розуміння масштабу та складності цієї проблеми зумовлює необхідність адаптації організаційно-економічного механізму регулювання в Україні до підходів країн Європейського Союзу та Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), Програми ООН з навколишнього середовища (United Nations Environmental Programme – UNEP)².

Екологічно орієнтовані податки (environmental taxes) є сталим поняттям у розвинутих країнах вже понад 20 років, утім публічне визнання їх значущості та результативності в досягненні різних за характером цілей відбулося завдяки світовим фінансовій та бюджетно-борговій кризам, які актуалізували їхню роль у реалізації як процедури фіскальної консолідації, зміщення податкового тягаря з фактора “праця” на споживання, так і реалізації довгострокових стратегічних

¹ Під “поганими” благами прийнято розуміти товари та послуги, виробництво та/або споживання яких чинить негативний вплив на природне середовище та здоров'я людини.

² United Nations Environment Programme (UNEP) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unep.org/russian>.

цілей і завдань у контексті реформування галузей економіки та окремих напрямів діяльності (енергетики, транспортного машинобудування, добування та обробки мінеральної й іншої сировини, житлово-комунального господарства, утилізації відходів тощо).

В ЄС ЕОП – це:

- окрема група податків, що має відповідне методологічне та аналітичне забезпечення на рівні статистичних органів країн та наднаціональному рівні, яку прийнято розглядати в контексті реакції платників податків на цілеспрямовану дію податкових інструментів в екологічній сфері;
- елемент комбінації та взаємозв'язку різних форм державної політики (нормативного регулювання, стратегічного планування, податкового адміністрування), еволюція якого триває дотепер.

За період з 1991 р. Євростат чотири рази переглядав методологічну базу формування та оцінки ЕОП (останній перегляд відбувся в 2013 р., коли всі ЕОП були поділені на чотири групи: енергетичні, транспортні, ресурсні податки та податки на забруднення) (вставка 2).

В Україні, на жаль, дуже часто як ЕОП розглядають лише екологічний податок (до 2011 р. – збір за забруднення навколишнього природного середовища), що істотно звужує потенціал для маневру в контексті наведених сфер застосування ЕОП. У зв'язку з цим ЕОП в Україні слід розуміти не як інструмент фіску, а як механізм реалізації державної політики регулювання соціально-економічного та екологічного розвитку.

Комбінування ринково орієнтованих інструментів (податків, податкових пільг, субсидій) з класичними інструментами державного регулювання (дозвільними процедурами, обмеженнями, системою адміністративної відповідальності)¹ дає змогу вирішувати декілька завдань:

- наповнення державного бюджету (revenue raising) (фіскальна функція);
- відшкодування витрат на відновлення навколишнього середовища (cost-covering activities) (компенсаторна функція) за принципами PAYT – pay-as-you-throw та PP – polluter pays;
- стимулювання платників податків до зниження обсягів виробництва/споживання екологічно небезпечних товарів (environmental inventiveness) (стимулююча функція)².

При цьому варто враховувати емпіричні особливості ЕОП, зумовлені специфікою їх структури³:

¹ Fullerton D. Environmental Taxes / D. Fullerton, A. Leicester, S. Smith // NBER Working Paper Series. – 2008. – № 14197. – 59 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nber.org/papers/w14197>.

² Ekins P. European Environmental Taxes and Charges: Recent Experience, Issues and Trends / P. Ekins // Ecological Economics. – 1999. – Vol. 31. – P. 39–62 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.elsevier.com/locate/ecocon>.

³ Kosonen K. Progressivity of Environmental Taxation: Myth or Reality? / K. Kosonen // European Commission Directorate-General for Taxation and Customs Union Working Paper Series. – 2012. – № 32. – P. 17–19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/index_en.htm.

Вставка 2

КЛАСИФІКАЦІЯ ЕКОЛОГІЧНО ОРІЄНОВАНИХ ПОДАТКІВ ЗА МЕТОДОЛОГІЄЮ ЄС ТА ОЕСР (Перелік баз оподаткування ЕОП)

Energy (including fuel for transport)

- Energy products for transport purposes
 - Unleaded petrol
 - Leaded petrol
 - Diesel
 - Other energy products for transport purposes (e. g. LPG, natural gas, kerosene or fuel oil)
- Energy products for stationary purposes
 - Light fuel oil
 - Heavy fuel oil
 - Natural gas
 - Coal
 - Coke
 - Biofuels
 - Electricity consumption and production
 - District heat consumption and production
 - Other energy products for stationary use
- Greenhouse gases
 - Carbon content of fuels
 - Emissions of greenhouse gases (including proceeds from emission permits recorded as taxes in the national accounts)

Transport (excluding fuel for transport)

- Motor vehicles import or sale (one off taxes)
- Registration or use of motor vehicles, recurrent (e. g. yearly taxes)
- Road use (e. g. motorway taxes)
- Congestion charges and city tolls (if taxes in national accounts)
- Other means of transport (ships, airplanes, railways, etc.)
- Flights and flight tickets
- Vehicle insurance (excludes general insurance taxes)

Pollution

- Measured or estimated emissions to air
 - Measured or estimated NO_x emissions
 - Measured or estimated SO_x emissions
 - Other measured or estimated emissions to air (excluding CO₂)
- Ozone depleting substances (e. g. CFCs or halons)
- Measured or estimated effluents to water
 - Measured or estimated effluents of oxydisable matter (BOD, COD)
 - Other measured or estimated effluents to water
 - Effluent collection and treatment, fixed annual taxes

Енергетичні (+ паливо для транспорту)

- Енергетичні продукти для транспортних цілей:
 - неетилований бензин
 - етилований бензин
 - дизпаливо
 - інші енергетичні продукти для транспортних цілей (стиснений природний газ, природний газ, керосин чи нафтопродукти)
- Енергетичні продукти для стаціонарних цілей:
 - легка нафта
 - важка нафта
 - природний газ
 - вугілля
 - кокс
 - біопаливо
 - споживання та виробництво електроенергії
 - місцеве теплове виробництво та споживання
 - інші енергетичні продукти для стаціонарних цілей
- Парникові викиди:
 - вуглецевмісні нафтопродукти
 - емісія парникових газів (включаючи доходи від продажу квот, які враховуються як податки в системі національних рахунків)

Транспорт (за винятком палива для транспорту)

- Разові податки на транспортні придбання, імпорт ТЗ
- Реєстрація або використання ТЗ (щорічні)
- Податки на використання автомобільних шляхів
- Додаткові або місцеві збори
- Інші види транспорту (кораблі, літаки, залізниці)
- Авіаперельоти та авіаквитки
- Страхування ТЗ (за винятком загальних податків на страхування)

Забруднення

- Вимірювані або оцінені викиди в повітря:
 - оксиди азоту
 - оксиди сульфуру
 - інші види викидів у повітря
- Субстанції, що порушують озоновий шар
- Вимірювані або оцінені викиди у водні об'єкти:
 - кисневмісні ПАР
 - інші
 - збір та обробка скидів, фіксовані річні податки

Закінчення вставки 2

- Non-point sources of water pollution
 - Pesticides (based on e. g. chemical content, price or volume)
 - Artificial fertilisers (based on e. g. phosphorus or nitrogen content or price)
 - Manure
- Waste management
 - Collection, treatment or disposal
 - Individual products (e. g. packaging, beverage containers, batteries, tyres, lubricants)
- Noise (e. g. aircraft take-off and landings)

Resources

- Water abstraction
 - Harvesting of biological resources (e. g. timber, hunted and fished species)
 - Extraction of raw materials (e. g. minerals, oil and gas)
- Landscape changes and cutting of trees

- Викиди з нестационарних джерел у водні об'єкти:
 - пестициди
 - штучні добрива
- штучні добрива
- добрива
- Управління відходами:
 - збір, розміщення або обробка відходів
 - індивідуальні продукти (пакувальні, пивні контейнери, батарейки, шини, лубриканти)
- Шумове забруднення (одноразові платежі за посадку та перелік авіазасобів)

Ресурси

- Забір води
- Використання біологічних ресурсів (ліс, риба, результати полювання)
- Видобуток сирих матеріалів (за винятком рентних платежів)
- Ландшафтні збори або рубка дерев

1. Розподільчий ефект екологічних податків залежить від податкової бази. Податки на електроенергію та опалення в більшості країн ЄС є переважно регресивними, на відміну від податків на транспорт та бензин (які є прогресивними). Таким чином досягається певний баланс між прогресивними (транспортними) та регресивними (енергетичними) податками.

2. Рівень регресивності екологічних податків варіюється в різних країнах. Так, у США екологічні податки є регресивнішими, ніж в ЄС. С. Смітом¹, Т. Баркером та Дж. Кехлером² встановлено, що енергетичні податки регресивніші в Сполученому Королівстві, ніж у південноєвропейських країнах. Це потребує посилення заходів державного фінансового контролю за ефективністю реалізації природоохоронних проектів, що сприятиме підвищенню довіри платників податків та цільовому витрачання бюджетних коштів.

Помірно регресивна форма ЕОП, характерна для більшості розвинутих країн³, вказує на нерівномірний розподіл податкового навантаження між групами насе-

¹ Smith S. The distributional consequences of taxes on energy and the carbon content of fuels / S. Smith // *European Economy*. – 1992. – № 1. – P. 241–267.

² Barker T. Equity and ecotax reform in the EU: Achieving a 10 per cent reduction CO₂ emissions using excise duties / T. Barker, J. Köhler // *Fiscal Studies*. – 1998. – Vol. 19. – № 4. – P. 375–402.

³ The Design of Ecological Tax Reform. The French Ecotax: A Petras Report / J.-F. Deroubaix, F. Lévêque. – Paris : CERNA, 2002. – 109 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cerna.ensmp.fr/Documents/FL-PETRAS.pdf>; Kosonen K. Regressivity of Environmental Taxation: Myth or Reality? / K. Kosonen // *EU Taxation Working Papers*. – 2012. – 21 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_32_en.pdf; Chiroleu-Assouline M. From Regressive Pollution Taxes to Progressive Environmental Tax Reforms / M. Chiroleu-Assou-

лення за рівнем доходу (вище навантаження як плата за право на забруднення покладається на менш платоспроможне населення). У зв'язку з цим необхідний зважений підхід під час розроблення механізму відповідних податків.

Компенсаторна та розподільча функції екологічних платежів посилюються шляхом забезпечення їх цільової спрямованості та 100-відсоткового покриття витрат за державними цільовими програмами (щодо захисту навколишнього природного середовища) за рахунок надходжень від екологічно орієнтованих податків та зборів.

3. Результативність екологічних податків залежить від ефективності використання акумульованих за їх допомогою коштів. Так, зменшення соціальних внесків роботодавців, ставок податків на працю та капітал може бути компенсоване саме посиленням екологічної спрямованості фіскальних інструментів. Таргетоване скорочення податків на індивідуальні доходи малозабезпечених домогосподарств чи спрямування податкових надходжень на цільові соціальні компенсаційні трансферти забезпечить справедливий рівень розподілу доходів та вирішить проблему ефективного використання мобілізованих податкових доходів.

Неоднорідність впливу на економічні рішення відповідної категорії платників податків зумовлена:

- *територіальною/географічною диференціацією збитків та зіставленням граничних витрат за забруднення і граничних доходів*: якщо втрати від забруднення залежать від джерела їх викиду, то універсальний податок на забруднення буде неефективним, що потребує індивідуального регулювання об'єктів емісії для досягнення цілей екологічної політики¹. Загалом саме диференціація ставок екологічного податку забезпечує досягнення очікуваного ефекту. Водночас її запровадження перетворює податок на об'єкт лобювання з метою отримання преференцій окремими платниками. Крім того, різні умови формування викидів та способи їх утилізації призведуть до диференціації фінансових результатів забруднювачів. Таким чином, компанії повинні завжди порівнювати величину необхідних витрат на екологізацію виробництва чи перехід на альтернативні види ресурсів та суму обов'язкових екологічних платежів;
- *масштабом відповідальності забруднювачів*: за порівняно низьких витрат на сплату екологічних податків суб'єкти господарювання продовжують екологічно небезпечну діяльність (так званий ефект легітимізації екстерналій). Якщо обсяг потрібних інвестицій у природоохоронні заходи істотно вищий за поточні податкові зобов'язання з ЕОП, а підприємства не мають вільних фінансових ресурсів для модернізації, то важливу роль відіграє інтенсивність зростання податкового навантаження на платників податків²;
- *рівнем добробуту (податкоспроможності) платників*: так, для малозабезпечених родин, де споживання електроенергії, енергетичних речовин та заста-

line, M. Fodha // CESifo Paper Series. – 2012. – № 12048 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <ftp://mse.univ-paris1.fr/pub/mse/CES2012/12048.pdf>.

¹ Див.: Helfand G. The Theory of Pollution Policy / G. Helfand, P. Berck, T. Maull // Handbook of Environmental Economics. – Vol. 1. – Amsterdam : North Holland Elsevier, 2003.

² Fullerton D. Environmental Taxes / D. Fullerton, A. Leicester, S. Smith // Dimensions of Tax Design. Chapter 5: The Mirrlees Review. – London : Routledge, 2008. – P. 432–436.

рілих засобів транспортування є важливим аспектом життєдіяльності, потенціал застосування екологічних податків обмежений (основний тягар перекладається на домогосподарства з середнім та високим рівнем доходів). Крім того, важлива наявність/відсутність екологічно дружніх товарів / технологій-замінників (висока вартість яких в Україні спричинена незначною кількістю).

4. Через механізм ціноутворення “поганих” благ ЕОП виливають на конкурентоспроможність як окремих товарів, так і галузей економіки:

- *рівень конкурентоспроможності*: оподаткування екологічно небезпечного виробництва призводить до підвищення собівартості продукції. Коли національний регулятор запроваджує податок на певний вид забруднення, який не має аналогів на території країн підприємств-конкурентів, це може істотно обмежити їх конкурентний потенціал (особливо це стосується групи енергетичних податків). Утім, дуже часто держава “консервує” проблему за рахунок дотацій та субсидій для екологічно неефективних секторів та галузей;
- *ланцюговий ефект екстерналій*: ЕОП є вагомим стимулом до скорочення споживання “поганих” благ. Однак у багатьох випадках їх запровадження призводить до інших негативних ефектів в економіці: ухилення від оподаткування (звуження податкової бази), шахрайства (підробка звітної документації), корупції в органах контролю за забрудненнями, проведення діяльності без дозвільних документів. Так, у 1995 р. Агенція з екологічної політики США застосувала санкції лише до 200 компаній. При цьому в 1990 р. В. Магат та К. Віскусі¹ встановили, що між 1982 та 1985 р. 75 % витрат часу на звітність компаній припадали саме на екологічні документи. У тому самому році Головне управління статистики США виявило, що лише 200 з 921 зареєстрованих забруднювачів своєчасно подавали звітність до регулюючих органів².

В основу дослідження ефективності ЕОП в Україні покладено методологічний інструментарій Статистичних органів Європейської Комісії, ОЕСР, аналітичних департаментів Світового банку та Міжнародного валютного фонду.

Методологічною основою кількісної оцінки результативності та ефективності екологічно орієнтованих податків в Україні можуть бути методики ЄС щодо оцінки індикаторів сталого розвитку (EU Sustainable Development Indicators³), інновацій-

¹ Magat W. Effectiveness of the EPA's Regulatory Enforcement: The Case of Industrial Effluent Standards / W. Magat, K. Viscusi // Journal of Law and Economics. – 1990. – Vol. 33. – № 2. – P. 331–360.

² US General Accounting Office (1990). Improvements Needed in Detecting and Preventing Violations. – Washington, DC : US GAO.

³ The Sustainable Development Indicators [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/indicators>; Sustainable Development Indicators: An overview of relevant Framework Programme funded research and identification of further needs in view of EU and international activities // EU Report 24271. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2010. – 204 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eurosfair.pr.fr/7pc/doc/1290418967_kina24271enn_002.pdf?PHPSESSID=77bc56dcd2d4d93ffdac2c73f860c826; Sustainable development in the European Union: 2013 monitoring report of the EU sustainable development strategy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-02-13-237/EN/KS-02-13-237-EN.PDF.

них індикаторів (EU Innovation Scoreboard¹) та методики ОЕСР стосовно ключових екологічних індикаторів (OECD Key Environmental Indicators²) та бази даних ОЕСР щодо інструментів екологічної політики³.

З урахуванням наведених особливостей і проблем вивчення фіскальної ефективності ЕОП передбачало:

- оцінку динаміки номінальних ставок основних видів ЕОП та їх порівняльний аналіз із окремими країнами – членами ЄС з урахуванням платоспроможності населення (середньої заробітної плати після сплати податків);
- аналіз динаміки і структури надходжень з позиції основних груп і видів податків і зборів, у тому числі пред'явленого та сплаченого до бюджету екологічного податку в розрізі джерел забруднення та забруднювачів за видами діяльності, розподіл плану й факту надходжень за загальним і спеціальним фондами бюджету;
- аналіз частки ЕОП у структурі доходів зведеного бюджету та у ВВП.

Для оцінювання регулюючого впливу ЕОП використано:

- двофакторну модель регресійного аналізу податкових надходжень за окремими ЕОП та обсягами виробництва/споживання бази оподаткування;
- коефіцієнти кореляції між ставками ЕОП та обсягами забруднень і споживання товарів;
- коефіцієнти точкової еластичності між фактичними надходженнями окремих ЕОП та відповідними базами оподаткування (виробництво/споживання);
- оцінку впливу зростання податкового навантаження на поведінку забруднювачів у частині здійснення поточних витрат та капітальних інвестицій на заходи із захисту НПС.

На стадії вибору інструментарію оцінки ефективності ЕОП в Україні слід виокремити такі проблеми:

1. *Неможливість розрахунку середніх ефективних ставок податків через неналежний рівень деталізації податкових надходжень у звітності про виконання Державного бюджету України.* Найкоректнішими індикаторами фіскальної ефективності податків є показники середньої ефективної та імпліцитної їх ставок. Інформація щодо їхньої величини кожен рік публікується Європейською Комісією з позиції як кожної країни, так і основних податків (на прибуток підприємств, ПДВ, ПДФО). Основною передумовою розрахунку вказаних ставок є наявність даних

¹ Innovation Union Scoreboard / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/innovation-scoreboard/index_en.htm; Innovation Union Scoreboard 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2014_en.pdf.

² OECD Environmental Outlooks / OECD [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/environment/indicators-modelling-outlooks/outlooks.htm>; Environmental policy tools and evaluation / OECD [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/taxationinnovationandtheenvironment.htm>; Data and maps / European Environment Agency [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps>.

³ Database on instruments used for environmental policy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eea.europa.eu/themes/policy/economic-instruments>.

про фактичний обсяг податкових надходжень та відповідну базу оподаткування. В Україні інформацію щодо екологічних податків у розрізі основних груп платежів за забруднення, розподілу їх за географічним/регіональним та секторальним/галузевим критеріями розкриває Міністерство екології та природних ресурсів у щорічних Національних доповідях про стан навколишнього природного середовища. На жаль, інформація у цих доповідях подається із запізненням у два роки, у регіональних доповідях – із запізненням в один рік, що унеможливає оперативну та своєчасну оцінку впливу податків на поведінку забруднювачів/споживачів.

До того ж для ЕОП, що мають диференційовані ставки та особливі/пільгові режими оподаткування, статистика податкових надходжень повинна формуватися за кожною відповідною шедулою.

2. Статистично-інформаційні обмеження для регресійних моделей оцінювання еластичності через відсутність офіційних даних щодо бази оподаткування для окремих груп ЕОП, вузький горизонт спостережень.

Зокрема, по сектору енергетики, починаючи з 2011 р., інформація подається лише у фізичних одиницях виміру, що при застосовуваних адвалорних ставках енергетичних зборів практично унеможливорює коректну побудову економетричної моделі та оцінку еластичності бази оподаткування до динаміки ставок податків, а також інтенсивності перерозподілу ЕОП через бюджет і ВВП.

Крім того, для нещодавно запроваджених податків і зборів (податок за першу реєстрацію транспортних засобів, доходи від торгівлі квотами) наявна статистика у три – чотири роки не дає змоги виокремити чіткий тренд та взаємозв'язки між регулюючим та результативним факторами.

3. Недостатній рівень зіставності показників у натуральному та грошовому вимірах, що пов'язано зі зміною методології їх обрахунку (наприклад, для наземних відходів у 2010 р. було введено 4-й клас небезпеки; для низки акцизних податків з диференційованими ставками в 2011–2013 рр. переглянуто або змінено шедули диференціації).

4. Відсутність нормативно закріпленого взаємозв'язку між ресурсами/потокми – діловою активністю (забрудненням) – податками, спрямованими на стримування та попередження подібної активності, – кількісними оцінками реакції платників податків на зміни в податковому навантаженні ЕОП – цільовим характером ЕОП.

Від початку реалізації екологічної реформи у різних країнах світу (Данія – 1979 р.), майже одночасного запровадження реформ в енергосекторі та комунальному господарстві в 1990-х роках, синхронізації зусиль у боротьбі за відновлення економічного зростання в умовах посиленої податкової конкуренції за фактори виробництва в 2011–2013 рр. країни ЄС та ОЕСР розглядали ЕОП не стільки як вагомe джерело поповнення та стабілізації бюджету, скільки як потужний ринково орієнтований інструмент таргетування поведінки платників податків у межах реалізації довгострокових стратегій трансформації чи розвитку.

Основним завданням ЕОП в умовах реалізації екологічної реформи є забезпечення принципу справедливості та рівномірності оподаткування шляхом перенесення податкового навантаження з фактора “праця” (здебільшого нижчих дециль-

них груп населення за рівнем доходів) на споживання “поганих” благ, унаслідок чого утворюється ефект “подвійного дивіденду”.

В умовах перманентної бюджетно-боргової кризи, зважаючи на проциклічний характер ЕОП у більшості країн, такі податки починають використовувати як інструмент збалансування циклічно-скоригованого бюджету, додаткове джерело ресурсів для вирішення нагальних соціальних та екологічних проблем (тиск на фонди пенсійного забезпечення та соціального страхування, посилення антропогенного навантаження на НПС).

Зокрема, в ЄС, починаючи з 2009 р., набуває поширення концепція ключових екологічних індикаторів оцінки використання ресурсів протягом життєвого циклу товарів (добування – обробка – продаж – споживання – переробка), спрямована на мінімізацію негативних екстерналій і таргетування технологічної модернізації та інноваційних розробок у цьому напрямі.

5. *Розпорошення повноважень у сфері захисту та стимулювання відновлення НПС на рівні центральних органів державної виконавчої влади*, що супроводжується великою кількістю хронічно недофінансованих бюджетних програм; відсутність обґрунтованої стратегії та плану дій (з результативними показниками) щодо використання мобілізованих ЕОП у межах податково-бюджетного законодавства.

Попри наявність стратегій, національних проектів та інших програмних документів у сфері енергетики, транспорту, лісового та водного господарств, житлово-комунальних послуг тощо, в Україні не використовується триблочна модель оцінювання ефективності державної політики у сфері природних ресурсів та захисту екології, інтегрована в міжгалузеву матрицю базових і цільових індикаторів, унаслідок чого оцінки регулюючого впливу нормативних актів та використовуваних фіскальних інструментів є неповними та необґрунтованими.

Сучасна практика формування організаційно-економічного механізму системи екологічного регулювання передбачає застосування двох основних підходів до регулювання забруднення НПС – командно-контрольного та ринкового.

Командно-контрольний підхід (command-and-control approach – САС) до екологічного регулювання передбачає, що держава висуває обов’язкові до виконання вимоги, котрі стосуються використовуваних економічними агентами засобів виробництва, технологій, сировини, матеріалів, а також результатів їхньої діяльності. Застосування цього підходу означає прямий державний контроль за діяльністю економічних агентів-забруднювачів¹.

За ринкового підходу (market-based instruments approach – МВІ) використовуються економічні інструменти екологічного регулювання, спрямовані на стимулювання економічних агентів до прийнятнішої з позиції суспільства поведінки. Він забезпечує економічним агентам більшу, ніж САС-підхід, гнучкість, стимулюючи їх шукати ефективніші шляхи здійснення господарської діяльності.

¹ *Васильева М. И.* Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды / М. И. Васильева // Экологическое право. – 2007. – № 2. – С. 8–19.

Оскільки у кожного з підходів до екологічного регулювання є як переваги, так і недоліки, виникає проблема вибору найоптимальнішого з них.

Міжнародний досвід показує, що покладатися на якийсь один підхід до вирішення проблеми забруднення НПС – не раціонально. Для суспільства доцільніше використовувати змішану систему регулювання (так званий другий оптимальний за Парето), що поєднує економічні інструменти екологічного регулювання з безпосереднім контролем рівня викидів/скидів забруднюючих речовин.

Як зазначається в останніх Національних доповідях про стан НПС в Україні (2011, 2012 рр.)¹, нинішню екологічну ситуацію можна охарактеризувати як кризову, що формувалася протягом тривалого періоду. Забруднення повітряного басейну, водних і земельних ресурсів на сьогодні набуло загрозливих масштабів. Унаслідок антропогенних навантажень практично по всій території країни порушено здатність НПС забезпечити майбутній економічний і соціальний розвиток. Високий рівень індустріалізації та урбанізації призвів до погіршення умов життя, здоров'я населення, підвищення захворюваності, смертності й зниження народжуваності. Це, своєю чергою, унеможлиблює досягнення країною високого рівня соціально-економічного розвитку і збереження НПС.

Для якісного аналізу детермінантів екологічної кризи в Україні використаємо методіку PEST-аналізу, що базується на виокремленні політичних, економічних, соціальних та технологічних детермінантів поточного стану НПС (табл. 2.23).

Узагальнюючи результати оцінки фіскальної ефективності ЕОП в Україні, варто зазначити таке:

1. Незважаючи на істотне збільшення номінальних ставок екологічного податку (табл. 2.24) протягом останніх шести років у розрізі всіх основних видів забруднення, зберігається проблема їх необґрунтованого розміру (табл. 2.25), що супроводжується втратою цільового характеру мобілізованих платежів (табл. 2.26).

Так, номінальні ставки екологічного податку в Україні зросли з 1,9 (для забруднень ґрунтів) до 4,3 раза (для забруднень повітря та води) із набуттям чинності Податковим кодексом України, яким припинено дію постанови Кабінету Міністрів України "Про встановлення нормативів плати збору за НПС". Крім того, згідно з Перехідними положеннями ПКУ, протягом 2011–2013 рр. до номінальних ставок застосовувалися понижувальні коефіцієнти, що дало можливість частково послабити фіскальний шок для платників податків.

Утім, аналізуючи порівняльний рівень податкового навантаження на кінцевих споживачів за критерієм середньої заробітної плати (табл. 2.25), можна побачити, що номінальні ставки в Україні не є такими низькими, як наголошує багато вітчиз-

¹ Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2011 році / Міністерство екології та природних ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/docs/activity-dopovidi/NacDopovid2011.pdf>; Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2012 році / Міністерство екології та природних ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.menr.gov.ua/docs/activity-protection/Ekomereja_zberjennya_bioriznoma_nittya_zemelni_resursi_tvarinniy_ta_roslinnyy_svit/publication/Nac_Dop_2012.doc.

Таблиця 2.23

PEST-аналіз детермінантів поточного стану НПС в Україні

<i>Політичні</i>	<i>Економічні</i>
<ul style="list-style-type: none"> – Перманентні політичні кризи, що унеможливили формування та реалізацію довгострокової екологічної стратегії; – політичний розрахунок, орієнтований на мінімізацію негативного сприйняття виборцями, відтермінував прийняття необхідних нормативних актів та реалізацію реформ у сфері НПС, зокрема підвищення тарифів кінцевим споживачам за забруднення, використання екологічно небезпечних речовин і матеріалів; – високі корупційні ризики для іноземних інвесторів, які знижують привабливість України для інноваційно орієнтованого бізнесу 	<ul style="list-style-type: none"> – Ресурсна орієнтованість економіки країни загалом, зокрема домінування експортоорієнтованих добувних галузей у структурі промисловості, які є основними виробниками твердих відходів 4-го класу небезпеки; – відсутність належної статистичної бази для встановлення ставок податків на економічно обгрунтованому рівні; – низька плато- та конкурентоспроможність вітчизняних підприємств і населення, що обмежує фіскальну ефективність більшості екологічно орієнтованих податків
<i>Соціальні</i>	<i>Технологічні</i>
<ul style="list-style-type: none"> – Несформованість екологічної культури кінцевих споживачів та низький рівень громадського контролю за несанкціонованим забрудненням; – нееластичність споживчого попиту через низьку платоспроможність та обмежену пропозицію екологічно дружньої продукції; – ігнорування забруднювачами екологічних проблем через тимчасовий характер діяльності 	<ul style="list-style-type: none"> – Висока вартість початкових інвестицій в екологічно дружнє виробництво, яка унеможливає своєчасне технологічне оновлення більшості вітчизняних підприємств; – невідповідність національних технічних стандартів загальноприйнятим міжнародним нормам; – збереження розриву між науковими розробками та технологічними впровадженнями, що унеможливає здешевлення вітчизняних екотехнологій

Складено авторами.

няних науковців та експертів. Зокрема, за викиди оксидів азоту в атмосферу платники податків в Україні сплачують на рівні громадян Норвегії, а за дизпаливо – у середньому вище, ніж будь-хто з громадян досліджуваних країн ЄС. І лише щодо твердих відходів можна побачити істотно недовикористаний фіскальний потенціал екологічного податку.

Важливою проблемою, яка набула актуальності з прийняттям ПКУ, є поступова втрата ЕОП цільового характеру (частка надходжень до загального фонду зведеного бюджету України зросла з 0,83 % у 2008 р. до 5,40 % у 2013 р.). Крім того, за доходами спеціального фонду простежується тенденція до скорочення планів надходжень за стабільно високого рівня їх перевиконання (табл. 2.26, 2.27), що може вказувати на бажання органу адміністрування перекрити за рахунок ЕОП недонадходження за іншими податками і зборами.

2. У структурі ЕОП в Україні за класифікацією ЄС 2013 р. спостерігається зростання частки податків за забруднення та користування ресурсами (табл. 2.28), зумовлене зростанням надходжень унаслідок підвищення номінальних ставок податків. Водночас загальна фіскальна ефективність ЕОП є значно нижчою, ніж у

Таблиця 2.24
Динаміка номінальних ставок збору за забруднення навколишнього середовища / екологічного податку в Україні

Показник	Фактичний розмір ставки, * грн/т							Темп приросту до попереднього року, %			
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
<i>За викиди в атмосферне повітря стаціонарними джерелами</i>											
Азоту оксиди	80,00	100,16	116,09	610,50	664,84	1 076,03	1 553,79	425,91	8,90	61,85	44,40
Бензпiрен	101 807,00	127 462,36	147 728,88	777 171,50	846 339,50	1 369 800,91	1 977 992,51	426,08	8,90	61,85	44,40
Вуглецю окис	3,00	3,76	4,35	23,00	25,00	40,54	58,54	428,35	8,70	62,15	44,41
Нікель та його сполуки	3 225,00	4 037,7	4 679,69	24 619,00	26 810,00	43 392,13	62 658,23	426,08	8,90	61,85	44,40
Стирол	584,00	731,17	847,42	4 458,00	4 854,50	7 857,43	11 346,13	426,07	8,89	61,86	44,40
<i>Залежно від класу небезпеки</i>											
1	572	716,14	830,01	4 366,50	4 755,00	7 696,16	11 113,26	426,08	8,90	61,85	44,40
2	131	164,01	190,09	1 000,00	1 089,00	1 762,55	2 545,11	426,07	8,90	61,85	44,40
3	19,5	24,41	28,30	149,00	162,50	262,62	379,22	426,58	9,06	61,61	44,40
4	4,5	5,63	6,53	34,50	37,50	60,81	87,81	428,35	8,70	62,16	44,40
<i>За викиди в атмосферне повітря пересувними джерелами</i>											
Бензин неетилований	4,50	5,63	6,53	34,00	37,00	59,93	86,53	420,69	8,82	61,96	44,40
Дизпаливо	4,50	5,63	6,53	34,00	37,00	59,93	86,53	420,69	8,82	61,96	44,40
<i>За забруднення водних об'єктів</i>											
Азот амонійний	52,50	65,73	76,18	401,00	436,50	706,79	1 020,60	426,38	8,85	61,92	44,40
Нафтопродукти	309,00	386,87	448,38	2 359,00	2 568,50	4 157,85	6 003,94	426,12	8,88	61,88	44,40
Нітриги	258,00	323,02	374,38	1 969,50	2 144,50	3 471,34	5 012,61	426,08	8,89	61,87	44,40
Нітраги	4,50	5,63	6,53	34,50	37,50	60,81	87,81	428,35	8,70	62,16	44,40
Сульфати	1,50	1,88	2,18	11,50	12,50	20,27	29,27	428,35	8,70	62,18	44,38
Фосфати	42,00	52,58	60,94	320,50	349,00	564,90	815,72	425,89	8,89	61,86	44,40
Хлориди	1,50	1,88	2,18	11,50	12,50	20,27	29,27	428,35	8,70	62,18	44,38

Закінчення табл. 2.24

Показник	Фактичний розмір ставки, грн/т							Темп приросту до попереднього року, %			
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
<i>За розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах</i>											
1	82,50	103,29	119,71	350,00	381,00	616,89	890,79	192,37	8,86	61,91	44,40
2	3,00	3,76	4,35	12,75	13,90	22,47	32,45	192,89	9,02	61,65	44,41
3	0,75	0,94	1,09	3,20	3,49	5,64	8,14	194,04	8,91	61,84	44,33
4	0,30	0,38	0,44	1,25	1,36	2,20	3,17	187,14	8,80	61,58	44,25
<i>Малонебезпечні нетоксичні відходи гірничодобувної промисловості</i>							0,31				
<i>За викиди двоокису вуглецю</i>				0,10	0,11	0,18	0,26	x	10,00	63,64	44,44

* Розмір ставок наведено з урахуванням коефіцієнта індексації та перехідним періодом зі зниженими ставками (50 % для 2011–2012 рр., 75 % для 2013 р.; 100 % – з 2014 р.).

Примітка. У 2011 р. збір за забруднення НПС замінено екологічним податком.

Джерело: Податковий кодекс України; закон України від 02.12.2010 № 2755 (зі змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/print1363340526729271>; Про порядок встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища: постанова КМУ від 01.03.1999 № 303 (зі змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/303-99-%D0%BF/page2>.

Таблиця 2.25

Співвідношення ставок екологічних податків в окремих країнах ЄС та Україні

Країна	Оксиди азоту (NO _x)		Тверді відходи		Моторні масла		Дизпаливо		Довідково: СЗП*, євро
	євро/кг	% СЗП	євро/т	% СЗП	євро/л	% СЗП	євро/л	% СЗП	
Данія	0,67	0,0215	63,8	2,0495	0,320	0,0103	0,428	0,0137	3 113
Фінляндія	н. д.**	х	30,0	1,2925	0,087	0,0037	0,364	0,0157	2 321
Німеччина	н. д.	х	н. д.	х	0,061	0,0030	0,470	0,0229	2 054
Італія	0,21	0,0111	25,8	1,3593	0,403	0,0212	0,423	0,0223	1 898
Нідерланди	н. д.	х	85,5	4,0028	0,245	0,0115	0,365	0,0171	2 136
Норвегія	1,85	0,0525	52,1	1,4772	0,168	0,0048	0,474	0,0134	3 527
Швеція	5,18	0,2284	40,9	1,8034	0,378	0,0167	0,408	0,0180	2 268
Великобританія	н. д.	х	44,9	1,7989	0,126	0,0050	0,630	0,0252	2 496
Угорщина	0,43	0,0874	23,0	4,6748	0,337	0,0685	0,347	0,0705	492
Польща	0,11	0,0162	24,0	3,5242	0,054	0,0079	0,296	0,0435	681
Франція	0,06	0,0028	9,2	0,4323	н. д.	х	0,428	0,0201	2 128
Україна	0,11	0,0524	0,1	0,0476	–	х	0,200	0,0952	210

* СЗП – середня заробітна плата станом на квітень 2014 року.

** н. д. – дані недоступні.

Примітка. У разі застосування диференційованих ставок у таблиці наведено найвищі чи загальні ставки екологічних платежів. Розмір ставок вказано станом на 1 січня 2014 р., або останню звітну дату.

Складено за: Taxation, Innovation and the Environment. – Paris : OECD Innovation Directorate, 2011. – 588 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/env/taxes/innovation>.

Таблиця 2.26

Динаміка частки екологічно орієнтованих податків у сукупних доходах зведеного бюджету України, %

Рік	Загальний фонд		Спеціальний фонд		Всього надходжень	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт
2008	0,32	0,34	22,51	30,87	5,48	6,43
2009	0,38	0,44	10,43	27,31	2,95	6,78
2010	0,68	1,09	14,10	37,38	2,76	6,37
2011	1,86	1,56	5,01	26,33	2,37	5,53
2012	1,58	1,61	6,10	25,00	2,29	5,59
2013	1,66	1,61	5,34	23,17	2,26	4,91

Складено на підставі розрахунків за даними табл. А.1 додатка А.

Таблиця 2.27

Структура надходжень ЕОП в Україні в 2008–2013 рр., %

Рік	План на рік			Фактичні надходження		
	Усього	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Усього	Загальний фонд	Спеціальний фонд
2008	87,61	3,87	83,74	100,00	4,17	95,83
2009	51,79	5,01	46,77	100,00	5,01	94,99
2010	44,82	9,38	35,44	100,00	14,61	85,39
2011	42,68	27,66	15,59	100,00	23,71	76,29
2012	44,01	25,68	18,33	100,00	23,84	76,16
2013	48,89	30,21	18,68	100,00	27,76	72,24

Складено на підставі розрахунків за даними табл. А.1 додатка А.

Таблиця 2.28

Динаміка основних груп надходжень ЕОП в Україні

Вид ЕОП	2008		2009		2010		2011		2012		2013	
	млрд грн	% стр-ри	млрд грн	% стр-ри	млрд грн	% стр-ри	млрд грн	% стр-ри	млрд грн	% стр-ри	млрд грн	% стр-ри
Енергетичні % до ДЗвБУ % до ВВП	9,27	48,41	12,84	69,39	11,89	59,32	12,81	58,16	15,59	62,60	12,13	55,81
	3,11 0,98	x x	4,70 1,41	x x	3,78 1,10	x x	3,21 0,98	x x	3,50 1,10	x x	2,74 0,83	x x
Транспортні % до ДЗвБУ % до ВВП	7,89	41,24	3,53	19,06	5,12	25,53	5,07	23,01	4,74	19,02	3,84	17,67
	2,65 0,83	x x	1,29 0,39	x x	1,63 0,47	x x	1,27 0,39	x x	1,06 0,34	x x	0,87 0,26	x x
За забруднення % до ДЗвБУ % до ВВП	1,18	6,18	1,21	6,55	1,93	9,64	2,71	12,29	2,89	11,62	3,93	18,09
	0,40 0,12	x x	0,44 0,13	x x	0,61 0,18	x x	0,68 0,21	x x	0,65 0,21	x x	0,89 0,27	x x
За користування ресурсами % до ДЗвБУ % до ВВП	0,80	4,17	0,93	5,01	1,10	5,51	1,44	6,54	1,68	6,76	1,83	8,44
	0,27 0,08	x x	0,34 0,10	x x	0,35 0,10	x x	0,36 0,11	x x	0,38 0,12	x x	0,41 0,13	x x
Усього % до ДЗвБУ % до ВВП	19,14	100,00	18,50	100,00	20,04	100,00	22,03	100,00	24,90	100,00	21,74	100,00
	6,43 2,02	x x	6,78 2,03	x x	6,37 1,85	x x	5,53 1,69	x x	5,59 1,76	x x	4,91 1,50	x x

Примітка. У розрізі груп: енергетичні (5, 6, 7, 8, 10, 11 + на викиди (15) + за розміщення (9)); транспортні (1); за забруднення (12, 13, 14); за користування ресурсами (2, 3, 4), де: 1 – податок з власників транспортних засобів (ТЗ) / збір за першу реєстрацію ТЗ / збір за зняття з реєстрації ТЗ; 2 – збір за спеціальне використання лісових ресурсів; 3 – збір за спеціальне використання води; 4 – плата за використання інших природних ресурсів; 5 – акциз на вироблений бензин; 6 – акциз на вироблений нафтопродукти; 7 – акциз на імпортований бензин; 8 – акциз на імпортовані нафтопродукти; 9 – мито на нафтопродукти, ТЗ та шини; 10 – цільовий збір з електро- та теплоенергії; 11 – цільовий збір за споживання природного газу; 12 – екологічний податок; 13 – збір за забруднення НПС; 14 – інші надходження до фондів ОНПС; 15 – торгівля квотами.

Складено на підставі розрахунків за даними Державної казначейської служби України (вихідні дані – табл. А.1 додатка А).

країнах ЄС. Разом із тим, як бачимо з табл. 2.29, фактичне споживання/забруднення за основними показниками істотно не змінилося, що вказує на цінову нееластичність основної маси товарів (унаслідок відсутності товарів-замінників та/або низької купівельної спроможності населення й безальтернативності його попиту через високу цінову диференціацію).

Крім того, у 2013 р. спостерігалось падіння обсягів надходжень енергетичних податків на понад 3,5 млрд грн, або 0,27 % ВВП, що частково пояснюється припиненням власного видобутку та переробки вуглеводневої сировини (нафтопродуктів і сирої нафти). Однак збільшення імпорту, супроводжуване зростанням ставок акцизного податку, мало цілком компенсувати втрати бюджету (оскільки кінцевий обсяг споживання палива та нафтопродуктів у 2013 р. в Україні зріс). Позаяк цього не відбулося, можна стверджувати про використання тінювих схем ввезення та продажу нафтопродуктів окремими нафто- та газотрейдерами в Україні¹.

Крім того, заміна податку з власників транспортних засобів зборами за першу реєстрацію / зняття з реєстрації призвела не лише до подорожчання автомобілів (оскільки сума сплачується до бюджету одразу), а й до втрати частини податкових надходжень. При цьому власники транспортних засобів щорічно не несуть відповідальності за викиди двоокису вуглецю в атмосферне повітря.

Як бачимо з табл. 2.29, у зв'язку з низькими тарифами на водопостачання/водовідведення, побутове сміття та інші відходи динаміка споживання (забір) води та утворення сміття в розрахунку на одну особу в Україні є невітальною і свідчить про неефективну регуляторну політику. При цьому динаміка наведених далі ключових екологічних індикаторів ОЕСР (табл. 2.30, 2.31) має неоднозначну статистику:

- рівень відходів на одну особу майже вдвічі перевищує найгірші показники серед країн ЄС (утім, в Україні досі не ведеться статистика твердих побутових (муніципальних) відходів, за якою й оцінюється ефективність екологічної політики);
- рівень споживання води на одну особу є одним з найнижчих серед країн Європи, але це пов'язано з істотним погіршенням якості питної води в країні, починаючи з 2005 р., що призвело до її дефіциту в найбільш густонаселених регіонах Сходу та Півдня України (тому питоме споживання води є обмеженим нефіскальним чинником).

Як свідчать дані таблиць 2.32 і 2.33, основними причинами й джерелами низької фіскальної ефективності ЕОП в Україні є:

- необґрунтованість ставок більшості енергетичних податків (як цільових зборів, так і непрямих податків на вуглеводневу сировину), внаслідок чого частка цієї групи ЕОП у доходах бюджету коливається в межах 3,2–3,7 %, що в 1,5–2 рази нижче, ніж у країнах ЄС. *Надзвичайним джерелом доходів за цією групою ЕОП у країнах ЄС є податок на двоокис вуглецю (CO₂ tax), номінальна ставка якого в Україні майже в 1000 разів менша за мінімальну ставку на рівні ЄС;*

¹ Закриття "схем Курченка" поповнило Держбюджет у квітні на 835 мільйонів гривень // Урядовий кур'єр. – 2014. – 18 квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukurier.gov.ua/uk/news/zakrittya-shem-kurchenka-popovnilo-derzhbyudzhet-ua>; Податківці виявили нові тінюві схеми Курченка // Zahid.net. – 2014. – 13 черв. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zahid.net/news/showNews.do?podatkiivtsi_prodovzhuyut_viyavlyati_tinovi_she_mi_kurchenka&objectId=1311460.

Таблиця 2.29

Динаміка фактичних викидів забруднюючих речовин / споживання товарів

Показник	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Викиди в атмосферне повітря</i>						
Азоту оксиди (стаціонарними джерелами), тис. т	5,9	7,1	8,9	23,8	14,6	13,4
Вуглецю окис (стаціонарними джерелами), тис. т	1 185,2	915,5	1 063,8	1 066,1	1 004,6	1 007,2
Двоокис вуглецю (стаціонарними джерелами), млн т	174,2	152,8	165,0	202,2	198,2	197,6
<i>Скиди у водні об'єкти</i>						
Забір води, млн м ³	...	14 478,0	14 846,0	14 651,0	14 651,0	...
Нафтопродукти, тис. т	...	679,8	677,6	605,9	608,1	...
Нітрити, тис. т	...	2,6	2,8	2,4	2,3	...
Азот амонійний, тис. т	...	11,1	11,1	10,2	10,7	...
Нітрати, тис. т	...	74,9	77,1	75,2	75,2	...
Сульфати, тис. т	...	1 039,3	1 124,6	1 081,6	1 100,6	...
Хлориди, тис. т	...	1 103,5	1 124,0	902,4	863,4	...
<i>Забруднення ґрунтів</i>						
Відходи 1 класу небезпеки, тис. т	...	3,8	5,0	4,4	3,2	3,0
Відходи 2 класу небезпеки, тис. т	...	299,1	506,5	412,7	357,5	59,3
Відходи 3 класу небезпеки, тис. т	...	927,4	1 148,3	1 017,4	1 007,4	856,8
Відходи 4 класу небезпеки, тис. т	...	...	417 532,0	446 206,7	449 358,7	447 200,0
<i>Додаткові аналітичні показники</i>						
Обсяг оборотної води, млн м ³	46 260	41 379	43 138	45 209	45 806	...
Чисельність населення, млн осіб	...	46,1	46,0	45,8	45,6	45,6
Забір води на душу населення, м ³	...	313,7590	322,9996	320,0411	321,0573	н. д.
Утворено сміття, млн т	...	...	419 192	447 641,2	450 726,8	448 117,6
Обсяг сміття на душу населення, кг	...	...	9 120,22	9 778,42	9 877,08	9 837,27

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

– наближення рівня навантаження групи транспортних податків до рівня ЄС зі стійкою тенденцією до зниження їхньої частки в доходах бюджету. Разом із тим найефективнішими (як з фіскальної, так і з регулюючої точок зору) є податкові системи Нідерландів та Данії, де частка перерозподілу транспортних податків через бюджет майже втричі вища (у результаті іншої методології розрахунку – застосування еквівалентів щорічних викидів двоокису вуглецю як бази оподаткування для відповідної групи транспортних засобів). Використання застарілої методології щорічно “коштує” бюджету України в середньому 0,5–0,6 % ВВП (7,5–9 млрд грн);

Таблиця 2.30

**Динаміка генерування муніципальних відходів у країнах ОЕСР
на одну особу, кг/рік**

Країна	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011*	Загальний обсяг відходів, тис. т	
									2010	2011*
Австралія	700	...	690	...	690	...	...	640	...	14 035
Австрія	...	...	420	430	530	560	580	560	4 840	4 678
Бельгія	280	310	340	450	480	480	470	470	5 070	5 125
Чилі	200	230	250	280	330	350	380	380	6 520	6 517
Чехія	...	...	...	300	330	290	320	320	3 330	3 358
Данія	400	480	...	520	610	660	670	720	3 730	4 001
Естонія	...	...	...	370	460	440	310	300	420	399
Фінляндія	...	...	...	410	500	480	470	500	2 520	2 719
Франція	...	...	450	480	510	530	530	530	34 540	34 336
Німеччина	...	...	790	620	640	560	580	600	47 690	49 237
Греція	260	300	300	300	410	440	460	520	5 180	5 917
Угорщина	...	...	530	460	450	460	410	380	4 130	3 809
Ісландія	...	...	...	430	460	520	550	550	180	177
Ірландія	190	310	...	510	600	730	660	620	2 950	2 846
Ізраїль	...	...	...	...	630	590	610	610	4 630	4 759
Італія	250	270	350	450	510	540	540	540	32 110	32 479
Японія	380	350	410	420	430	410	380	350	48 110	45 359
Південна Корея	...	510	710	390	360	370	380	380	18 580	18 581
Люксембург	350	360	580	580	650	680	680	700	340	356
Мексика	...	...	250	330	310	340	370	360	40 060	41 063
Нідерланди	490	480	500	550	610	620	600	600	9 930	9 947
Нова Зеландія	650	...	990	870	770	780	580	560	2 530	2 461
Норвегія	550	590	550	640	620	430	470	490	2 300	2 392
Польща	280	300	290	290	320	320	320	320	12 040	12 129
Португалія	200	230	300	390	440	450	510	490	5 460	5 139
Словаччина	...	360	300	300	320	270	320	310	1 720	1 679
Словенія	...	...	...	600	510	420	420	410	860	844
Іспанія	...	...	...	510	660	590	540	500	24 660	22 997
Швеція	300	320	370	400	430	480	470	460	4 360	4 374
Швейцарія	440	530	610	600	660	660	700	690	5 450	5 478
Туреччина	270	360	360	460	480	460	390	410	28 210	29 733

Закінчення табл. 2.30

Країна	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2011*	Загальний обсяг відходів, тис. т	
									2010	2011*
Великобританія	...	...	470	500	580	590	530	530	32 450	32 450
США	610	630	760	740	780	770	720	730	220 410	226 669
ОЕСР	...	440	510	520	560	560	540	530	658 400	661 458

* Дані наведено за 2010 р. або іншу останню звітну дату.

Примітка. ... – даних немає.

Джерело: OECD Factbook 2014: Economic, Environmental and Social Statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/888933026088>.

- критично низький рівень номінальних ставок податків на сміття та відходи в Україні (в середньому 1 євро за 1 т на кінець 2013 р.) не викликає належної реакції платників податків, яким вигідніше сплачувати мізерний податок, ніж упроваджувати інноваційні технології з переробки сміття. Разом із тим, починаючи з 2012 р., в країні загострюється проблема використання цільових коштів накопиченого екологічного податку у відповідних фондах охорони НПС, унаслідок чого понад 800 проектів з енергозбереження та переробки й утилізації сміття в Україні опинилися під загрозою¹;
- низька активність уповноважених контролюючих органів щодо стану НПС (екологічних інспекцій у містах) призводить до безперешкодного забруднення/скидів та зниження їх обсягів у цілях оподаткування, що потребує створення спільних координаційних центрів із попередження ухилення від оподаткування в зазначеній сфері. При цьому, незважаючи на постійні рекомендації експертів та аналітиків, для більшості понадлімітних скидів/забруднень не визначено відповідний кратний коефіцієнт, що цілком нівелює зобов'язання України у сфері поступового відновлення та збереження НПС.

Оцінюючи середньостроковий фінансовий потенціал ЕОП в Україні та порівнюючи його з країнами ЄС, можна стверджувати, що попри зростання номінальних ставок та їх індексацію на рівень інфляції, перерозподіл ЕОП через ВВП у 2010–2012 рр. знизився і становить 65 % середнього рівня по ЄС та 45–50 % рівня країн-лідерів (Нідерландів та Данії).

3. *Стойке скорочення частки державного фінансування у структурі витрат на охорону навколишнього середовища та істотний розрив між обсягами завда-*

¹ Щодо порушення законодавства під час реалізації схеми цільових екологічних (зелених) інвестицій в рамках угод з міжнародної торгівлі квотами на викиди парникових газів згідно зі ст. 17 Кіотського протоколу підрядними організаціями та ДП “Держекоінвест” : звернення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://climategroup.org.ua/wp-content/uploads/2007/02/NECUKontrol-GIS.pdf>; Гоагентство екологических инвестиций: Минфин блокирует “киотские” деньги. Экологические проекты остаются без финансирования // Минфин. – 2014. – 24 июня. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minfin.com.ua/2014/06/24/3452638>.

Таблиця 2.31

Динаміка забору води у країнах ОЕСР

Країна	Забір води на одну особу, м ³										Загальний забір води, млн м ³					
	1985	1990	1995	2000	2005	2011*	1985	1990	1995	2000	2005	2011*				
	Австралія	920	...	1 330	1 140	950	630	14 600	...	24 071	22 196	19 336	14 060			
Бельгія	...	...	810	740	610	570	...	...	8 251	7 536	6 389	6 176
Канада	1 620	1 610	1 610	...	1 300	1 150	42 342	43 888	47 250	...	41 955	38 801				
Чехія	360	350	270	190	190	180	3 679	3 623	2 743	1 918	1 949	1 887				
Данія	330	250	170	140	120	120	1 705	1 261	887	726	644	660				
Естонія	...	2 050	1 240	1 070	1 170	1 400	...	3 215	1 780	1 471	1 578	1 874				
Фінляндія	820	470	510	450	1 250	...	4 000	2 347	2 586	2 346	6 562	...				
Франція	630	660	710	550	550	530	34 887	37 687	40 671	32 715	33 872	33 110				
Німеччина	530	600	530	460	430	400	41 216	47 873	43 374	38 006	35 557	32 716				
Греція	550	770	730	910	870	850	5 496	7 862	7 788	9 924	9 654	9 539				
Угорщина	590	610	580	650	490	540	6 267	6 293	5 976	6 621	4 929	5 432				
Японія	720	720	710	690	650	640	87 209	88 906	88 881	86 972	83 427	81 454				
Південна Корея	460	480	520	560	610	...	18 580	20 570	23 670	26 020	29 198	...				
Мексика	...	...	800	720	740	750	...	...	73 672	70 428	76 508	81 588
Нідерланди	640	530	420	560	700	640	9 349	7 984	6 507	8 915	11 453	10 668				
Норвегія	490	...	550	530	620	640	2 025	...	2 420	2 348	2 864	3 026				
Польща	440	400	340	310	300	310	16 409	15 164	12 924	11 994	11 522	11 911				
Португалія	200	730	...	1 100	870	870	2 003	7 288	...	11 136	9 151	9 151				
Словаччина	400	400	260	220	170	110	2 061	2 116	1 386	1 171	907	593				
Іспанія	1 200	1 180	850	910	820	730	46 250	45 845	33 288	36 525	35 664	33 544				
Швеція	360	350	310	300	290	290	2 970	2 968	2 725	2 688	2 631	2 690				
Швейцарія	410	400	370	360	340	...	2 646	2 665	2 571	2 564	2 507	...				
Туреччина	390	510	560	680	650	640	19 400	28 073	33 482	43 650	44 684	46 956				

Закінчення табл. 2.31

Країна	Забір води на одну особу, м ³						Загальний забір води, млн м ³					
	1985	1990	1995	2000	2005	2011*	1985	1990	1995	2000	2005	2011*
Великобританія	230	240	190	210	190	140	11 533	12 052	9 549	11 174	10 323	7 682
США	1 950	1 850	1 750	1 710	1 630	...	464 737	462 250	466 118	482 558	482 972	...
ОЕСР	970	950	920	900	880	840	976 118	997 679	1 002 960	1 020 275	1 025 868	1 021 801

* Дані наведено за 2010 р. або іншу останню звітну дату.

Джерело: OECD Environmental Outlook 2008, 2010, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/environment/indicators-modelling-outlooks/outlooks.htm>.

них збитків і фактичними витратами на їх відшкодування не заохочують платників податків до активної модернізації виробничих потужностей (натомість кошти спрямовуються на поточні витрати, що включаються до тарифів та цін і перекладаються у повному обсязі на споживачів).

З огляду на порівняно незначний обсяг надходжень екологічних платежів участь держави у процесах фінансування витрат на природоохоронну діяльність істотно обмежена (додаток Б).

4. *Регіональна (п'ять областей: Донецька, Дніпропетровська, Луганська, Одеська, Львівська та м. Київ) і секторальна концентрація екологічно небезпечних та забруднюючих виробництв (добувна промисловість, хімічне виробництво, виробництво та розподілення енергії, газу та води) зумовлює відповідний розподіл капітальних інвестицій і поточних витрат на природоохоронні заходи* (додаток Г) і свідчить про наявний інвестиційний потенціал та зацікавленість підприємств у модернізації за умови виконання державою зобов'язань щодо спрямування 50 % сплачених екологічних платежів на відповідні проекти. Разом із тим зазначена норма ПКУ досі не працює, оскільки не сформовано дієвого механізму відбору та фінансування проектів.

Для оцінювання регуляторної ефективності ЕОП розглянемо нормативну базу екологічного регулювання як основу для дискусії щодо дизайну податкового механізму в цій сфері.

З метою стабілізації і поліпшення стану НПС України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем наприкінці 2010 р. було затверджено Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року¹ (далі – Стратегія), якими визначено сім цілей національної екологічної політики.

Зауважимо, що такі документи є в більшості розвинутих країн і містять перелік основних цілей, інструментів їх досягнення та відповідних статистичних індикаторів оцінки ефективності реалізації екологічної політики.

З огляду на значно гірші початкові умови для реалізації Стратегії в Україні (порівняно з країнами ЄС), оголошені цілі є надто амбітними і охоплюють широкий спектр проблем, які в умовах обмеженого фіскального простору практично неможливо вирішити.

Основними цілями Стратегії є:

- 1) підвищення рівня суспільної економічної свідомості;
- 2) поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки;
- 3) досягнення безпечного для здоров'я людини стану НПС;
- 4) інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління;
- 5) припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі;

¹ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : закон України від 21.12.2010 № 2818-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2818-17/print1358627886181066>.

- б) забезпечення екологічно збалансованого природокористування;
- 7) удосконалення регіональної екологічної політики.

Натомість Європейська екологічна агенція називає чотири основні цілі екологічної політики в країнах ЄС до 2020 р.:

- 1) краща реалізація та подальше посилення поточних пріоритетів;
- 2) гармонійна інтеграція екологічних питань до основних засад секторальної політики;
- 3) спеціалізоване управління природним капіталом та послугами екосистеми;
- 4) трансформація до “зеленої” економіки¹.

Для оцінювання повноти та якості цілей екополітики Євростат надає інформацію щодо 113 індикаторів у розрізі 12 напрямів (pillars) екологічного регулювання, розроблення та імплементація яких тривали понад сім років.

Для більшої наочності нами виокремлено 10 основних індикаторів оцінки ефективності екологічної політики та проведено порівняльний аналіз якості їх статистичного забезпечення в Україні та ЄС (табл. 2.34).

Як бачимо з таблиці, Україна має схожі цілі екологічного регулювання за більшістю основних напрямів, але кількісні (таргетовані) індикатори Стратегією встановлено лише щодо 6 із 10 з них. Це значно знижує регулюючий потенціал передбачених законодавством інструментів, унеможливорює оцінку повноти та ефективності реалізації екологічної політики.

Важливим у цьому контексті є статистичне забезпечення оцінки ефективності податкових інструментів екологічного регулювання, які виконують як фіскальну, так і стимулюючу функцію. І якщо передбачені Податковим кодексом України багаторазово підвищені ставки екологічного податку та акцизів на енергопродукти частково вирішують проблему наповнення державного бюджету, то регулюючий потенціал фіскальних інструментів дотепер не використовується.

Оцінка регулюючої ефективності ЕОП в Україні дала змогу виокремити певні тенденції та сформулювати такі висновки:

1. Критичний стан НПС, що відзначається в щорічних національних доповідях протягом останніх чотирьох – п’яти років, є наслідком незбалансованого ресурсно орієнтованого економічного зростання, ускладненого перманентними політичними кризами, технологічною застарілістю обладнання (зокрема очисного) в усіх без винятку галузях економіки та відсутністю екологічно орієнтованої суспільної підтримки.
2. Екологічна політика України до 2020 р., спрямована на стабілізацію стану НПС та інтеграцію екології в соціально-економічну систему, визначає амбітні, але практично недосяжні (в умовах складного зовнішнього середовища та внутрішнього становища) цілі. До того ж, порівняно з екологічною політикою країн ЄС, де Євростат розраховує 113 індикаторів у розрізі 10 основних напрямів, вітчизняна екологічна стратегія містить значно меншу кількість статистичних індикаторів, що знижує регулюючий потенціал використовуваних інструментів (зокрема фіскальних).

¹ Environmental indicator report 2012 – Ecosystem resilience and resource efficiency in a green economy in Europe. – Copenhagen : European Environment Agency, 2012. – P. 17.

Таблиця 2.34

Основні екологічні індикатори країн ЄС та України

№	Об'єкт регулювання	Індикатор	ЄС		Україна	
			Ціль	Фактично	Ціль	Фактично
1	Кліматичні зміни	Викиди парникових газів (Киотський протокол)	-8 % до обсягів 1990 р.	-8,6 %	-30 % від стаціонарних джерел	-4,6 % (2011 р.)
2	Транспорт	Роз'єднання траєкторії динаміки транспорту та зростання економіки	Нижче від темпів зростання ВВП	Перевищення	Зростання екотранспорту на 50 % до 2020 р.	Перевищення
3	Енергоінтенсивність економіки	Енергоспоживання на одиницю ВВП	За країнами	Перевищення у 18 з 27 країн	Зростання енергоефективності на 50 % (2020 р.)	+7 % (2010 р.)
4	Електроенергія від відновлюваних джерел енергії	Частка альтернативної енергетики в загальному обсязі електроспоживання	21 % (до 2010 р.) 20 % (до 2020 р.)	14,6 % 9,2 %	10 % (2015 р.)	0,17 % (2011 р.)
5	Біорозмаїття – звичайні птахи	Індекси популяції звичайних птахів: – лісових; – фермерських	Уповільнення Скорочення	-10 % -50 %	Не встановлено	Скорочення видів
6	Рибне господарство – вилов понад безпечний обсяг	Вилов поза безпечними біологічними лімітами	Щорічне зниження	-13 % (2007 р. до 1995 р.)	Не встановлено	Зменшення загальних обсягів вилову
7	Органічне сільське господарство	Частка органічного фермерства в загальному обсязі продукції АПК	Від 5,6 до 20,2 % залежно від країни	4,1 % (у середньому по ЄС); 11,4 % (Австрія)	Зростання в Авчч до 2020 р. до 7 %	270 тис. га (2011 р.)
8	Комунальні відходи	Звалища, спалення, перероблено та компостовано	Зростання частки переробки та спалення сміття. Стабілізація динаміки викидів	+14 в. п. +6 в. п. +3 % в рік	Зростання в 1,5 раза до 2020 р.	11 % загального обсягу (2011 р.)

№	Об'єкт регулювання	Індикатор	ЄС		Україна	
			Ціль	Фактично	Ціль	Фактично
9	Викиди в повітря	Зниження відносно 1990 р. SO ₂ NO _x NH ₃ Неметанові легкі органічні сполуки (NMVOC)	Граничні межі за EU NEC: 8,3 9,0 4,3 8,8 +нац. цілі	-70 % -34 (41) % -22 (26) % -44 %	Не встановлено	Збільшення (2011 р.)
10	Якість повітря в містах	Концентрація зважених речовин (PM10) Концентрація рівня озону	Щорічна середня концентрація: 27 мг/м ³ 3100 мг/м ³	30 мг/м ³ (2006 р.) 4400 мг/м ³ (2006 р.)	Не встановлено	Інша методика розрахунку (кратність до ГДК)

Примітка. На підставі даних станом на 1 січня 2013 р.

Складено за: Національна доповідь про стан НПС в Україні у 2011 році. – К.: Міністерство екології та природних ресурсів України, LAT & K, 2012. – 258 с.; Україна 2011. Статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2012. – 27 с.; Environmental Indicators // Eurostat Statistical Base [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/eurostat>; Taxation, Innovation and the Environment. – Р.: OECD Innovation Directorate, 2011. – 588 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/env/taxes/innovation>.

3. Не проводяться деталізовані статистичні спостереження на загальнодержавному рівні, що, безумовно, знижує регулюючу гнучкість ЕОП та їхню ефективність. На відміну від Євростату та Європейської екологічної агенції, які з 2009 р. публікують щорічні звіти про стан екологічних індикаторів у країнах ЄС, Державна статистична служба України обмежується загальними даними щодо рівня забруднення в розрізі основних видів та джерел. Причому ці показники містять лише обмежений обсяг економічної інформації: щодо пред'явлених та фактично сплачених податкових платежів, розміру інвестицій у природоохоронні заходи, обсягу витрат на усунення негативного впливу на НПС, що ускладнює оцінку реакції економічних агентів на зміну інструментів регулювання. У Національній доповіді про стан НПС в Україні в 2012 р. зазначено: "...Незважаючи на виконання вищевказаної Державної цільової екологічної програми, такий важливий документ, як єдиний порядок проведення спостережень за впливом діяльності підприємств на стан навколишнього природного середовища і оперативного надання інформації за результатами проведення моніторингу, відсутній...".
4. Як показує досвід зарубіжних країн, Україна має значний невикористаний фінансовий потенціал екологічних податків та обов'язкових платежів, що пояснює її низьку регулюючу здатність та погіршення загального соціально-екологічного балансу в країні. Тому зберігається значний потенціал для підвищення ставок усіх без винятку груп екологічно орієнтованих податків та зборів.

За підсумками розрахунків маємо такі результати:

1. Регулююча ефективність ЕОП для викидів у повітря (коефіцієнти точкової еластичності та кореляції) є низькою (табл. 2.35), що вказує на можливість подальшого істотного підвищення ставок ЕОП (у 2–1000 разів).
2. Регулююча ефективність ЕОП для викидів у водні об'єкти помірна – високі коефіцієнти кореляції для нафтопродуктів, нітритів, хлоридів та азоту амонійного свідчать про досягнення номінальними ставками екстремуму для платників податків, водночас за рештою видів забруднюючих речовин (нітратів, сульфатів, фосфатів) є можливість помірного підвищення ставок (на 20–100 %).
3. Регулююча ефективність ЕОП для викидів у ґрунти є високою (за винятком викидів 4-го класу небезпеки, де лише в 2013 р. з'явилася від'ємна еластичність).
4. Розрахунок еластичності обсягів забруднення та інвестицій у природоохоронні заходи до обсягу сплаченого податку, а також коефіцієнти кореляції між зазначеними показниками (табл. 2.36) засвідчив, що забруднення атмосферного повітря є нееластичним до впливу екологічного податку, що зумовлено його низьким рівнем, а також фінансовою неспроможністю підприємств провести модернізацію обладнання з метою скорочення обсягу викидів, а також заміщенням споживання в енергетиці природного газу вугіллям.

Показовим є вплив фінансових інструментів на забруднення води, де спостерігаються скорочення еластичності викидів та високий коефіцієнт кореляції між обсягом сплаченого податку та інвестиціями в природоохоронні заходи (90,4 % у 2008–2011 рр.). Абсолютна щільність зв'язку ($R^2 = 1$) між обсягом утворених твердих відходів та відповідною сумою сплаченого екологічного податку свідчить про значний як регулюючий, так і фінансовий потенціал останнього.

Таблиця 2.35

**Динаміка кореляції та еластичності ставок ЕОП та обсягів
виробництва/споживання в Україні**

Податок / база оподаткування	Точкова еластичність					Коефіцієнт кореляції
	2009	2010	2011	2012	2013	
ЕП / викиди оксидів азоту в повітря	-0,1800	0,7308	0,1211	-0,2122	-0,3906	0,6188
ЕП / викиди оксидів вуглецю в повітря	0,1609	1,1438	93,7845	-1,4220	12,4053	-0,2295
ЕП / викиди двоокису вуглецю в повітря				-1,4220	12,4053	-0,5656
ЕП / викиди нафтопродуктів у водні об'єкти		-57,2510	-1,9163	22,5919	-0,0321	-0,9956
ЕП / викиди нітритів у водні об'єкти		2,4086	-1,4194	-1,9687	-0,0321	-0,9142
ЕП / викиди амонійного азоту у водні об'єкти			-2,5008	1,6734	-0,0321	-0,8416
ЕП / викиди нітратів у водні об'єкти		6,3079	-8,2281	0,0000	-0,0321	-0,4373
ЕП / викиди сульфатів у водні об'єкти		2,2575	-5,3031	4,6697	-0,0321	0,1817
ЕП / викиди фосфатів у водні об'єкти		0,0002	93,7845	-1,4220	12,4053	0,5225
ЕП / викиди хлоридів у водні об'єкти		9,9735	-1,0285	-1,8981	-0,0321	-0,9954
ЕП / відходи 1-го класу небезпеки в ґрунти		0,5867	-1,6897	-0,3008	-0,5137	-0,7007
ЕП / відходи 2-го класу небезпеки в ґрунти		0,2672	-1,0949	-0,6133	-0,0385	-0,7363
ЕП / відходи 3-го класу небезпеки в ґрунти		0,7779	-1,7787	-8,3458	-0,2148	-0,6017
ЕП / відходи 4-го класу небезпеки в ґрунти			2,9525	11,6125	-6,6833	0,8767

Складено за розрахунками авторів на підставі даних Державної служби статистики України та Державної казначейської служби України (деталі розрахунку в додатку В).

На підставі дослідження фіскальної та регулюючої ефективності ЕОП можна надати такі пропозиції щодо напрямів її підвищення (табл. 2.37):

- 1) наблизити рівень номінальних ставок ЕОП до мінімального значення відповідних показників ЄС (особливо в контексті гармонізації вітчизняного законодавства з Директивою 2003/96/ЄС щодо енергетичних податків);
- 2) посилити диференціацію та провести поступовий перехід на адвалорні ставки транспортних та енергетичних податків, розширити базу екологічного оподаткування:
 - для транспортних податків – запровадити диференційований збір з пасажирів авіатранспорту (успішно застосовується у Великобританії, Данії), збір за шумове забруднення в аеропортах (для відновлення біорозмаїття на прилеглих територіях);
 - для енергетичних податків – ввести акциз на мінеральні енергоносії (для формування стратегічного резерву нафтопродуктів);
 - для податків на забруднення – запровадити мито/акциз на пакети і контейнери зі скла, пластику чи заліза (за подальший збір та переробку – успішно застосовується в Данії, Естонії, Нідерландах, очікується запровадження у Великобританії та Фінляндії);
 - для податків на ресурси – ввести збір за переробку та очищення води (для модернізації очисних споруд та підвищення їх енергоефективності), збір з бутильованої води (на заходи з відновлення водних ресурсів);

Таблиця 2.36

Розрахунок впливу фіскальних інструментів у сфері захисту НПС на обсяги забруднень в Україні

Показники	Фактичне значення					Коефіцієнти еластичності викидів/інвестицій до суми сплаченого податку					Коефіцієнт кореляції 2009–2011	
	2008	2009	2010	2011	2011	2009	2010	2011	2009–2011			
1 Забруднення повітря	Викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин, <i>мрд т</i>	4,5	3,9	4,1	4,4							
	Сума сплаченого екологічного податку, <i>млн грн</i>	672,1	702,2	795,9	1 438,1							
	Інвестиції в природоохоронні заходи (повітря), <i>млн грн</i>	4 821,7	4 640,0	5 421,9	7 267,0							0,281
2 Забруднення води	Обсяги скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти, <i>млн м³</i>	2 728,0	1 766,0	1 744,0	1 612,0							
	Сума сплаченого екологічного податку, <i>млн грн</i>	69,7	88,0	93,7	60,3							
	Інвестиції в природоохоронні заходи (вода), <i>млн грн</i>	3 019,6	3 211,5	3 478,9	2 071,0							0,904
3 Тверді відходи	Утворено твердих відходів, <i>млн т</i>	2 301	1 230	419 192	447 641							
	Сума сплаченого екологічного податку, <i>млн грн</i>	368,5	408,5	471,6	491,6							
	Інвестиції в природоохоронні заходи (відходи), <i>млн грн</i>	1 375,9	1 461,8	2 258,0	3 402,3							-1 / +1*

* До та після 2010 р. (через різну методику обрахунку).

Примітка. До 2011 р. справлявся збір за забруднення НПС.

Складено за розрахунками авторів на підставі даних Державної служби статистики України (щодо обсягів відходів) та Державної казначейської служби України (щодо сум сплаченого екологічного податку).

Таблиця 2.37

Пропозиції щодо удосконалення механізму ЕОП в Україні

Вид ЕОП	Пропозиція
1. Транспортні, у тому числі	
1.1. Збір за першу реєстрацію транспортного засобу	Скасування
1.2. Акцизний податок із ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) “Транспортні засоби” (крім мотоциклів і велосипедів)	Перехід на змішану ставку (базова кількісна – мінімальна адвалорна)
1.3. Збір при відчуженні легкових автомобілів	
1.4. Мито на нафтопродукти, транспортні засоби та шини до них, що ввозяться суб'єктами підприємницької діяльності та громадянами	Скасування практики індикативних показників для надходжень за спеціальним фондом для органів ДМС
2. Енергетичні, у тому числі	
2.1. Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) “Бензин моторний для автомобілів”	Перехід на адвалорні ставки (потребує додаткового аналізу на підставі ефективних середніх ставок за кожною групою надходжень у розрізі диференційованих ставок). Поступове наближення до мінімальних ставок енергетичних податків ЄС
2.2. Акцизний податок із вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) “Бензин моторний для автомобілів”	
2.3. Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) “Інші нафтопродукти”	
2.4. Акцизний податок із ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) “Інші нафтопродукти”	
2.5. Збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію, крім електроенергії, виробленої кваліфікованими когенераційними установками	Встановлення диференційованого тарифу: – базова ставка для споживання в межах нормативу; – підвищена ставка для споживання понад норматив (коефіцієнт кратності 1,5–3); або запровадження зниженої адвалорної ставки збору на рівні 4 % для базового
2.6. Збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності	
2.7. Кошти, отримані від продажу частки встановленої кількості викидів парникових газів, передбаченого ст. 17 Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату	Поетапне щорічне підвищення ставки податку на CO ₂ до рівня 20–30 грн/т за 5–6 років та до мінімального рівня по ЄС (25 дол. США) у 8–10-річній перспективі
3. Ресурсні	
3.1. Збір за спеціальне використання лісових ресурсів	Віднесення зборів до надходжень спеціального фонду із закріпленням цільового використання на природоохоронні заходи в обсязі не менше 50 % суми фактичних надходжень
3.2. Збір за спеціальне використання води	
3.3. Плата за використання інших природних ресурсів	

Вид ЕОП	Пропозиція
4. Забруднення	
4.1. Екологічний податок	<p>1. Відновлення практики встановлення лімітів на викиди забруднюючих речовин в атмосферу для стаціонарних джерел забруднення, на скиди у водні об'єкти (незалежно від їх статусу), за забруднення ґрунтів, із застосуванням коефіцієнтів кратності за понадлімітне забруднення: 2 – для викидів в атмосферу; 20/10/5/2 – для скидів у водні об'єкти (відповідно до встановленого 1/2/3/4 класу небезпеки); 20/15/10/5 – для понадлімітного забруднення ґрунтів (відповідно до встановленого 1/2/3/4 класу небезпеки).</p> <p>Витрати за такими платежами не можуть бути внесені до переліку витрат, що враховуються при розрахунку податку на прибуток, і мають бути сплачені з прибутку підприємства.</p> <p>2. Підвищення штрафних санкцій за незадекларовані обсяги викидів та забруднення шляхом застосування коригувального коефіцієнта (20/10/5/2 – відповідно до встановленого 1/2/3/4 класу небезпеки) до суми додатково нарахованих податкових зобов'язань, а також підвищення відповідальності керівного складу підприємств-забруднювачів</p>
4.2. Інші надходження до фондів охорони навколишнього природного середовища	

Складено авторами.

- 3) посилити фіскально-регулюючий ефект штрафів та санкцій за надмірне забруднення НПС;
- 4) налагодити співпрацю між органами державної виконавчої влади, відповідальними за реалізацію державної політики у сфері екології, енергетики та транспорту з метою ефективнішого використання податкових інструментів для реалізації стратегічних цілей та завдань (як приклад див. додаток Д).

2.5. СОЦІАЛЬНА СПРАВЕДЛИВІСТЬ В ОПОДАТКУВАННІ ДОХОДІВ І МАЙНА ФІЗИЧНИХ ОСІБ

На сьогодні дотримання вимог принципу справедливості в оподаткуванні має бути орієнтиром при створенні будь-якої цивілізованої податкової системи, оскільки надмірна нерівність у розподілі доходів і майна в суспільстві, однією з причин якої є несправедливе оподаткування, не лише породжує соціальну напруженість, а й гальмує економічний розвиток.

Дотримання вказаного принципу передбачає справедливий розподіл податків (податкового навантаження) між платниками, тобто розподіл згідно з принципом платоспроможності (економічних можливостей) або принципом вигоди (корисності, еквівалентності). У теорії оподаткування базою обкладання, найтісніше пов'язаною з платоспроможністю, вважаються доходи, а з вигодою – майно, відтак оподаткування доходів і майна має перебувати в центрі аналізу відповідності податкової системи України принципу справедливості. При цьому справедливим вважається таке їх оподаткування, яке сприяє зменшенню нерівності в суспільстві¹.

З наведених позицій перехід від прогресивного до пропорційного оподаткування доходів, як зазначав Р. Масгрейв, не дає змоги зменшити нерівність: заміна різних податкових ставок податком з єдиною ставкою різко зменшить податкові зобов'язання у верхній частині шкали доходів і збільшить їх у нижній частині, особливо для отримувачів середнього рівня доходів². Водночас і прогресивне оподаткування може не забезпечити зменшення нерівності в суспільстві, оскільки реальні його наслідки не завжди збігаються з очікуваними: "...якщо ви відкрито кинете... перерозподіл на поталу політикам, – наголошував Дж. Б'юкенен у дискусії з Р. Масгрейвом, – то майже гарантовано отримаєте класовий конфлікт або хаос у державі, і зовсім не обов'язково, що ви отримаєте перерозподіл від багатих до бідних..."³.

Серед причин, що впливають на ступінь прогресивності податку, можна назвати такі. По-перше, прогресивність податку істотно знижують податкові пільги, якими користуються як бідні, так і багаті (наприклад, неоподатковуваний мінімум доходів громадян). По-друге, багаті мають більші можливості використовувати різноманітні способи ухилення від оподаткування, зокрема пов'язані з операціями за кордоном, тоді як низькодохідні верстви населення переважно сплачують податки у джерела, не маючи можливості ухилитися від них. По-третє, навіть за умови прогресивного податку на доходи фізичних осіб пасивні доходи, що переважають у структурі доходів заможних громадян, у більшості країн оподатковуються за однією ставкою, що зменшує перерозподільчі властивості податку.

До середини 1990-х років у більшості країн застосовувалися прогресивні податки на доходи. На сьогодні пропорційні системи оподаткування доходів використовують близько 40 країн (табл. 2.38).

Аналіз таблиці дає змогу зробити такі висновки:

– по-перше, серед країн із пропорційним податком на доходи немає жодної розвинутої країни. Єдиним винятком стала Ісландія, яка мала нетривалий досвід застосування такого податку;

¹ Экономика налоговой политики / под ред. М. П. Девере ; пер. с англ. – М. : Филинь, 2002. – С. 41.

² Б'юкенен Дж. М. Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави / Дж. М. Б'юкенен, Р. А. Масгрейв ; пер. з англ. – К. : КМ Академія, 2004. – С. 60–61.

³ Там само. – С. 65.

Таблиця 2.38

Країни, в яких запроваджено пропорційний податок на доходи

Країна	Рік запровадження податку	Тривалість застосування пропорційного податку ¹	Ставка податку на доходи на дату запровадження, %	Ставка податку станом на 2013 р. ³ , %
Джерсі	1940	–	20	20
Гонконг	1947	–	16	17
Гернсі	1960	–	20	20
Болівія	1986	–	10	13
Ямайка ⁴	1986	–	25	25
Тувалу	1992	–	30	30
Естонія	1994	–	26	21
Гренада	1994	–	30	30
Литва	1994	–	33	15
Латвія	1995	–	25	24
Росія	2001	–	13	13
Сербія	2003	–	14	12
Україна	2004	2004–2010	13	15, 17
Словаччина	2004	2004–2012	19	19, 25
Ірак	2004	...	15	3–15
Грузія	2005	–	12	20
Румунія	2005	–	16	16
Туркменістан	2005	–	10	10
Киргизстан	2006	–	10	10
Тринідад і Тобаго	2006	–	25	25
Казахстан	2007	–	10	10
Македонія	2007	–	12	10
Монголія	2007	–	10	10
Чорногорія	2007	–	15	9
Ісландія	2007	2007–2010	35,70	22,9–46,2
Албанія	2008	–	10	10
Болгарія	2008	–	10	10
Східний Тимор	2008	–	10	10
Маврикій	2008	–	15	15

Закінчення табл. 2.38

Країна	Рік запровадження податку	Тривалість застосування пропорційного податку ¹	Ставка податку на доходи на дату запровадження, %	Ставка податку станом на 2013 р. ³ , %
Чехія	2008	–	15	15
Білорусь	2009	–	12	12
Беліз	2009	–	25	25
Боснія та Герцеговина	2009	–	10	10
Гренландія	2010	–	35	37, 42 або 45 ²
Сейшельські Острови	2010	–	15	15
Парагвай	2010	–	10	10
Андорра	2011	–	10	10
Острів Ангілья	2011	–	3	3
Угорщина	2011	–	16	16
Острів Св. Олени	2012	–	25	25
Гайана	...	–	...	33,33
Мадагаскар	...	–	24	20

¹ Наведено тривалість застосування пропорційного податку на доходи тільки для країн, у яких станом на 1 січня 2014 р. зазначений податок було скасовано на користь прогресивного податку.

² Ставки особистого прибуткового податку є пропорційними, але різняться залежно від муніципалітету.

³ Для країн, у яких припинено застосування пропорційного податку на доходи, наведено чинні станом на 2013 р. прогресивні ставки податку.

⁴ Тільки у 2010 р. застосовувалась малопрогресивна шкала ставок податку на доходи, а починаючи з наступного, 2011 р., відбулося повернення до пропорційного податку.

Складено за даними: Worldwide personal tax guide: Income tax, social security and immigration 2013–2014. Ernst & Young [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide_Personal_Tax_Guide_2013-2014/\\$File/2013-2014%20Worldwide%20personal%20tax%20guide.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide_Personal_Tax_Guide_2013-2014/$File/2013-2014%20Worldwide%20personal%20tax%20guide.pdf).

– по-друге, значну групу країн із пропорційним податком утворюють постсоціалістичні країни, де його поширення відбувалося хвилями, до чого привертається увага в науковій літературі¹. Перша хвиля реформ (1994–1995 рр.) відбулася в країнах Балтії;

¹ Appel H. Ideas Versus Resources: Explaining the Flat Tax and Pension Privatization Revolutions in Eastern Europe and the Former Soviet Union / H. Appel, M. A. Orenstein // Comparative Political Studies. – 2013. – Vol. 46. – № 2. – P. 16–17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mitchellorenstein.com/wp-content/uploads/2012/07/Ideas-versus-Resources-15.pdf>.

- по-третє, з усіх країн, де було запроваджено пропорційний податок на доходи, лише в чотирьох (Україна, Словаччина, Ісландія та Ірак) від нього згодом відмовилися, запровадивши прогресивний (малопрогресивний) податок;
- по-четверте, є суттєві відмінності в підходах до вибору певною країною ставки пропорційного податку при його запровадженні. У країнах Балтії така ставка була встановлена на рівні максимальної ставки прогресивної шкали, що діяла до реформи (Латвія та Литва), або ставки, наближеної до максимальної (Естонія), з тенденцією до її подальшого зниження. Інші країни (Словаччина, Румунія, Болгарія, Чехія, Угорщина) визначили ставку пропорційного податку, орієнтуючись на мінімальну ставку прогресивної шкали. Як наслідок, у першій групі країн зросло податкове навантаження на малозабезпечених громадян, що зазвичай компенсувалося трансфертами та збільшенням базової персональної знижки, тоді як податкове навантаження на одержувачів високих доходів не змінилося. У другій групі країн найбільші безпосередні вигоди від пропорційного податку отримали платники, оподаткування доходів яких здійснювалося за максимальними ставками. Для них вигравш від реформи був величезним: у Румунії та Словаччині податкове навантаження на них зменшилося на 24 та 19 в. п., у Чехії, Угорщині та Болгарії, відповідно, на 17, 16 та 14 в. п.¹

Перелік країн, де було встановлено пропорційний податок на доходи, дає можливість зрозуміти причини його запровадження саме цією групою країн і відмови від нього в інших, розвинутих, країнах. На думку професора Університету Д. Хопкінса у Вашингтоні М. Оренштейна, таких причин три².

По-перше, низка країн вдається до зміни моделі податку на доходи з метою залучення іноземних інвесторів, для яких пропорційний податок мав стати важливим сигналом. Зазвичай це постсоціалістичні країни Східної Європи, які входять до переліку нових країн ЄС, або країни, які планують увійти до його складу.

По-друге, низка країн не можуть дозволити собі прогресивну систему оподаткування доходів через відсутність ефективної системи адміністрування податку. До переліку цих країн входять малі або мікродержави, зокрема Тувалу, Антіля, Тимор-Лешті, Андорра, Гренада, Маврикій, Ямайка, Беліз, Сейшельські Острови, значна частина яких взагалі перейшли на пільгову (офшорну) модель оподаткування. Для таких країн найпереконливішим аргументом для введення пропорційного податку на доходи є адміністративна простота його стягнення. Крім того, деякі малі країни мають інші джерела доходів, тому переваги прогресивної податкової системи не виправдовують витрати на її функціонування. Наприклад, уряд Тувалу майже 10 % своїх доходів отримує від продажу прав на свої доменні імена в інтернеті “.tv”.

¹ KPMG's Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2012. – Р. 6, 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kpmg.com/Ca/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Individual-Income-Tax-Survey.pdf>.

² *Orenstein M. A.* Who Needs a Flat Tax? // *The New Times*. – 2011. – 14 Nov. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.newtimes.co.rw/news/index.php?i=14809&a=471533>.

По-третє, важливою причиною запровадження пропорційного податку на доходи є поєднання неефективної системи адміністрування податку з доходами заможних громадян, що пов'язано передусім із корупцією, з масштабною тіннізацією заробітних плат. Саме виведення принаймні частини доходів "із тіні" було метою реформи податку на доходи фізичних осіб в Україні.

Крім соціальних наслідків переходу від прогресивного до пропорційного податку на доходи, важливими є фінансові наслідки. Характеризуючи їх, необхідно зазначити, що майже в усіх країнах ЄС, за винятком Латвії й Литви, надходження податку (у відсотках до ВВП) у перший рік після проведення його реформи зменшилися. Навіть сьогодні, незважаючи на багаторічний досвід застосування єдиної ставки, в усіх країнах ЄС не вдалося забезпечити надходження податку на доходи (як частки від ВВП) на дореформеному рівні. Станом на 2012 р. надходження збільшилися лише в Румунії та Латвії (відповідно на 0,6 та 1,1 в. п.)¹.

Зростання фінансової ефективності податку на доходи за наслідками реформування в країнах Балтії потребує пояснення його причин. У Латвії та Литві такою причиною є встановлення ставки пропорційного податку на рівні максимальної ставки прогресивного податку.

В Україні перехід від прогресивного до пропорційного податку на доходи не супроводжувався реформуванням системи платежів до соціальних фондів, внаслідок чого не було створено достатніх передумов для виведення доходів "із тіні". Як результат, запровадження пропорційного податку на доходи фізичних осіб призвело до різкого зменшення його частки у ВВП – з 5,06 % у 2003 р. до 3,83 % у 2004 р., котра лише через 10 років (у 2013 р.) і тільки після запровадження малопрогресивного податку впритул наблизилася до дореформеного рівня, сягнувши 4,96 % ВВП.

Малопрогресивний податок в Україні почав стягуватися з 2011 р., зважаючи на зростаючу нерівність у суспільстві, а також на те, що не було досягнуто мети реформування податку на доходи фізичних осіб. Фінансовий ефект проявився через рік: у 2012 р. частка податку у ВВП збільшилася до 4,83 % порівняно з 4,62 % у 2011 р. Проте проблема тінєвих зарплат не втратила гостроти, так само як не вдалося суттєво покращити й ситуацію з дотриманням принципу справедливості в оподаткуванні. Пояснюється це тим, що запровадження малопрогресивного податку сприяє підвищенню справедливості в оподаткуванні доходів, одержаних у формі заробітної плати, не впливаючи на характер оподаткування інших видів доходів.

Дослідження, проведене К. Швабієм, показало, що заробітна плата превалює у структурі доходів малозабезпечених громадян, тоді як у доходах заможних громадян переважають доходи від власності й підприємницької діяльності (у доходах понад 1 млн грн їхня частка становить відповідно 35 і 30 %). Оскільки

¹ Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway: 2014 edition. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. – P. 189 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf.

згідно з Податковим кодексом України до 2014 р. до різних видів доходів громадян застосовувалися різні ставки податку (дивіденди, дисконтні доходи власника облігації, отримані від їх емітента, інвестиційний прибуток від операцій з облігаціями внутрішніх державних позик оподатковувалися за ставкою 5 %, проценти на поточний або депозитний банківський рахунок не оподатковувалися), диверсифікація джерел доходів призводить до нерівномірного розподілу навантаження ПДФО: у 2010 р. середня ефективна ставка податку на доходи найбільш заможних громадян становила 9,8 % (а частка сплаченого ними ПДФО – 2,5 % загальної суми надходжень податку до бюджету), тоді як ставка податку за трудовими доходами решти громадян – 10,13 %¹. Зазначене свідчить про те, що податок на доходи фізичних осіб не виконує функції перерозподілу доходів від багатих до бідних.

У контексті зазначеного безперечно позитивним з погляду забезпечення дотримання вимог принципу справедливості стало ухвалення норми щодо оподаткування доходів фізичних осіб у формі процентів на поточний або вкладний (депозитний) банківський рахунок. Згідно з Податковим кодексом України 2010 р. вони мали оподатковуватися за ставкою 5 %, проте введення в дію цієї норми було відтерміновано до 1 січня 2015 р. Законом України “Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні” від 27.03.2014 № 1166-VII, починаючи з 1 липня 2014 р., запроваджувалася прогресивна шкала ставок (15, 20, 25 %) для таких видів пасивних доходів, як проценти, роялті, інвестиційний прибуток, а з 1 січня 2015 р. – і для дивідендів. Проте не всі процентні доходи підлягали оподаткуванню, а лише ті, сума яких перевищувала в розрахунку на рік 17 прожиткових мінімумів для працездатної особи станом на 1 січня звітного податкового року.

Закон України “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо пасивних доходів” від 04.07.2014 № 1588-VII скасовує прогресивну шкалу оподаткування пасивних доходів і замість неї встановлює пропорційну ставку оподаткування доходів фізичних осіб у вигляді процентів у розмірі 15 %. Відповідно до Закону оподаткування роялті, інвестиційного прибутку та дивідендів здійснюватиметься згідно з редакцією Податкового кодексу України, чинною до 1 липня 2014 р., із застосуванням ставок: для роялті та інвестиційного прибутку – 15 % (17 % до суми перевищення 10-кратного розміру мінімальної заробітної плати станом на 1 січня звітного податкового року); для дивідендів, незалежно від розміру отриманого доходу, – 5 %. Для оподаткування інших пасивних доходів від розміщення капіталу запроваджено єдину ставку в розмірі 15 %. Таким чином, пільгова ставка податку зберігатиметься лише для дивідендів, що дасть можливість використовувати їх у схемах оптимізації зобов'язань з податку на доходи фізичних осіб.

Оподаткування процентів за банківськими депозитами є важливим кроком на шляху гармонізації українського законодавства з європейським, адже в усіх країнах

¹ Швабій К. І. Фіскальна ефективність податку на доходи фізичних осіб / К. І. Швабій // *Фінанси України*. – 2012. – № 3. – С. 32–35.

ЄС доходи у формі процентів оподатковуються. При цьому в Болгарії, Естонії, Румунії, Словаччині й Угорщині проценти і приріст капіталу оподатковуються за такою самою ставкою, як і інші доходи фізичних осіб (у Словаччині – за максимальною ставкою малопрогресивного податку). В окремих країнах (Бельгія, Великобританія, Данія, Іспанія, Люксембург, Фінляндія) оподаткування процентів відбувається за прогресивною або малопрогресивною (дві ставки) шкалою податку. В інших країнах ЄС встановлено пільгові ставки податку на доходи, одержані у формі процентів (табл. 2.39).

Зміна концептуальних підходів до оподаткування процентних доходів в Україні свідчить про те, що вибір моделі їх оподаткування здійснювався не на наукових засадах, а методом спроб і помилок. Відтак упроваджена модель виявилася далекою від потреб соціальної справедливості в оподаткуванні, особливо з урахуванням скасування неоподаткованого мінімуму процентних доходів, яке поставило в однакові умови власників багатотисячних депозитів і вкладників-пенсіонерів. Це очевидно на тлі збереження пільгової ставки оподаткування інших пасивних доходів – дивідендів, одержувачами яких є переважно забезпечені верстви населення (хоча значна частина населення країни – це власники акцій, отриманих ними у процесі приватизації, проте у більшості випадків такі акції не дають жодного доходу), на відміну від процентних доходів, які зазвичай можуть бути основним або єдиним видом пасивних доходів для більшості населення із середніми та нижчими від середніх доходами.

Порівняльний аналіз оподаткування доходів фізичних осіб, одержаних у формі дивідендів, в Україні та країнах ЄС свідчить, що Словаччина є єдиною країною, де дивіденди не оподатковуються. За нижчою, ніж процентні доходи, ставкою вони оподатковуються в невеликій групі країн (Болгарія, Греція, Кіпр, Франція), до того ж ця ставка, за винятком Болгарії, перевищує рівень ставки податку на дивіденди в Україні. Вища ставка податку на доходи у формі дивідендів, порівняно з процентними доходами, встановлена в Литві й на Мальті. У Великобританії, Данії, Ірландії, Фінляндії й Хорватії справляється прогресивний або малопрогресивний податок на дивіденди фізичних осіб. У більшості країн ЄС усі пасивні доходи фізичних осіб оподатковуються за єдиною ставкою, причому в окремих із них забезпечується рівноцінне оподаткування трудових і пасивних доходів (доходів від капіталу). З огляду на викладене в Україні варто встановити єдиний режим оподаткування процентів і дивідендів, що закрило б лазівку для оптимізації платежів із податку на доходи фізичних осіб і сприяло би підвищенню ступеня справедливості в оподаткуванні.

Безперечно, позитивним з погляду дотримання вимог принципу справедливості стало запровадження у 2014 р. оподаткування доходів фізичних осіб у формі пенсійних виплат, якщо їх розмір перевищує 10 тис. грн (податок справлятиметься із суми перевищення). Зважаючи на низький рівень державних пенсій у переважній більшості населення України, запровадження оподаткування доходів пенсіонерів, що значно перевищують їх середній рівень, давно на часі, тим більше, що практика оподаткування пенсійного доходу, поширена в деяких розвинутих європейських

Таблиця 2.39

Ставки оподаткування доходів фізичних осіб у країнах ЄС у 2013 р., %

Країни	Максимальна ставка податку на доходи ¹	Проценти	Дивіденди	Приріст капіталу
Австрія	50,0	25	25	25
Бельгія	53,7	15, 25	25	Немає
Болгарія	10,0	10	5	10
Великобританія	45,0	10, 20, 40, 45	10, 32,5, 37,5	18, 28
Греція	46,0	15	10	Немає
Данія	55,6	Від 35,63 (коли процентний дохід менше встановленої межі доходів) до 51,7 (більше встановленої межі доходів)	Від 27 (коли зазначений дохід менше встановленої межі доходів) до 42 (більше встановленої межі доходів)	Від 27 (коли зазначений дохід менше встановленої межі доходів) до 51,7 (більше встановленої межі доходів)
Естонія	21,0	21	21	21
Ірландія	48,0	33 ²	20, 41 ²	33
Іспанія	52,0	21 (до 6000 евро), 25 (від 6000 до 24 000 евро), 27 (понад 24 000 евро)	21, 25, 27	21, 25, 27
Італія	47,3	20	20	20
Кіпр	35,0	30	20	20
Латвія	24,0	10	10	15
Литва	15,0	15	20	15
Люксембург	43,6	10 (застосовуються прогресивні ставки, однак за відповідності встановленим законодавством умовам надається можливість використання ставки в розмірі 10)	15	Від 42,8 (коли зазначений дохід менше встановленої межі доходів) до 43,6 (більше встановленої межі доходів) ³
Мальта	35,0	15	35	0–35
Нідерланди	52,0	30 ⁴	30 ⁴	30 ⁴
Німеччина	47,5	26,375	26,375	26,375

Закінчення табл. 2.39

Країни	Максимальна ставка податку на доходи ¹	Проценти	Дивіденди	Приріст капіталу
Польща	32,0	19	19	19
Португалія	56,5	28	28	28
Румунія	16,0	16	16	16
Словаччина	25,0	19, 25	Немає	19, 25
Словенія	50,0	20	20	25 (ставка скорочується на 5 в. п. для кожних 5 років володіння)
Угорщина	16,0	16	16	16
Фінляндія	51,0	30 (для доходів до 50 тис. євро) або 32 (для доходів понад 50 тис. євро)	30 (для доходів до 50 тис. євро) або 32 (для доходів понад 50 тис. євро)	30 (для доходів до 50 тис. євро) або 32 (для доходів понад 50 тис. євро)
Франція	50,3	24 ⁵	21 ⁵	Прогресивні ставки особистого прибуткового податку ⁵
Хорватія	47,2	40	12–40	25–40
Чехія	22,0	15	15	15
Швеція	56,7	30	30	30

¹ Вказано сумарні максимальні ставки податку на доходи фізичних осіб на центральному й регіональному рівнях, включаючи і додаткові податки, скориговані шляхом вирахування з податкової бази на центральному рівні регіональних або інших особистих прибуткових податків, якщо це передбачено законодавством для резидентів.

² В Ірландії зазначені доходи є також об'єктом загального соціального збору (Universal Social Charge), що дорівнює 4–7 %, та додатково можуть бути об'єктом внесків на соціальне страхування.

³ У Люксембурзі зазначені податкові ставки на доходи від просту капіталу застосовуються тільки у разі, якщо приріст капіталу реалізується в короткостроковій перспективі (менше 6 міс.) або коли йдеться про істотну (пряму чи непряму) участь у капіталі (понад 10 % капіталу або акцій).

⁴ У Нідерландах доходом вважається умовна сума річної дохідності від інвестицій у розмірі 4 %; остання вважається податковою базою (фактичний дохід урахуванню не підлягає).

⁵ У Франції зазначені доходи, крім податку на доходи фізичних осіб, є об'єктом спеціального внеску солідарності, який становить 15,5 %.

Складено за: Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway: 2014 edition. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014. – P. 32 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf; Deloitte International tax Countries highlights 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dits.deloitte.com/Administration/ManageHomePage/Popup.aspx?ChildPage=Country%20Guides%20and%20Highlights>.

країнах, підтвердила свою ефективність. З огляду на проблеми, що накопичилися у сфері солідарної системи пенсійного забезпечення (дефіцит коштів Пенсійного фонду, високий рівень навантаження на працездатне населення тощо), оподаткування пенсій є виправданим кроком. До того ж воно сприятиме хоча б частковому перерозподілу податкового навантаження на забезпечені верстви населення.

В умовах великих масштабів тінізації доходів забезпечення справедливості в оподаткуванні потребує доповнення податку на доходи фізичних осіб оподаткуванням майна. Поєднання зазначених податків дає змогу привести оподаткування у відповідність із реальним податковим потенціалом платника та забезпечити реалізацію на практиці принципу платоспроможності в оподаткуванні.

З огляду на важливість цілей, які досягаються за допомогою оподаткування нерухомого майна, постає потреба в побудові ефективного механізму оподаткування нерухомості в Україні. На сьогодні цей механізм перебуває на стадії формування, оскільки податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в його чинній редакції (ст. 265 Податкового кодексу України) не забезпечить достатніх надходжень до місцевих бюджетів. Крім того, незважаючи на обмеження бази податку нерухомістю, власниками якої є переважно багаті громадяни, він не сприятиме підвищенню соціальної справедливості в оподаткуванні внаслідок лазівок для його уникнення. Такі лазівки містяться в податковому законодавстві, а також пов'язані з недоліками державної системи реєстрації нерухомості, яка не надає повної інформації про всі об'єкти нерухомого майна у країні. З 1 січня 2013 р. в Україні діє нова система реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, що має бути адаптована до стандартів Євросоюзу. Створено відповідний Державний реєстр, проте його наповнення інформацією, за повідомленням голови Всеукраїнської асоціації БТІ, дорівнює близько 5–7 %¹. Основною проблемою є те, що більшість БТІ вели реєстраційні справи в паперовому вигляді, тоді як Реєстр становить електронну базу даних. Відповідно інформація з баз даних БТІ практично не була перенесена в Реєстр².

Таким чином, побудова механізму оподаткування нерухомого майна, що відповідає принципу соціальної справедливості, передбачає забезпечення повноти й актуальності інформації у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, а також усунення лазівок у податковому законодавстві, які дають можливість уникати сплати податку.

На заваді реалізації принципу соціальної справедливості в оподаткуванні нерухомого майна постало визначення бази податку на підставі площі нерухомості, яка є лише одним із чинників, що впливають на її вартість. Тож підвищення справедливості в оподаткуванні потребує переходу в перспективі до оподаткування нерухо-

¹ Більшість власників габаритного житла не платять податку на нерухомість // Економіст: новини економіки, податкове регулювання. – 2014. – 2 лип. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua-ekonomist.com/7551-blshst-vlasnikv-gabaritnogo-zhitla-ne-platyat-podatku-na-neruhomst.html>.

² Нова система реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень // DLA Piper, 1/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eba.com.ua/static/members_reviews/DLA_News_01_2013_Ukr.pdf.

мого майна на основі вартості, для чого слід розробити просту та справедливую методику оцінювання вартості майна та створити відповідну електронну базу даних. Лише тоді застосування майнового податку на практиці виявиться ефективним, сприятиме збільшенню потенційних надходжень до місцевих бюджетів та виконуватиме функцію згладжування надмірної диференціації доходів населення, що нині майже сягає критичного рівня.

Після останньої світової кризи актуалізувалися дискусії про доцільність запровадження податку на чисту вартість майна (податок на багатство). Це один із небагатьох податків (якщо не єдиний), котрий може не вважатися соціально несправедливим, а його фіскальна ефективність реалізується суто за рахунок значних розмірів об'єкта оподаткування, оскільки податок стягується, зазвичай за низькими ставками на підставі помірних оцінок обмеженого й чітко встановленого класу активів, що перебувають у власності індивідуума. Вкрай обмежена й кількість пільг з податку.

У роки, що передували фінансовій кризі, різні країни, зокрема Данія, Швеція, Німеччина, Італія, Люксембург, загалом скасували або зупинили податок на багатство. Серед причин його скасування називали такі: невисока фіскальна ефективність податку через високі витрати на адміністрування, негативний вплив на інвестиційну привабливість держави, створення стимулів до виведення майнових активів за межі країни.

Очевидно, ті самі причини перешкоджають поширенню податку на багатство в післякризовий період. Незважаючи на різноманітність застосовуваних моделей податку, частка забезпечуваних ним надходжень залишається невеликою: за останніми даними ОЕСР, вона коливається від 0,1 % ВВП в Іспанії та 0,2 % ВВП у Франції до 1,2 % ВВП у Швейцарії¹.

Неодноразові спроби запровадити податок на багатство робилися і в Україні, проте їх не можна вважати вдалими, оскільки імплементація такого податку спричинила би подвійне оподаткування одних і тих самих об'єктів, а відтак суперечила б вимогами раціонального оподаткування. Зважаючи на проблеми із запровадженням податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, немає сенсу розробляти податок на багатство, який не матиме перспектив ефективного адміністрування.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

1. Встановлено, що за наслідками ухвалення Податкового кодексу в Україні сформувався податкова система, яка характеризується:

- високим рівнем перерозподілу ВВП (25,7 і 25,6 % у 2011 і 2012 рр. відповідно, порівняно з 25,7 % у 2008 р.), що не зазнав істотних змін, незважаючи на етапне зниження ставки податку на прибуток підприємств та зростання втрат бюджету від надання податкових пільг, і є вищим, ніж в усіх постсоці-

¹ Revenue Statistics / OECD [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>.

лістичних і навіть у деяких розвинутих країнах ЄС. Високий рівень податкового навантаження в Україні спричинений не розміром податкових ставок, а широкою базою окремих податків і зборів та порушенням норм податкового законодавства контролюючими органами, зокрема вимогами сплати податків наперед та їх переплатами, бюджетною заборгованістю з відшкодування ПДВ, неправомірним донарахуванням податків і штрафних санкцій. Зазначене негативно впливає на інвестиційний клімат й ускладнює виведення економіки на траєкторію стійкого економічного зростання;

- розподілом податкового навантаження між факторами виробництва, якому притаманне встановлення (з 2006 р.) його найвищого рівня на працю і найнижчого на капітал. Перше стало однією з основних причин тінізації доходів громадян. Друге мало створити сприятливі умови для внутрішніх і зовнішніх інвестицій у модернізацію економіки, натомість супроводжувалося зростанням непродуктивного використання капіталу (вкладення у предмети розкоші, закордонну житлову нерухомість тощо) та виведенням в офшори з наступною частковою рекапіталізацією в національну економіку;
- низьким рівнем оподаткування природних ресурсів;
- надмірними диспропорціями в розподілі податкового навантаження між видами економічної діяльності у зв'язку з наданням окремим із них податкових пільг;
- необґрунтованим наданням та неефективним використанням податкових пільг, що нівелює взаємозв'язок між їх обсягами та регулюючою функцією податків;
- малопрогресивним (до ухвалення Податкового кодексу України – пропорційним) ПДФО як основним (проте неефективним) інструментом боротьби з тіншовими доходами і зайнятістю;
- невідповідністю наявного розподілу податкового навантаження рівню платоспроможності фізичних осіб, коли основний тягар оподаткування припадає на мало- та середньозабезпечені верстви населення; нерівномірним розподілом навантаження ПДФО між різними джерелами доходів;
- нестабільністю як результатом надто частого перегляду нормативно-правової бази оподаткування;
- побудовою взаємовідносин між податковими органами і платниками переважно на засадах примусу, а не партнерства, неоднаковим ставленням органів фіскальної служби до різних категорій платників податків з акцентом на посиленні податкового й адміністративного тиску на сумлінних платників;
- високим рівнем ухилення від сплати податків та низьким рівнем податкової культури.

2. Дослідження податкового потенціалу економічного зростання в Україні показало, що в умовах нестійкого повільного зростання чи провалу економіки стрімке зниження податкових надходжень у зв'язку зі скороченням бази оподаткування в Україні компенсується шляхом посилення фіскального тиску на платників податків (переважно на корпоративний сектор). Заміщення втрат бюджету додатковою

мобілізацією ресурсів із застосуванням адміністративних методів призводить до скорочення бази оподаткування в наступних бюджетних періодах унаслідок формування дефіциту робочого капіталу та уповільнення ділової активності суб'єктів господарювання, а також негативної реакції платників податків у вигляді ухилення від оподаткування чи його уникнення.

Крім того, підвищення податкового тягаря в період економічної кризи призводить до прискорення темпів зменшення податкових надходжень, які випереджають темпи скорочення податкової бази, відображаючи наслідки “каскадного” ефекту зупинки економіки.

Таким чином, відновлення економіки та її помірне зростання (3–5 %), супроводжуване незначною інфляцією (на рівні 2–4 %), є передумовою зростання фіскального потенціалу системи оподаткування без посилення податкового навантаження на платників податків та формування їхньої додаткової негативної реакції на надлишковий податковий тягар.

3. Встановлено, що особливості сформованої за наслідками ухвалення Податкового кодексу України податкової системи є результатом поєднання заходів фіскальної експансії (податкового й бюджетного стимулювання) та рестрикції (посилення податкового тягаря), замість політики фіскальної консолідації, реалізації якої потребували макроекономічна ситуація і фіскальні дисбаланси.

Фактично після кризового 2009 р., коли проводилася політика фіскальної консолідації, що супроводжувалася зменшенням державних видатків на 0,6 %, і в умовах відновлення, і в умовах стагнації економіки держава здійснювала стимулюючу бюджетну політику, яка зумовила гібридний характер податкової політики, основаної на поєднанні інструментів податкового стимулювання з інструментами податкового фіскалізму (посилення податкового навантаження). При цьому темп зростання видатків зведеного бюджету в 2008–2013 рр. (163,6 %) перевищив темп зростання його доходів (148,6 %) і ВВП (153,5 %), що свідчить про формування надмірного державного навантаження на економіку – перерозподіл через доходи сектору ЗДУ 44–45 %, а через видатки – 50 % ВВП. Останнє перевищує рівень усіх постсоціалістичних і більшості розвинутих країн ЄС, наближаючись до рівня таких країн, як Швеція (52,0 %) і Греція (53,7 %), що дає змогу охарактеризувати цей рівень як непомірний для української економіки.

Зростання державних видатків супроводжувалося погіршенням їх структури, що передусім проявилось у значному зменшенні частки видатків на економічну діяльність (з 5,4 % ВВП у 2008 р. до 3,5 % у 2013 р.), яка встановилася на нижчому порівняно з більшістю постсоціалістичних країн ЄС рівні, та подальшому зростанні частки видатків на державне управління і соціальний захист та соціальне забезпечення населення. Видатки зведеного бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення в Україні з урахуванням видатків Пенсійного фонду та фондів соціального страхування (24 % ВВП у 2012 р. і 25,5 % у 2013 р.) були вищими за середній їх рівень не лише в країнах – нових членах ЄС (13,9 %), а й у розвинутих (20,5 %), і фактично перебували на рівні таких країн, як Данія, Франція і Фінляндія. Ці зміни структури державних видатків посилювали деформації структури сукупно-

го попиту у бік споживання й зашкодили його інвестиційній складовій. При цьому внаслідок невідповідності пропозиції вітчизняних товарів та послуг наявному попиту його стрімке розширення супроводжувалося формуванням загального дефіциту зовнішньоторговельного балансу. Відтак зростання державних видатків за умови погіршення їх структури призвело до руйнування підґрунтя для забезпечення сталого економічного зростання.

До аналогічних макроекономічних наслідків призвела й гібридна податкова політика за одночасного посилення податкового навантаження на платників. Останнє відбувалося за рахунок податків на споживання на тлі зменшення фіскальної ролі податків на доходи суб'єктів господарювання. І хоча теоретично перенесення податкового навантаження з доходів на споживання не мало чинити негативного впливу на економічні процеси, на практиці такий вплив спостерігався, позаяк податкове навантаження на споживання посилювалося не стільки внаслідок підвищення ставок податків (їх підвищення лягає на плечі споживачів), скільки через переплати податку, що негативно впливають на суб'єктів господарювання.

Переплати податку на прибуток і бюджетна заборгованість з відшкодування ПДВ, що набули хронічного характеру, не лише призвели до звуження бази оподаткування і зменшення (з певним часовим лагом) фіскального потенціалу обох податків, а й стали важливим фактором гальмування економічних процесів та погіршення інвестиційного клімату. На мікрорівні їх наслідком є надмірне вилучення обігових коштів підприємств, необхідних для ведення операційної діяльності, та частини робочого капіталу. Крім того, інструменти адміністративного тиску на платників звели нанівець вплив заходів податкового стимулювання: ні нові податкові пільги, ні зниження ставки податку на прибуток не покращили інвестиційний клімат у країні. Зазначене свідчить про переваги відкритої податкової політики, що ґрунтується на підвищенні податкових ставок, над популістською податковою політикою, яка, проголошуючи зменшення податкових ставок, використовує приховані методи посилення податкового навантаження на платників.

Викладене свідчить про необхідність зміни податкової політики і моделі податкової системи України. Проте змінити модель податкової системи неможливо без скорочення бюджетних видатків, удосконалення їх структури та підвищення ефективності використання бюджетних коштів, що потребує забезпечення прозорості сектору загальнодержавного управління та зниження рівня корупції. При цьому нова модель має ґрунтуватися на перенесенні податкового навантаження з податків на працю на екологічні податки, оподаткування споживання й нерухомого майна. Підвищення податків на споживання повинно відбуватися у відкритий спосіб – шляхом збільшення їх ставок, а не примусу до переplat.

4. Визначено найважливіші завдання реформування податкової системи України на сучасному етапі:

4.1. Зменшення кількості платежів на рік, а також витрат часу й коштів суб'єктів підприємницької діяльності на ведення податкового обліку й сплату податків, що

перешкоджають радикальному покращанню позицій України в міжнародному рейтингу умов ведення бізнесу.

4.2. Оптимізація складу податкової системи України з метою її спрощення та приведення у відповідність зі складом податків у класифікації державних доходів, покладеній в основу статистики державних фінансів МВФ, і класифікації податків у Європейській системі рахунків (ЄСР-95).

4.3. Послаблення податкового навантаження на економіку загалом (шляхом відмови від сплати податків наперед і забезпечення вчасного відшкодування ПДВ) і фонд заробітної плати зокрема (шляхом зниження ставки ЄСВ). При цьому обґрунтовано неможливість зниження ставки ЄСВ до 18 %, яке внаслідок реакції платників з часовим лагом, що становить як мінімум один рік, у перший рік призведе до втрат на рівні 104–105 млрд грн.

З огляду на масштаби втрат Пенсійного фонду запропоновано спочатку зменшити ставку ЄСВ для роботодавців до 30 % і підвищити її для працівників до 6 % з використанням механізму “бруттизації” заробітної плати. Відтак сукупна ставка єдиного внеску становитиме 36 %. У разі реалізації запропонованого сценарію втрати дорівнюватимуть 19–20 млрд грн. Якщо зазначене реформування дасть позитивні результати (виведення частини зарплати з тіні), на другому етапі ставки можуть знизити відповідно до 26,6 і 32 %.

Визначено умови зниження ставки ЄСВ в Україні, серед яких:

- підписання Меморандуму між урядом і роботодавцями щодо виведення зарплат із тіні у разі послаблення навантаження на фонд заробітної плати;
- зменшення видатків Пенсійного фонду шляхом реформування пенсійної системи;
- зниження видатків фондів соціального страхування через їх об'єднання в один фонд;
- реалізація інших заходів, спрямованих на детінізацію заробітної плати, зокрема непрямих методів контролю податкових зобов'язань платників податків (контролю за витратами), удосконалення податкового контролю у сфері трансфертного ціноутворення, подальшого обмеження розрахунків у готівковій формі, посилення матеріальної відповідальності роботодавців за використання праці робітників без укладання трудових угод;
- запровадження компенсаторів, здатних збільшити надходження до зведеного бюджету, з якого надаватимуться трансферти Пенсійному фонду (підвищення ставок плати за користування надрами при видобуванні окремих видів корисних копалин, реформування податку на нерухоме майно).

4.4. Перегляд чинних податкових пільг, наданих на індивідуальній чи галузевій основі, на предмет їх реальної ефективності у сприянні розвитку економіки та відповідності принципам застосування податкових інструментів, закріпленим у законодавстві ЄС. Запровадження замість них інвестиційної податкової знижки.

4.5. Реалізація державного контролю у сфері надання та використання податкових пільг:

- запровадження нових підходів до надання податкових пільг, зокрема:
 - встановлення обмеженого терміну їх використання;
 - законодавче визначення умов надання й очікуваних результатів запровадження податкових пільг з метою мінімізації можливостей їх використання для уникнення податків та оцінювання ефективності;
 - подання разом із проектом закону про Державний бюджет України, схваленим Кабінетом Міністрів України, переліку нових пільг з податків і зборів, котрі пропонується запровадити, з обґрунтуванням необхідності їх надання та розрахунком очікуваних втрат доходів бюджету від їх запровадження. Обґрунтування необхідності надання податкових пільг передбачає отримання відповідей на такі запитання: чому є потреба у введенні нової пільги; виконанню яких завдань і досягненню яких цілей сприятиме застосування пільги; яким чином оцінюватиметься її результативність;
- здійснення моніторингу та контролю ефективності використання податкових пільг, а також оприлюднення результатів їх застосування у звітах, що додаються до річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України.

4.6. Створення сприятливих передумов для зростання фіскальної ефективності ПДВ шляхом, з одного боку, зменшення можливостей ухилитися від його сплати й отримувати незаконне відшкодування податку з бюджету, а з другого – унеможливлення перекадання тягаря податку на виробників через затримку з відшкодуванням узгоджених сум переплаченого податку з бюджету.

4.7. Розширення бази акцизного податку шляхом внесення до переліку підакцизних товарів електроенергії та природного газу, які входять до гармонізованої номенклатури товарів у країнах – членах ЄС.

4.8. Встановлення справедливої плати за користування надрами, основаної на принципі рентного доходу, що дасть змогу змінити пропорцію його розподілу між надрокористувачами і державою на користь останньої.

4.9. Поступове підвищення фіскальної ефективності екологічно орієнтованих податків та зборів шляхом:

- 1) збільшення ставок енергетичних податків і зборів до мінімального рівня, встановленого Директивою 2003/96/ЄС;
- 2) розроблення довгострокової стратегії підвищення ставок податку на парникові гази до мінімального в країнах ЄС рівня;
- 3) введення збору з пасажирів авіалайнерів, податку з власників транспортних засобів за рівнем викиду двоокису вуглецю та рівнем генерованої потужності (з урахуванням альтернативних джерел енергії);
- 4) запровадження збору/акцизу на пакети і контейнери зі скла, пластику чи заліза, подальше підвищення та диференціація (зважаючи на рівень платоспроможності групи забруднювачів) ставок екологічного податку для твердих відходів, викидів в атмосферне повітря стаціонарними та пересувними джерелами забруднення;

5) введення збору за переробку та очистку води для модернізації очисних споруд і підвищення їх енергоефективності, збору з бутильованої води (для фінансування заходів щодо відновлення водних ресурсів).

4.10. Забезпечення місцевих бюджетів надійними джерелами надходжень шляхом перетворення податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, на податок із науково обґрунтованим неоподатковуваним мінімумом, широкою базою і ставками, диференційованими залежно від площі нерухомості. З цієї метою необхідно:

1) зменшити неоподатковуваний мінімум загальної площі нерухомості, встановивши його на однаковому рівні для квартир і будинків.

При визначенні неоподаткованого мінімуму загальної площі нерухомості за основу запропоновано взяти санітарну норму, встановлену Законом України “Про приватизацію державного житлового фонду” – 21 м² на наймача і кожного члена його сім’ї та додатково 10 м² на сім’ю. З огляду на цю норму та середній розмір домогосподарства в Україні (2,58 особи), величину неоподаткованого мінімуму запропоновано встановити на рівні 64 м²;

2) включити садові та дачні будинки до об’єкта оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;

3) підвищити ступінь прогресії в оподаткуванні житлової нерухомості, встановивши такі граничні (мінімальна і максимальна) ставки податку: для об’єктів оподаткування із загальною площею від 64 до 100 м² – 0,25–0,5 % мінімальної зарплати; від 100 до 200 м² – 0,5–1 %; від 200 до 400 м² – 0,75–1,5 %; від 400 до 600 м² – 1–2 %; понад 600 м² – 1,5–2,5 %;

4) запровадити оподаткування комерційної нерухомості.

4.11. Запровадження податку на рухоме майно у формі податку на володіння (автомобілі, мотоцикли, судна, літаки та гелікоптери).

5. Встановлено, що удосконалення податкової політики в Україні потребує зміни підходів до управління реформуванням оподаткування:

- доповнення податкової реформи реформуванням інших сфер економіки і суспільного життя, які впливають на податкові реакції економічних агентів і від яких залежить ефективність реалізації податкової політики;
- підвищення наукової обґрунтованості пропозицій щодо реформування оподаткування;
- узгодження його стратегічних і тактичних завдань;
- забезпечення розумного поєднання гнучкості й стабільності податкового законодавства, відмова від радикалізму в цій сфері як такого, що негативно впливає на підприємницьку діяльність;
- пошук адекватних шляхів розв’язання суперечності між інтересами фіска й економічними інтересами платників податків;
- забезпечення відповідності податкових новацій суспільним очікуванням як запорука їх суспільного сприйняття;

– гарантування відкритості процесів формування й реалізації податкової політики для широкого суспільного обговорення; регламентація процедури такого обговорення відповідно до європейських стандартів публічних консультацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Апокин А.* Бюджетная консолидация: последствия для экономического роста / А. Апокин, И. Ипатова, И. Сухарева // Экономическая политика [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ecpol.ru/monitoring/ezhemesyachnye/1063-byudzhelnaya-konsolidatsiya-posledstviya-dlya-ekonomicheskogo-rosta.html>.
2. *Б'юкенен Дж. М.* Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави : пер. з англ. / Дж. М. Б'юкенен, Р. А. Масгрейв. – К. : КМ Академія, 2004. – 178 с.
3. База даних рейтингу “Ведення бізнесу” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraint#paying-taxes>.
4. Більшість власників габаритного житла не платять податку на нерухомість // Економіст. – 2014. – 2 лип. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua-ekonomist.com/7551-blshst-vlasnikv-gabaritnogo-zhitla-ne-platyat-podatku-na-neruhomst.html>.
5. *Болл А.* Болезненное средство / А. Болл, Д. Ли, П. Лунгани // Финансы и развитие. – 2000. – Сент. – С. 21.
6. *Васильева М. И.* Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды / М. И. Васильева // Экологическое право. – 2007. – № 2. – С. 8–19.
7. *Гетманцев Д.* Налоговая система средневековья с непредсказуемыми последствиями / Д. Гетманцев // Зеркало недели. Украина [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.zn.ua/business/nalogovaya-sistema-srednekovyua-s-nepredskazuemyi-posledstviyami-_html.
8. Госагентство экологических инвестиций: Минфин блокирует “киотские” деньги: экологические проекты остаются без финансирования // Минфин. – 2014. – 24 черв. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minfin.com.ua/2014/06/24/3452638>.
9. Динаміка податкового навантаження в Україні в контексті реалізації податкової реформи / за ред. Т. І. Єфименко, А. М. Соколовської. – К. : ДНУ “Акад. фін. управління”, 2013. – С. 114.
10. *Єфименко Т. І.* Фіскальна консолідація в контексті антикризового регулювання / Т. І. Єфименко, С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов // Фінанси України. – 2013. – № 2. – С. 7–20.
11. Житлові будинки. Основні положення. ДБН В.2.2-15-2005, із змінами від 01.10.2012 ПАТ “УкрНДІінжпроект”, Мінрегіонбуд України, від 11.05.2012 № 222 // Державні будівельні норми України. Будинки і споруди; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=2195:derzhavn%D1%96-bud%D1%96veln%D1%96-normi-ukra%D1%97ni&Itemid=132&lang=uk.

12. Закриття “схем Курченка” поповнило Держбюджет у квітні на 835 мільйонів гривень // Урядовий кур’єр. – 2014. – 18 квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukurier.gov.ua/uk/news/zakrittya-shem-kurchenka-popovnilo-derzhbyudzhet-ua>.
13. *Зимовець В. В.* Державна фінансова політика економічного розвитку / В. В. Зимовець ; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2010. – С. 188.
14. ЗМІ з’ясували, скільки дорогих автомобілів їздить українськими дорогами // Finance. UA [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.finance.ua/ua/~1/0/all/2011/11/29/260747>.
15. “Київміськбуд” взяв участь у роботі круглого столу “Державна житлова політика: проблема соціально-економічної ефективності” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kyivmiskbud.ua/ukr/news/387>.
16. Корупція та корупційні ризики в державних адміністративних органах: громадська думка населення України, підприємців, експертів : технічний документ – звіт за результатами дослідження / Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні (УРАС). – К., 2009. – С. 14.
17. *Лондар С. Л.* Європейська фіскальна консолідація: який досвід варто використати Україні? / С. Л. Лондар // Фінанси України. – 2014. – № 1. – С. 39–53.
18. *Макфаркар Р.* Работа над ошибками приватизации. Мировой опыт / Р. Макфаркар // Отечественные записки. – 2005. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.strana-oz.ru/2005/1/rabota-nad-oshibkami-privatizacii-mirovoyo-opyt>.
19. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2011 році. – К. : Міністерство екології та природних ресурсів України : LAT & K. – 2012. – 258 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/docs/activity-dopovidi/NacDopovid2011.pdf>.
20. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2012 році / Міністерство екології та природних ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.menr.gov.ua/docs/activity-protection/Ekomereja_zberjennya_biorizno_manittya_zemelni_resursi_tvarinniy_ta_roslinnyy_svit/publication/Nac_Dop_2012.doc.
21. Нова система реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень // DLA Piper. – 2013. – Січ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eba.com.ua/static/members_reviews/DLA_News_01_2013_Ukr.pdf.
22. Основні показники фінансового стану за 2004–2014 роки / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?&art_id=398672&cat_id=398671.
23. Перша Директива Ради 67/227/ЄЕС “Щодо гармонізації законодавства держав – членів стосовно податків з обороту” від 11 квітня 1967 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994-201>.
24. Податківці виявили нові тіньові схеми Курченка // Zahid.net. – 2014. – 13 черв. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zaxid.net/news/showNews.do?podatkovitsi_prodovzhuyut_viyavlyati_tinovi_shemi_kurchenka&objectId=1311460.
25. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755 (зі змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/print1363340526729271>.
26. Прийняття в експлуатацію житла в Україні у січні-вересні 2013 року : стат. бюл. / Державна служба статистики України. – К., 2013. – С. 15.

27. Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні : закон України від 27.03.2014 № 1166-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1166-18>.
28. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : закон України від 21.12.2010 № 2818-17 [Електронний ресурс.]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2818-17/print1358627886181066>.
29. Про порядок встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища : постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.1999 № 303 (зі змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/303-99-%D0%BF/page2>.
30. Про приватизацію державного житлового фонду : закон України від 19.06.1992 № 2482-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2482-12>.
31. Рейтинг країн за кількістю автомобілів на 1000 жителів // AutoNews [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://autonews-ua.info/more.html?id=5545>.
32. Соколовська А. М. Особливості податкової системи України та напрями її коригування / А. М. Соколовська // Фінанси України. – 2013. – № 9. – С. 31.
33. Соколовська А. М. Податкова політика в Україні в контексті тенденцій реформування оподаткування у країнах ЄС / А. М. Соколовська, Т. В. Кошук // Фінанси України. – 2012. – № 1. – С. 94–115.
34. Статистичний щорічник України за 2012 рік / за ред. О. Г. Осауленка. – К. : Державна служба статистики України, 2013. – С. 386.
35. Україна – третя в Європі за кількістю дорогих автомобілів, а за власниками Maybach випередила Німеччину // NEWSru.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.newsru.ua/ukraine/18may2011/maybach.html>.
36. Україна 2011. Статистичний збірник. – К. : Державна служба статистики України, 2012. – 27 с.
37. Фискальная консолидация: итоги визита МВФ в Украину // Экономические новости. – 2010. – 6 листоп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economic-ua.com/analitika/25099>.
38. Фінансова система національної економіки: проблеми розвитку та управління змінами : у 3 т. Т. 1 / за заг. ред. Т. І. Єфименко. – К. : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2012. – 894 с.
39. Формирование и реализация налоговой политики в сфере управления развитием промышленности: монография / В. П. Вишневыский, А. С. Веткин, В. Д. Чекина и др. / под общ. ред. В. П. Вишневыского / НАН Украины, Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2014. – 148 с.
40. Швабій К. І. Фіскальна ефективність податку на доходи фізичних осіб / К. І. Швабій // Фінанси України. – 2012. – № 3. – С. 32–35.
41. Щодо порушення законодавства під час реалізації схеми цільових екологічних (зелених) інвестицій в рамках угод з міжнародної торгівлі квотами на викиди парникових газів згідно зі ст. 17 Кіотського протоколу підрядними організаціями та ДП “Держекоінвест” : звернення Національного екологічного центру України від 06.05.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://climategroup.org.ua/wp-content/uploads/2007/02/NECUKontrol-GIS.pdf>.
42. Экономика налоговой политики : пер. с англ. / под ред. М. П. Девере. – М. : Филинь, 2002. – С. 41.

43. A New Strategy for The Single Market [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf.
44. *Alesina A.* Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending / A. Alesina, S. Ardagna // NBER Working Paper. – 2009. – № 15438. – 36 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nber.org/papers/w15438.pdf?new_window=1.
45. *Alesina A.* The Electoral Consequences of Large Fiscal Adjustments / Alesina A., Carloni D., Lecce G. // NBER Working Paper. – 2011. – № 17655. – 39 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nber.org/papers/w17655.pdf?new_window=1.
46. An Action Plan to combat tax fraud and evasion / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_fraud_evasion/role_of_the_eu/index_en.htm.
47. *Anderson D.* Fiscal Consolidation in the Euro Area: How Much Pain Can Structural Reforms Ease? / D. Anderson, B. Hunt, S. Snudden // IMF Working Paper. – 2013. – № 211. – 31 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13211.pdf>.
48. Annual work programme for the implementation of Fiscalis 2020 programme [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_cooperation/fiscalis_programme/legal_texts_docs/awp_2014.pdf.
49. *Appel H.* Ideas Versus Resources: Explaining the Flat Tax and Pension Privatization Revolutions in Eastern Europe and the Former Soviet Union / H. Appel, M. A. Orenstein // Comparative Political Studies. – 2013. – Vol. 46. – № 2. – P. 16–17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mitchellorenstein.com/wp-content/uploads/2012/07/Ideas-versus-Resources-15.pdf>.
50. *Barker T.* Equity and ecotax reform in the EU: achieving a 10 per cent reduction CO₂ emissions using excise duties / T. Barker, J. Köhler // Fiscal Studies. – 1998. – Vol. 19, № 4. – P. 375–402.
51. *Chiroleu-Assouline M.* From Regressive Pollution Taxes to Progressive Environmental Tax Reforms / M. Chiroleu-Assouline, M. Fodha // CESifo Paper Series. – 2012. – № 12048 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <ftp://mse.univ-paris1.fr/pub/mse/CES2012/12048.pdf>.
52. Commission Communication clarifying EU rules / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/passenger_car/index_en.htm.
53. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: An Action Plan to strengthen the fight against tax fraud and tax evasion / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/com_2012_722_en.pdf.
54. Connecting Research and Researchers [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://orcid.org/0000-0001-9123-0642elibrary.ru>.
55. Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity (Text with EEA relevance) // Official Journal of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0096:en:HTML>.
56. Customs legislation // European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/legislation/legislation/customs/index_en.htm.

57. Data and maps // European Environment Agency [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps>.
58. Database on instruments used for environmental policy // European Environment Agency [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eea.europa.eu/themes/policy/economic-instruments>.
59. Decision № 70/2008/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 on a Paperless Environment for Customs and Trade // Official Journal of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:023:0021:0026:EN:PDF>.
60. *Deroubaix J.-F.* The Design of Ecological Tax Reform. The French Ecotax: A PETRAS Report / J.-F. Deroubaix, F. Lévêque. – P. : CERNA, 2002. – 109 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cerna.ensmp.fr/Documents/FL-PETRAS.pdf>.
61. Eco-Efficiency Indicators: Measuring Resource-use Efficiency and the Impact of Economic Activities on the Environment / United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. – Bangkok : ECOFYS, 2013. – 24 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/785eco.pdf>.
62. *Ehdaie J.* An Econometric Method for Estimating the Tax Elasticity and the Impact on Revenues of Discretionary Tax Measures / J. Ehdaie // World Bank Working Papers Series. – 1990. – № 334. – P. 2–3.
63. *Ekins P.* European Environmental Taxes and Charges: Recent Experience, Issues and Trends / P. Ekins // Ecological Economics. – 1999. – Vol. 31. – P. 39–62 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.elsevier.com/locate/ecocon.
64. Environmental indicator report 2012 – Ecosystem resilience and resource efficiency in a green economy in Europe. – Copenhagen : European Environment Agency, 2012. – P. 17.
65. Environmental Indicators // Eurostat Statistical Base [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
66. Environmental policy tools and evaluation // OESD [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/taxationinnovationandtheenvironment.htm>.
67. *Estevão M.* The Economic Effects of Fiscal Consolidation with Debt Feedback / M. Estevão, I. Samake // IMF Working Paper. – 2013. – № 136. – 50 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13136.pdf>.
68. Estimating revenue sensitivities with respect to the output gap Taxation trends in the European Union – Data for the EU Member States, Iceland and Norway. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2011. – С. 371.
69. European Economic Forecast // European Economy. – 2014. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee3_en.pdf.
70. European Economy – Economic Papers // European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/index_en.htm.
71. European Economy – Occasional Papers // European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/index_en.htm.

72. Excise duties on alcohol, tobacco and energy: General overview // European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/gen_overview/index_en.htm.
73. Fullerton D. Environmental Taxes / D. Fullerton, A. Leicester, S. Smith // NBER Working Paper Series. – 2008. – № 14197. – 59 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nber.org/papers/w14197>.
74. Fullerton D. Environmental Taxes / D. Fullerton, A. Leicester, S. Smith // Dimensions of Tax Design. Ch. 5: the Mirrlees Review. – L. : Routledge, 2008. – P. 432–436.
75. Government finance statistics. Summary tables – 1/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EK-13-001/EN/KS-EK-13-001-EN.PDF.
76. Helfand G. The Theory of Pollution Policy / G. Helfand, P. Berck, T. Maull / Handbook of Environmental Economics. – Vol. 1. – Amsterdam : North Holland Elsevier, 2003.
77. HORIZON 2020: The EU Framework Programme for Research and Innovation / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020>.
78. Improvements Needed in Detecting and Preventing Violations / US General Accounting Office. – Washington, D.C. : US GAO, 1990.
79. Innovation Union Scoreboard // European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/innovation-scoreboard/index_en.htm.
80. Innovation Union Scoreboard 2014. – Brussel : European Commission, 2014. – 94 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2014_en.pdf.
81. IRS Strategic Plan [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.irs.gov/.../irs.../strategic_plan_05_09.pdf.
82. Kosonen K. Regressivity of environmental taxation: myth or reality? / K. Kosonen // EU Taxation Working Papers. – 2012. – 21 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_32_en.pdf.
83. KPMG's Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2012. – P. 6–7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kpmg.com/Ca/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Individual-Income-Tax-Survey.pdf>.
84. Magat W. Effectiveness of the EPA's Regulatory Enforcement: The Case of Industrial Effluent Standards / W. Magat, K. Viscusi // Journal of Law and Economics. – 1990. – Vol. 33, № 2. – P. 331–360.
85. OECD Environmental Outlooks [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/environment/indicators-modelling-outlooks/outlooks.htm>.
86. OECD Factbook 2014: Economic, Environmental and Social Statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/888933026088>.
87. OECD Fiscal Consolidation Survey 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/888932696818>; <http://statlinks.oecdcode.org/422012161P1G015.XLS>.

88. Official Journal of the European Union L 347. – 2013. – Vol. 56 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2013:347:TOC>.
89. *Orenstein M. A.* Who Needs a Flat Tax? / M. A. Orenstein // *The New Times*. – 2011. – 14 Nov. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.newtimes.co.rw/news/index.php?i=14809&a=471533>.
90. *Plümper T.* Tax Competition and Income Inequality: Why did the Welfare State Survive / T. Plümper, V. E. Troeger // *University of Warwick Working Paper Series*. – 2012. – № 83. – 44 p.
91. *Princen S.* The role of tax policy in times of fiscal consolidation / S. Princen, G. Mourre // *Economic Papers*. – 2013. – № 502. – 110 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/pdf/esp502_en.pdf.
92. Public Finances in EMU // European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/public_finances_emu/index_en.htm.
93. Quarterly report on the euro area. – 2014. – Vol. 13, iss. 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/qr_euro_area/index_en.htm.
94. Restoring Public Finances, 2012 Update / OECD. – 2012. – 21 Nov. – 272 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/restoring-public-finances-2012-update_9789264179455-en.
95. Revenue Statistics // OECD [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>.
96. Sir John Major calls for windfall tax on energy profits // *BBC News*. – 2013. – 22 Oct. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-24621391>.
97. *Smith S.* The distributional consequences of taxes on energy and the carbon content of fuels / S. Smith // *European Economy*. – 1992. – № 1. – P. 241–267.
98. Social Security Programs Throughout the World: Europe 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2008-2009/europe/index.html>.
99. Social Security Programs Throughout the World: Europe 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2010-2011/europe/index.html>.
100. Social Security Programs Throughout the World: Europe 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2012-2013/europe/index.html>.
101. Statistical Annex of European Economy / European Commission. – Brussels, 2014. – P. 48–49 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/2014_05_05_stat_annex_en.pdf.
102. Studies made for the Commission // European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm.
103. Sustainable development in the European Union: 2013 monitoring report of the EU sustainable development strategy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-02-13-237/EN/KS-02-13-237-EN.PDF.

104. Sustainable Development Indicators: An overview of relevant Framework Programme funded research and identification of further needs in view of EU and international activities // EU Report 24271. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2010. – 204 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eurosfair.prdd.fr/7pc/doc/1290418967_kina24271enn_002.pdf?PHPSESSID=77bc56dcd2d4d93ffdac2c73f860c826.
105. Taking Stock A Progress Report on Fiscal Adjustment // International Monetary Fund. Fiscal monitor. – 2012. – Oct. – x, 103 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/02/pdf/fm1202.pdf>.
106. Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2008). – Р. : СТРП, 2009. – Р. 65 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/57/23/42012907.pdf>.
107. Tax guides and highlights // Deloitte International Tax Source. – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dits.deloitte.com/Administration/ManageHomePage/Popup.aspx?ChildPage=Country%20Guides%20and%20Highlights>.
108. Tax legislation / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/legislation/legislation/taxation/index_en.htm.
109. Tax reforms in EU Member States / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/tax_report/index_en.htm.
110. Tax reforms in EU Member States 2013: Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability // European Economy. – 2013. – № 5. – 117 p.
111. Taxation Papers / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/services_papers/working_papers/index_en.htm.
112. Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway // Eurostat Statistical books. – 2013.
113. Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway: 2013 edition. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2013/report.pdf.
114. Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway: 2014 edition. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf.
115. Taxation, Innovation and the Environment. – Р. : OECD Innovation Directorate, 2011. – 588 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.oecd.org/env/taxes/innovation.
116. The European Semester // European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/the_european_semester/index_en.htm.
117. The Sustainable Development Indicators [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/sdi/indicators>.
118. United Nations Environment Programme (UNEP) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unep.org/russian>.

119. VAT Legislation proposed // European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/key_documents/legislation_proposed/index_en.htm.
120. VAT Rates Applied in the Member States of the European Union // European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf.
121. *Wöhlbier F.* Consolidation on the revenue side and growth-friendly tax structures: an indicator based approach / F. Wöhlbier, C. Astarita, G. Mourre // *European Economy – Economic Papers*. – 2014. – № 513. – 83 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp513_en.pdf.
122. Worldwide personal tax guide: Income tax, social security and immigration 2013–2014 // Ernst & Young [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide_Personal_Tax_Guide_2013-2014/\\$File/2013-2014%20Worldwide%20personal%20tax%20guide.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide_Personal_Tax_Guide_2013-2014/$File/2013-2014%20Worldwide%20personal%20tax%20guide.pdf).

Додаток А. Динаміка ЕОП в Україні та країнах ЄС

Таблиця А.1

Вихідні дані (Динаміка надходжень ЕОП в Україні в 2008–2013 рр.), грн

Вид екологічного платежу	КБК	Рік	Загальний фонд		Спеціальний фонд		Всього надходжень	
			План на рік	Фактично	План на рік	Фактично	План на рік	Фактично
1 Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів	12020000	2008			1 545 460 335,78	1 558 415 429,83	1 545 460 335,78	1 558 415 429,83
		2009			1 751 670 280,47	1 538 349 621,35	1 751 670 280,47	1 538 349 621,35
		2010			1 779 052 158,30	1 905 371 440,49	1 779 052 158,30	1 905 371 440,49
		2011			232 760 771,07	285 118 257,21	232 760 771,07	285 118 257,21
		2012			10 509 469,60	25 545 049,24	10 509 469,60	25 545 049,24
		2013			1 457 033,01	7 927 407,30	1 457 033,01	7 927 407,30
2 Збір за спеціальне використання лісових ресурсів	13010000	2008	170 049 498,30	213 256 046,97			170 049 498,30	213 256 046,97
		2009	208 776 205,15	213 263 240,71			208 776 205,15	213 263 240,71
		2010	189 417 045,86	219 326 830,86			189 417 045,86	219 326 830,86
		2011	232 512 371,25	269 459 485,19			232 512 371,25	269 459 485,19
		2012	272 537 261,75	316 757 542,08			272 537 261,75	316 757 542,08
		2013	301 070 059,00	354 656 100,18			301 070 059,00	354 656 100,18
3 Збір за спеціальне використання води	13020000	2008	569 966 390,00	584 458 747,68			569 966 390,00	584 458 747,68
		2009	717 578 965,00	711 906 594,30			717 578 965,00	711 906 594,30
		2010	782 875 306,00	883 634 678,67			782 875 306,00	883 634 678,67
		2011	1 061 524 966,00	1 170 341 400,25			1 061 524 966,00	1 170 341 400,25
		2012	1 221 971 789,51	1 363 190 302,25			1 221 971 789,51	1 363 190 302,25
		2013	1 355 769 721,00	1 474 930 070,19			1 355 769 721,00	1 474 930 070,19

Продовження табл. А.1

Вид екологічного платежу	КБК	Рік	Загальний фонд		Спеціальний фонд		Всього надходжень	
			План на рік	Фактично	План на рік	Фактично	План на рік	Фактично
4 Плата за використання інших природних ресурсів	13070000	2008	1 200 000,00	1 361 935,59			1 200 000,00	1 361 935,59
		2009	1 200 000,00	1 179 215,19			1 200 000,00	1 179 215,19
		2010	1 330 000,00	888 937,42			1 330 000,00	888 937,42
		2011	1 328 000,00	1 727 718,56			1 328 000,00	1 727 718,56
		2012	2 629 100,00	4 094 813,47			2 629 100,00	4 094 813,47
		2013	3 881 693,00	5 138 102,11			3 881 693,00	5 138 102,11
5 Акцизний податок з вироблених в Україні піддакцизних товарів (продукції). Бензин моторний для автомобілів	14021700	2008				1 262 983 192,68		1 262 983 192,68
		2009				2 312 806 930,81		2 312 806 930,81
		2010		299 069 172,03		2 451 040 832,94		2 750 110 004,97
		2011				2 676 717 365,95		2 676 717 365,95
		2012			0,00	3 275 315 742,79	0,00	3 275 315 742,79
		2013			0,00	1 754 791 577,48	0,00	1 754 791 577,48
6 Акцизний податок з вироблених в Україні піддакцизних товарів (продукції). Інші нафтопродукти	14021800	2008				615 998 988,99		615 998 988,99
		2009				1 046 505 398,28		1 046 505 398,28
		2010		109 736 996,50		949 802 714,53		1 059 539 711,03
		2011				745 194 811,08		745 194 811,08
		2012			0,00	728 532 744,08	0,00	728 532 744,08
		2013			0,00	484 487 851,10	0,00	484 487 851,10
7 Акцизний податок з ввезених на митну територію України піддакцизних товарів (продукції). Бензин моторний для автомобілів	14031700	2008				1 042 588 219,43		1 042 588 219,43
		2009				1 951 542 814,65		1 951 542 814,65
		2010		187 866 465,67		1 823 969 214,33		2 011 835 680,00
		2011				3 836 129 212,54		3 836 129 212,54
		2012			0,00	4 377 556 808,74	0,00	4 377 556 808,74
		2013			0,00	3 414 142 938,65	0,00	3 414 142 938,65

Продовження табл. А.1

Вид екологічного платежу	КБК	Рік	Загальний фонд		Спеціальний фонд		Всього надходжень	
			План на рік	Фактично	План на рік	Фактично	План на рік	Фактично
8 Акційний податок з ввезених на митну територію України підакційних товарів (продукції). Інші нафтопродукти	14031800	2008				761 257 094,59		761 257 094,59
		2009				723 377 827,08		723 377 827,08
		2010		67 528 329,12		726 123 426,08		793 651 755,20
		2011				1 770 148 847,17		1 770 148 847,17
		2012			0,00	2 722 866 405,00	0,00	2 722 866 405,00
		2013			0,00	0,00	2 279 421 769,29	
9 Мито на нафтопродукти, транспортні засоби та шини до них, що ввозяться суб'єктами підприємницької діяльності та громадянами	15010500	2008			4 844 000 000,00	3 922 757 917,64	4 844 000 000,00	3 922 757 917,64
		2009			1 572 909 600,00	702 706 243,20	1 572 909 600,00	702 706 243,20
		2010		154 890 332,49			1 168 372 406,75	1 323 262 739,24
		2011				2 146 847 676,39		2 146 847 676,39
		2012				2 381 008 035,44	0,00	2 381 008 035,44
		2013			0,00	2 169 316 086,50	0,00	2 169 316 086,50
1н Збір за першу реєстрацію транспортного засобу	12030000	2008						
		2009						
		2010						
		2011						
		2012			479 191 294,39	659 641 260,32	479 191 294,39	659 641 260,32
		2013			581 075 878,75	568 772 071,40	568 772 071,40	
10 Збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію, крім електроенергії, виробленої кваліфікованими когенераційними установками	17050000	2008			3 607 403 300,00	2 779 628 003,59	3 607 403 300,00	2 779 628 003,59
		2009			2 435 000 000,00	2 267 686 858,60	2 435 000 000,00	2 267 686 858,60
		2010			2 279 600 000,00	2 254 077 338,34	2 279 600 000,00	2 254 077 338,34
		2011		2 600 000 000,00	1 922 817 521,54		2 600 000 000,00	1 922 817 521,54
		2012		2 500 000 000,00	2 448 315 114,87		2 500 000 000,00	2 448 315 114,87
		2013	2 500 000 000,00	2 554 403 529,28		2 500 000 000,00	2 554 403 529,28	

Продовження табл. А.1

Вид екологічного платежу	КБК	Рік	Загальний фонд		Спеціальний фонд		Всього надходжень	
			План на рік	Фактично	План на рік	Фактично	План на рік	Фактично
Збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності	17060000	2008			2 941 101 400,00	2 804 751 229,19	2 941 101 400,00	2 804 751 229,19
		2009			762 577 200,00	1 235 783 509,03	762 577 200,00	1 235 783 509,03
		2010	907 238 500,00	937 962 543,44	545 736 600,00	545 736 600,00	1 452 975 100,00	1 483 699 143,44
		2011	2 072 000 000,00	1 859 331 462,83			2 072 000 000,00	1 859 331 462,83
		2012	2 398 208 300,00	1 804 070 424,27			2 398 208 300,00	1 804 070 424,27
		2013	2 408 831 900,00	1 647 643 868,48			2 408 831 900,00	1 647 643 868,48
Екологічний податок	19010000	2008						
		2009						
		2010						
		2011			1 723 037 380,92	2 275 886 136,70	1 723 037 380,92	2 275 886 136,70
		2012			2 508 127 113,82	2 816 008 277,95	2 508 127 113,82	2 816 008 277,95
		2013			3 372 133 893,93	3 899 486 996,38	3 372 133 893,93	3 899 486 996,38
Збір за забруднення навколишнього природного середовища	19050000	2008			990 656 927,00	1 182 008 329,58	990 656 927,00	1 182 008 329,58
		2009			1 026 033 946,10	1 211 821 886,51	1 026 033 946,10	1 211 821 886,51
		2010			1 235 275 997,41	1 932 430 107,00	1 235 275 997,41	1 932 430 107,00
		2011	125 000 000,00	0,00	373 562 181,76	430 427 284,41	373 562 181,76	430 427 284,41
		2012			16 112 418,08	42 697 606,17	16 112 418,08	42 697 606,17
		2013			3 798 278,78	16 934 661,09	3 798 278,78	16 934 661,09
Інші надходження до фондів охорони навколишнього природного середовища	24061600	2008						
		2009						
		2010						
		2011			74 947,00	413 830,94	74 947,00	413 830,94
		2012			13 843 216,55	35 749 308,68	13 843 216,55	35 749 308,68
		2013			3 766 890,78	16 776 462,69	3 766 890,78	16 776 462,69

Продовження табл. А.1

Вид екологічного платежу	КБК	Рік	Загальний фонд		Спеціальний фонд		Всього надходжень	
			План на рік	Фактично	План на рік	Фактично	План на рік	Фактично
Збір при відчуженні легкових автомобілів	24140300	2008			2 100 000 000,00	2 103 683 086,19	2 100 000 000,00	2 103 683 086,19
		2009			1 056 000 000,00	982 521 786,35	1 056 000 000,00	982 521 786,35
		2010			1 114 014 100,00	1 279 105 603,66	1 114 014 100,00	1 279 105 603,66
		2011			1 104 261 400,00	1 688 941 129,44	1 104 261 400,00	1 688 941 129,44
		2012			1 191 498 100,00	1 669 604 142,62	1 191 498 100,00	1 669 604 142,62
		2013						
Акційний податок з ввезених на митну територію України підакційних товарів (продукції). Транспортні засоби (крім мотоциклів і велосипедів)	14030800	2008			0,00	308 401 759,69	0,00	308 401 759,69
		2009			0,00	302 175 977,36	0,00	302 175 977,36
		2010	0,00	68 038 847,30	0,00	541 750 878,55	0,00	609 789 728,85
		2011			0,00	947 757 145,32	0,00	947 757 145,32
		2012						
		2013			0,00	1 095 385 152,17	0,00	1 095 385 152,17
Кошти, отримані від продажу частин встановленої кількості викидів парникових газів, передбаченого ст. 17 Кіотського протоколу до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних націй про зміну клімату	24062400	2008						
		2009			50 000 000,00	3 300 528 843,52	50 000 000,00	3 300 528 843,52
		2010			150 000 000,00	1 538 227 807,07	150 000 000,00	1 538 227 807,07
		2011						
		2012			344 546 700,00	231 713 700,00	344 546 700,00	231 713 700,00
		2013			100 000 000,00	0,00	100 000 000,00	0,00
Усього		2008	741 215 888,30	799 076 730,24	16 028 621 962,78	18 342 473 251,40	16 769 837 851,08	19 141 549 981,64
		2009	927 555 170,15	926 349 050,20	8 654 191 026,57	17 575 807 696,74	9 581 746 196,72	18 502 156 746,94
		2010	1 880 860 851,86	2 928 943 133,50	7 103 678 855,71	17 116 008 369,74	8 984 539 707,57	20 044 951 503,24
		2011	6 092 365 337,25	5 223 677 588,37	3 433 696 680,75	16 803 581 697,15	9 401 062 018,00	22 027 259 285,52
		2012	6 395 346 451,26	5 936 428 196,94	4 563 828 312,44	18 966 239 081,03	10 959 174 763,70	24 902 667 277,97
		2013	6 569 553 373,00	6 036 771 670,24	4 062 231 975,25	15 707 442 974,05	10 631 785 348,25	21 744 214 644,29

Закінчення табл. А.1

Вид екологічного платежу	КБК	Рік	Загальний фонд		Спеціальний фонд		Всього надходжень	
			План на рік	Фактично	План на рік	Фактично	План на рік	Фактично
Доходи ЗведБУ		2008	235 079 558 065,86	238 471 305 854,29	71 193 191 586,58	59 421 695 412,35	306 272 749 652,44	297 893 001 266,64
		2009	241 703 450 730,94	208 601 798 384,63	82 993 096 839,93	64 365 205 518,64	324 696 547 570,87	272 967 003 903,27
		2010	275 035 167 780,32	268 719 204 784,62	50 377 530 798,05	45 787 049 919,53	325 412 698 578,37	314 506 254 704,15
		2011	327 623 335 597,43	334 733 045 904,25	68 472 607 099,75	63 820 529 301,96	396 095 942 697,18	398 553 575 206,21
		2012	402 583 068 461,60	266 668 084 860,29	71 190 041 997,27	51 305 546 561,67	479 019 886 627,23	445 525 272 074,13
		2013	394 581 809 808,51	374 995 363 356,93	76 070 572 214,28	67 793 325 933,76	470 652 382 022,79	442 788 689 290,69

Складено на підставі щорічних звітів про виконання Державного бюджету України за 2008–2013 рр.

Додаток Б. Динаміка та структура надходжень екологічного податку в Україні

Таблиця Б.1

Динаміка пред'явлених до сплати екологічних платежів в Україні

Показники	Пред'явлено до сплати, млн грн										Темпи приросту, %				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008/07	2009/08	2010/09	2011/10	2012/11	2013/12		
Екологічні платежі, усього	980,3	1 071,4	1 209,6	1 508,7	2 122,8	2 047,9	3 095,0	9,29	12,90	24,73	40,70	-3,53	51,13		
Екологічний податок	955,7	1 065,3	1 198,7	1 361,2	1 990,0	2 028,6	3 050,6	11,47	12,52	13,56	46,19	1,94	50,38		
Викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин	558,7	627,1	702,2	795,5	1 438,1	1 386,8	2 159,7	12,24	11,98	13,29	80,78	-3,57	55,73		
стационарними джерелами забруднення					1 256,4	1 272,0	2 046,0	x	x	x	x	1,24	60,85		
пересувними джерелами забруднення					181,7	114,8	113,7	x	x	x	x	-36,82	-0,96		
Скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти	75,0	69,7	88,0	93,7	60,3	74,3	117,1	-7,07	26,26	6,48	-35,65	23,22	57,60		
Розміщення відходів у спеціально відведених місцях чи на об'єктах, крім розміщення окремих видів відходів як вторинної сировини	322,0	368,5	408,5	471,6	491,7	567,5	773,8	14,44	10,85	15,45	4,26	15,42	36,35		
Штрафні санкції за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища	1,8	2,5	2,1	4,4	132,8	19,3	44,4	38,89	-16,00	109,52	2918,18	-85,47	130,05		

Складено на основі щорічних Статистичних бюлетенів "Довкілля України" та "Стан навколишнього природного середовища" за 2010–2013 рр.

Таблиця Б.2

Динаміка фактично сплачених екологічних платежів в Україні

Показники	Фактично сплачено, млн грн						Темпи приросту, %		
	2010	2011	2012	2013	2011/10	2012/11	2013/12		
Екологічні платежі, усього	1 244,0	1 843,8	1 951,0	2 718,1	48,22	5,81	39,32		
Екологічний податок	1 240,7	1 825,4	1 931,2	2 709,7	47,13	5,80	40,31		
Викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин	1 229,7	1 310,8	1 317,0	1 908,7	6,60	0,47	44,93		
стаціонарними джерелами забруднення	1 138,3	1 210,9	1 210,9	1 796,6	x	6,38	48,37		
пересувними джерелами забруднення	172,5	106,1	106,1	112,1	x	-38,49	5,66		
Скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти		59,2	73,2	99,2	x	23,65	35,52		
Розміщення відходів у спеціально відведених місцях чи на об'єктах, крім розміщення окремих видів відходів як вторинної сировини		455,3	541,0	701,8	x	18,82	29,72		
Штрафні санкції за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища	3,3	18,4	19,8	8,4	457,58	7,61	-57,58		

Складено на підставі щорічних статистичних бюлетенів "Довкілля України" та "Стан навколишнього природного середовища" за 2010–2013 рр.

Таблиця Б.3
Динаміка екологічних платежів, фактично сплачених підприємствами, організаціями, установами за забруднення навколишнього природного середовища, за видами економічної діяльності

Показники	2010			2011			2012			Темпи приросту, %					
	Фактично сплачено, усього млн грн	У тому числі:		Фактично сплачено, усього млн грн	У тому числі:		Фактично сплачено, усього млн грн	У тому числі:		Фактично сплачено	Екологічного податку		Штрафних санкцій		
		Екологічного податку	Штрафних санкцій		Екологічного податку	Штрафних санкцій		2011/10	2012/11		2011/10	2012/11			
Екологічні платежі, фактично сплачені, усього	1 240 695,8	1 229 676,3	3 383,3	1 843 989,8	1 825 552,2	18 436,6	1 951 054,3	1 931 210,6	19 843,7	48,63	5,81	48,46	5,79	444,93	7,63
у тому числі:															
Сільське господарство, мисливство та пов'язані з ними послуги	18 715,7	18 456,0	207,5	18 864,6	18 449,8	414,8	25 908,4	25 593,0	315,4	0,80	37,34	-0,03	38,72	99,90	-23,96
Лісове господарство та пов'язані з ним послуги	1 628,5	1 544,0	29,5	776,8	729,4	47,4	865,9	773,3	92,6	-52,30	11,47	-52,76	6,02	60,68	95,36
Рибальство, рибництво та пов'язані з ними послуги	270,2	259,7	8,0	465,8	141,6	324,2	144,8	142,7	2,1	72,39	-68,91	-45,48	0,78	3 952,50	-99,35
Добувна промисловість, усього	212 230,1	210 728,7	691,8	211 467,8	209 960,6	1 507,2	290 041,3	287 693,6	2 347,7	-0,36	37,16	-0,36	37,02	117,87	55,77
у тому числі:															
добування паливно-енергетичних корисних копалин	76 886,9	75 546,8	603,5	105 606,8	104 232,4	1 374,4	109 126,5	106 895,4	2 231,1	37,35	3,33	37,97	2,55	127,74	62,33
добування корисних копалин, крім паливно-енергетичних	135 343,2	135 181,9	88,3	105 861,0	105 728,2	132,8	180 914,8	180 798,2	116,6	-21,78	70,90	-21,79	71,00	50,40	-12,20
Переробна промисловість, усього	355 637,2	350 151,9	836,1	480 636,3	469 352,6	11 283,7	543 433,9	530 288,5	13 145,4	35,15	13,07	34,04	12,98	1 249,56	16,50
у тому числі:															
виробництво харчових продуктів, напоїв та тютюнових виробів	15 501,7	14 492,4	161,0	14 695,2	13 148,1	1 547,1	18 903,8	12 951,3	5 952,5	-5,20	28,64	-9,28	-1,50	860,93	284,75
текстильне виробництво, виробництво одягу, хутра та виробів з хутра	574,0	561,2	5,6	607,2	576,3	30,9	747,2	632,5	114,7	5,78	23,06	2,69	9,75	451,79	271,20
виробництво шкіри, виробів зі шкіри та інших матеріалів	211,0	208,6	2,3	245,5	222,5	23,0	322,8	214,9	107,9	16,35	31,49	6,66	-3,42	900,00	369,13
оброблення деревини та виробництво виробів з деревини, крім меблів	1 108,1	1 086,4	12,8	1 345,0	1 318,0	27,0	1 408,9	1 354,9	54,0	21,38	4,75	21,32	2,80	110,94	100,00
целюлозно-паперове виробництво, видавнича діяльність	2 145,9	2 083,1	26,4	3 151,6	2 968,2	183,4	3 070,9	3 020,4	50,5	46,87	-2,56	42,49	1,76	594,70	-72,46

Закінчення табл. Б.3

Показники	2010						2011						2012						
	Фактично сплачено, усього млн грн			У тому числі екологічного податку			Штрафних санкцій			Фактично сплачено, усього млн грн			У тому числі екологічного податку			Штрафних санкцій			
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	
Фінансова діяльність	393,6	389,1	4,5	389,1	89,7	0,1	89,7	89,8	219,8	219,8	219,8	219,8	-77,18	89,7	144,77	-77,18	89,7	144,77	x
Операції з нерухомим майном, оренда, інжиніринг та надання послуг підприємцям	4 534,9	4 312,6	178,4	4 312,6	5 665,0	399,2	6 064,2	5 500,7	5 500,7	5 500,7	5 500,7	5 354,6	33,72	5 665,0	-9,29	31,36	123,77	-63,40	
Державне управління	2 305,1	2 278,5	6,7	2 278,5	2 679,8	25,5	2 705,3	3 408,7	3 408,7	3 408,7	3 328,6	80,1	17,36	2 679,8	26,00	17,61	24,21	280,60	214,12
Освіта	1 201,9	1 152,3	44,5	1 152,3	1 793,4	50,5	1 843,9	1 607,1	1 607,1	1 607,1	1 578,9	28,2	53,42	1 793,4	-12,84	55,64	-11,96	13,48	-44,16
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	2 425,7	2 412,9	4,2	2 412,9	2 697,5	81,2	2 778,7	2 718,6	2 718,6	2 718,6	2 715,2	3,4	14,55	2 697,5	-2,16	11,79	0,66	1 833,33	-95,81
Надання комунальних та індивідуальних послуг; діяльність у сфері культури та спорту	22 179,0	22 053,3	91,2	22 053,3	31 793,7	251,9	32 045,6	33 827,1	33 827,1	33 827,1	33 275,6	551,5	44,49	31 793,7	5,56	44,17	4,66	176,21	118,94
з них на санітарні послуги, прибирання сміття та знищення відходів	21 812,7	21 695,3	82,9	21 695,3	31 564,7	158,7	31 723,4	33 435,9	33 435,9	33 435,9	32 896,8	539,1	45,44	31 564,7	5,40	45,49	4,22	91,44	239,70

Складено на підставі щорічних статистичних бюлетенів "Довкілля України" та "Стан навколишнього природного середовища" за 2010–2013 рр.

Таблиця Б.4

Розподіл екологічних платежів між галузями економіки, %

Показники	2010			2011			2012		
	Фактично сплачено, усього	У тому числі		Фактично сплачено, усього	У тому числі		Фактично сплачено, усього	У тому числі	
		екологічного податку	штрафних санкцій		екологічного податку	штрафних санкцій		екологічного податку	штрафних санкцій
Екологічні платежі, фактично сплачені, усього	100,00	99,11	0,27	100,00	99,00	1,00	100,00	98,98	1,02
у тому числі:									
Сільське господарство, мисливство та пов'язані з ними послуги	1,51	1,49	0,02	1,02	1,00	0,02	1,33	1,31	0,02
Лісове господарство та пов'язані з ним послуги	0,13	0,12	0,00	0,04	0,04	0,00	0,04	0,04	0,00
Рибальство, рибництво та пов'язані з ними послуги	0,02	0,02	0,00	0,03	0,01	0,02	0,01	0,01	0,00
Добувна промисловість, усього	17,11	16,98	0,06	11,47	11,39	0,08	14,87	14,75	0,12
у тому числі:									
Добування паливно-енергетичних корисних копалин	6,20	6,09	0,05	5,73	5,65	0,07	5,59	5,48	0,11
Добування корисних копалин, крім паливно-енергетичних	10,91	10,90	0,01	5,74	5,73	0,01	9,27	9,27	0,01
Переробна промисловість, усього	28,66	28,22	0,07	26,07	25,45	0,61	27,85	27,18	0,67
у тому числі:									
виробництво харчових продуктів, напоїв та тютюнових виробів	1,25	1,17	0,01	0,80	0,71	0,08	0,97	0,66	0,31
текстильне виробництво, виробництво одягу, хутра та виробів з хутра	0,05	0,05	0,00	0,03	0,03	0,00	0,04	0,03	0,01
виробництво шкіри, виробів зі шкіри та інших матеріалів	0,02	0,02	0,00	0,01	0,01	0,00	0,02	0,01	0,01
оброблення деревини та виробництво виробів з деревини, крім меблів	0,09	0,09	0,00	0,07	0,07	0,00	0,07	0,07	0,00
целюлозно-паперове виробництво, видавнича діяльність	0,17	0,17	0,00	0,17	0,16	0,01	0,16	0,15	0,00
виробництво коксу, продуктів нафтоперероблення та ядерних матеріалів	1,98	1,92	0,00	6,72	6,71	0,01	4,11	4,09	0,02

Продовження табл. Б.4

Показники	2010		2011		2012				
	У тому числі		У тому числі		У тому числі				
	Фактично сплачено, усього	екологічного податку штрафних санкцій	Фактично сплачено, усього	екологічного податку штрафних санкцій	Фактично сплачено, усього	екологічного податку штрафних санкцій			
хімічне виробництво	5,03	4,98	0,00	2,82	2,53	0,29	3,23	3,19	0,04
виробництво гумових та пластмасових виробів	0,09	0,08	0,00	0,04	0,03	0,00	0,04	0,04	0,00
виробництво іншої неметалевої мінеральної продукції	0,99	0,91	0,01	0,82	0,75	0,07	0,73	0,69	0,04
металургійне виробництво та виробництво готових металевих виробів	18,11	18,01	0,01	13,86	13,78	0,07	13,25	13,04	0,22
виробництво машин та устаткування	0,39	0,35	0,01	0,31	0,27	0,04	0,30	0,27	0,03
виробництво електричного, електронного та оптичного устаткування	0,15	0,14	0,00	0,10	0,09	0,00	0,10	0,09	0,00
виробництво транспортних засобів та устаткування	0,24	0,23	0,00	0,24	0,22	0,02	0,31	0,30	0,01
інші галузі промисловості	0,12	0,12	0,00	0,07	0,07	0,00	0,08	0,08	0,00
Виробництво та розподілення електроенергії, газу та води	45,75	45,57	0,08	53,34	53,16	0,17	48,86	48,80	0,06
Будівництво	0,74	0,72	0,01	0,32	0,32	0,00	0,43	0,42	0,01
Торгівля, ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку	0,46	0,45	0,00	3,51	3,51	0,00	2,63	2,61	0,03
Діяльність готелів та ресторанів	0,04	0,03	0,00	0,02	0,02	0,00	0,02	0,01	0,01
Діяльність транспорту та зв'язку, усього	2,93	2,87	0,02	1,72	1,68	0,04	1,54	1,48	0,06
у тому числі:									
наземного транспорту	1,55	1,55	0,00	1,19	1,19	0,00	1,00	0,99	0,00
водного транспорту	0,03	0,03	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00
авіаційного транспорту	0,00	0,00	X	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	X
Фінансова діяльність	0,03	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	X

Закінчення табл. Б.4

Показники	2010			2011			2012		
	Фактично сплачено, усього	У тому числі		Фактично сплачено, усього	У тому числі		Фактично сплачено, усього	У тому числі	
		екологічного податку	штрафних санкцій		екологічного податку	штрафних санкцій		екологічного податку	штрафних санкцій
Операції з нерухомим майном, оренда, інжиніринг та надання послуг підприємцям	0,37	0,35	0,01	0,33	0,31	0,02	0,28	0,27	0,01
Державне управління	0,19	0,18	0,00	0,15	0,15	0,00	0,17	0,17	0,00
Освіта	0,10	0,09	0,00	0,10	0,10	0,00	0,08	0,08	0,00
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	0,20	0,19	0,00	0,15	0,15	0,00	0,14	0,14	0,00
Надання комунальних та індивідуальних послуг; діяльність у сфері культури та спорту	1,79	1,78	0,01	1,74	1,72	0,01	1,73	1,71	0,03
з них на санітарні послуги, прибирання сміття та знищення відходів	1,76	1,75	0,01	1,72	1,71	0,01	1,71	1,69	0,03

Складено на підставі щорічних статистичних бюлетенів "Довкілля України" та "Стан навколишнього природного середовища" за 2010–2013 рр.

Таблиця Б.5

Динаміка приросту надходжень ЕОП в Україні

Показник	Кумулятивний приріст (2010 = 100 %), %		
	фактично сплачено	екологічного податку	штрафних санкцій
Екологічні платежі, фактично сплачені, усього	57,25	57,05	486,52
у тому числі:			
Сільське господарство, мисливство та пов'язані з ними послуги	38,43	38,67	52,00
Лісове господарство та пов'язані з ним послуги	-46,83	-49,92	213,90
Рибальство, рибництво та пов'язані з ними послуги	-46,41	-45,05	-73,75
Добувна промисловість, усього	36,66	36,52	239,36
у тому числі:			
добування паливно-енергетичних корисних копалин	41,93	41,50	269,69
добування корисних копалин, крім паливно-енергетичних	33,67	33,74	32,05
Переробна промисловість, усього	52,81	51,45	1 472,23
у тому числі:			
виробництво харчових продуктів, напоїв та тютюнових виробів	21,95	-10,63	3 597,20
текстильне виробництво, виробництво одягу, хутра та виробів з хутра	30,17	12,70	1 948,21
виробництво шкіри, виробів зі шкіри та інших матеріалів	52,99	3,02	4 591,30
оброблення деревини та виробництво виробів з деревини, крім меблів	27,15	24,71	321,88
целюлозно-паперове виробництво, видавнича діяльність	43,11	45,00	91,29
виробництво коксу, продуктів нафтоперероблення та ядерних матеріалів	227,20	235,84	2 066,45
хімічне виробництво	0,90	0,75	1 487,59
виробництво гумових та пластмасових виробів	-29,66	-28,33	-40,78
виробництво іншої неметалевої мінеральної продукції	16,35	19,16	357,64
металургійне виробництво та виробництво готових металевих виробів	15,03	13,80	2 183,08
виробництво машин та устаткування	20,95	23,58	744,22
виробництво електричного, електронного та оптичного устаткування	4 757,07	4 876,12	10,41
виробництво транспортних засобів та устаткування	104,27	106,84	331,96
інші галузі промисловості	11,09	12,44	-1,06
Виробництво та розподілення електроенергії, газу та води	67,94	68,40	26,63
Будівництво	-8,36	-7,61	72,90
Торгівля, ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку	809,84	811,50	1 315,92

Закінчення табл. Б.5

Показник	Кумулятивний приріст (2010 = 100 %), %		
	фактично сплачено	екологічного податку	штрафних санкцій
Діяльність готелів та ресторанів	-15,66	-46,83	594,42
Діяльність транспорту та зв'язку, усього	-17,42	-19,09	474,10
у тому числі:			
наземного транспорту	1,00	1,16	-38,00
водного транспорту	-61,81	-71,32	628,85
авіаційного транспорту	-68,64	-68,64	X
Фінансова діяльність	-44,16	-43,51	X
Операції з нерухомим майном, оренда, інжиніринг та надання послуг підприємцям	21,30	24,16	-18,11
Державне управління	47,88	46,09	1 095,52
Освіта	33,71	37,02	-36,63
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	12,07	12,53	-19,05
Надання комунальних та індивідуальних послуг; діяльність у сфері культури та спорту	52,52	50,89	504,71
з них на санітарні послуги, прибирання сміття та знищення відходів	53,29	51,63	550,30

Складено на підставі щорічних статистичних бюлетенів "Довкілля України" та "Стан навколишнього природного середовища" за 2010–2013 рр.

Таблиця Б.6

**Динаміка екологічних платежів, пред'явлених підприємствам, організаціям,
установам за забруднення навколишнього природного середовища
за регіонами України, млн грн**

Регіон	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012
Україна	234 385,2	379 773,0	1 071 364,4	1 209 666,7	1 508 737,5	2 106 560,7	2 047 864,5
АРК	3 074,9	6 802,0	32 522,7	37 268,3	44 796,7	30 208,2	36 918,0
Вінницька	4 537,9	10 650,9	35 365,2	37 725,3	35 081,4	39 003,8	4 987,7
Волинська	558,5	894,5	2 267,5	2 306,4	3 102,6	13 299,2	2 843,3
Дніпропетровська	55 377,4	94 688,8	279 523,1	292 824,4	344 916,3	195 282,4	229 687,1
Донецька	72 850,3	103 012,0	257 884,3	298 863,7	492 338,4	588 651,0	501 072,5
Житомирська	1 279,8	1 807,6	4 113,7	4 168,0	4 974,6	3 737,4	3 788,6
Закарпатська	576,9	1 229,6	3 176,5	3 051,9	4 124,5	3 561,5	2 872,8
Запорізька	15 600,3	33 118,1	68 389,9	71 165,7	91 277,2	273 651,2	306 831,8
Івано-Франківська	9 689,7	16 416,9	57 740,2	62 319,0	53 300,9	126 705,3	3 186,8
Київська	1 173,0	6 037,8	26 752,9	34 532,7	36 497,2	60 512,2	13 311,0
Кіровоградська	3 709,0	4 589,6	7 365,3	8 117,6	8 785,7	4 493,3	4 581,0
Луганська	27 085,1	32 454,6	103 145,1	118 990,7	132 839,3	181 372,4	88 455,2
Львівська	5 893,8	7 763,2	24 265,7	26 479,3	27 767,0	210 303,9	236 900,0
Миколаївська	3 778,3	6 968,8	15 685,8	16 071,0	14 898,9	16 978,2	14 024,0
Одеська	2 332,1	3 487,3	9 280,4	9 575,2	12 318,9	9 045,9	9 562,6
Полтавська	3 244,5	8 780,5	27 327,1	35 920,3	44 792,7	147 478,7	163 135,8
Рівненська	1 088,5	1 962,8	5 443,7	5 730,2	6 920,9	10 245,7	9 730,6
Сумська	1 574,1	3 046,6	7 106,5	8 447,9	9 249,2	9 631,9	15 486,7
Тернопільська	635,9	1 002,0	2 852,7	3 612,0	3 633,1	1 998,4	1 676,2
Харківська	6 158,1	13 275,6	42 831,7	44 662,4	53 684,6	26 295,7	16 542,5
Херсонська	1 581,2	988,4	4 312,3	5 268,6	5 551,8	4 664,4	4 351,0
Хмельницька	1 224,8	1 331,3	4 799,8	4 469,5	5 884,3	8 566,7	7 094,2
Черкаська	2 580,5	4 706,2	9 475,7	18 187,2	20 650,9	21 714,1	27 577,1
Чернівецька	601,1	893,7	2 204,1	2 241,5	2 661,6	2 204,7	1 716,7
Чернігівська	1 813,6	3 345,3	10 689,5	13 637,4	15 065,3	16 772,6	5 364,1
м. Київ	5 334,8	8 438,0	23 138,5	39 179,7	28 188,9	95 576,6	331 871,8
м. Севастополь	1 031,1	2 080,9	3 704,5	4 850,8	5 434,6	4 605,3	4 295,4

Складено на підставі щорічних статистичних бюлетенів "Довкілля України" та "Стан навколишнього природного середовища" за 2010–2013 рр.

Таблиця Б.7

**Розподіл екологічних платежів, пред'явлених підприємствам, організаціям,
установам за забруднення навколишнього природного середовища,
за регіонами України, %**

Регіон	2005	2008	2009	2010	2011	2012
Україна	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
АРК	1,79	3,04	3,08	2,97	1,43	1,80
Вінницька	2,80	3,30	3,12	2,33	1,85	0,24
Волинська	0,24	0,21	0,19	0,21	0,63	0,14
Дніпропетровська	24,93	26,09	24,21	22,86	9,27	11,22
Донецька	27,12	24,07	24,71	32,63	27,94	24,47
Житомирська	0,48	0,38	0,34	0,33	0,18	0,19
Закарпатська	0,32	0,30	0,25	0,27	0,17	0,14
Запорізька	8,72	6,38	5,88	6,05	12,99	14,98
Івано-Франківська	4,32	5,39	5,15	3,53	6,01	0,16
Київська	1,59	2,50	2,85	2,42	2,87	0,65
Кіровоградська	1,21	0,69	0,67	0,58	0,21	0,22
Луганська	8,55	9,63	9,84	8,80	8,61	4,32
Львівська	2,04	2,26	2,19	1,84	9,98	11,57
Миколаївська	1,83	1,46	1,33	0,99	0,81	0,68
Одеська	0,92	0,87	0,79	0,82	0,43	0,47
Полтавська	2,31	2,55	2,97	2,97	7,00	7,97
Рівненська	0,52	0,51	0,47	0,46	0,49	0,48
Сумська	0,80	0,66	0,70	0,61	0,46	0,76
Тернопільська	0,26	0,27	0,30	0,24	0,09	0,08
Харківська	3,50	4,00	3,69	3,56	1,25	0,81
Херсонська	0,26	0,40	0,44	0,37	0,22	0,21
Хмельницька	0,35	0,45	0,37	0,39	0,41	0,35
Черкаська	1,24	0,88	1,50	1,37	1,03	1,35
Чернівецька	0,24	0,21	0,19	0,18	0,10	0,08
Чернігівська	0,88	1,00	1,13	1,00	0,80	0,26
м. Київ	2,22	2,16	3,24	1,87	4,54	16,21
м. Севастополь	0,55	0,35	0,40	0,36	0,22	0,21

Складено на підставі щорічних статистичних бюлетенів "Довкілля України" та "Стан навколишнього природного середовища" за 2010–2013 рр.

Таблиця Б.8

Темпи приросту екологічних платежів, пред'явлених підприємствам, організаціям, установам за забруднення навколишнього природного середовища, за регіонами України, %

Регіон	2009	2010	2011	2012
Україна	12,91	24,72	39,62	-2,79
АРК	14,59	20,20	-32,57	22,21
Вінницька	6,67	-7,01	11,18	-87,21
Волинська	1,72	34,52	328,65	-78,62
Дніпропетровська	4,76	17,79	-43,38	17,62
Донецька	15,89	64,74	19,56	-14,88
Житомирська	1,32	19,35	-24,87	1,37
Закарпатська	-3,92	35,15	-13,65	-19,34
Запорізька	4,06	28,26	199,80	12,13
Івано-Франківська	7,93	-14,47	137,72	-97,48
Київська	29,08	5,69	65,80	-78,00
Кіровоградська	10,21	8,23	-48,86	1,95
Луганська	15,36	11,64	36,54	-51,23
Львівська	9,12	4,86	657,39	12,65
Миколаївська	2,46	-7,29	13,96	-17,40
Одеська	3,18	28,65	-26,57	5,71
Полтавська	31,45	24,70	229,25	10,62
Рівненська	5,26	20,78	48,04	-5,03
Сумська	18,88	9,49	4,14	60,79
Тернопільська	26,62	0,58	-44,99	-16,12
Харківська	4,27	20,20	-51,02	-37,09
Херсонська	22,18	5,38	-15,98	-6,72
Хмельницька	-6,88	31,65	45,59	-17,19
Черкаська	91,94	13,55	5,15	27,00
Чернівецька	1,70	18,74	-17,17	-22,13
Чернігівська	27,58	10,47	11,33	-68,02
м. Київ	69,33	-28,05	239,06	247,23
м. Севастополь	30,94	12,04	-15,26	-6,73

Складено на підставі щорічних статистичних бюлетенів "Довкілля України" та "Стан навколишнього природного середовища" за 2010–2013 рр.

Додаток В. Вихідні дані та розрахунок коефіцієнтів еластичності та кореляції за окремими видами ЕОП

Розрахунок точкових коефіцієнтів еластичності окремих груп та видів податків

Аналіз динаміки еластичності (чутливості) податкових надходжень до зміни в податковій базі, а також еластичності податкової бази до зміни ВВП для факторів праці, капіталу та споживання проводився згідно з методологією ЄС¹, за якою чутливість податкових надходжень є сумою еластичностей чотирьох основних видів податків – ПДФО, податку на прибуток, непрямих податків (ПДВ) та внесків на соціальне страхування, зважених відповідно до їх частки у ВВП.

Розрахунок сукупної еластичності податків до розриву випуску здійснювався за формулою:

$$\varepsilon_r = \sum \left(\dots \cdot \eta_{R_i, Y} \right) \quad (1)$$

де R_i – надходження i -го виду податків, млрд грн; Y – номінальний ВВП, млрд грн; $\eta_{R_i, Y}$ – еластичність податкових надходжень до змін у ВВП, що розраховується як

$$\eta_{R_i, Y} = \eta_{R_i, B} \cdot \eta_{B, Y}, \quad (2)$$

де $\eta_{R_i, B}$ – еластичність доходів за базою оподаткування; $\eta_{B, Y}$ – еластичність бази за ВВП.

У цьому випадку, у зв'язку з незначною часткою ЕОП у структурі доходів бюджету, обмеженим горизонтом ретроспективного аналізу, та специфічністю бази оподаткування (в натуральному вимірі) розраховуватиметься лише коефіцієнт еластичності бази оподаткування до ставки (точкова цінова еластичність).

Побудова регресійної моделі динаміки логарифму податкових надходжень від зміни логарифму податкової бази та довгострокового коефіцієнта еластичності податків до економічної динаміки

Регресійна модель розрахунку коефіцієнта еластичності податкових надходжень розроблена експертами Світового банку шляхом застосування методу найменших квадратів до логарифмічної функції податкових доходів від бази їх оподаткування².

Еластичність податків є відсотковою зміною податкових надходжень (з урахуванням дискреційних заходів) у відповідь на підвищення податкової бази на 1 %. Модель має вигляд:

$$\log(T) = a_0 + a_1 \log(Y) + c, \quad (3)$$

де T – податкові надходження; Y – база оподаткування; a_1 – еластичність податкових надходжень; c – нерозподілені залишки.

У цьому випадку для розрахованої регресійної моделі динаміки забруднень (результуючий фактор) та ставок ЕОП обчислений коефіцієнт a_1 є експонентою коефіцієнта дугової еластичності.

¹ Estimating revenue sensitivities with respect to the output gap Taxation trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland and Norway. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2011. – P. 371.

² Ehdai J. An Econometric Method for Estimating the Tax Elasticity and the Impact on Revenues of Discretionary Tax Measures / J. Ehdai // World Bank Working Papers Series. – 1990. – № 334. – P. 2,3.

Додаток Г. Витрати та інвестиції на природоохоронні заходи в Україні

Таблиця Г.1

Динаміка та структура витрат на природоохоронні заходи в Україні

Показники	Витрати, усього					Капітальні інвестиції					Поточні витрати					
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
<i>Сума, млн грн</i>																
Витрати на природоохоронні заходи, усього	13 128,0	18 490,5	20 521,5	20 377,8	2 761,5	6 451,0	6 592,6	6 038,8	10 366,5	12 039,5	13 921,4	14 339,0	10 366,5	12 039,5	13 921,4	14 339,0
у тому числі за рахунок:																
коштів державного бюджету	520,7	599,1	432,9	454,5	240,5	285,0	89,5	78,7	280,2	314,1	343,2	375,8	280,2	314,1	343,2	375,8
з них кошти державного фонду охорони навколишнього природного середовища	174,6	78,6	57,7	41,0	165,0	63,8	50,2	22,4	9,6	19,2	7,5	18,6	9,6	19,2	7,5	18,6
коштів місцевих бюджетів	354,5	445,5	487,7	487,7	261,3	347,6	371,4	350,2	93,2	113,0	116,1	137,5	93,2	113,0	116,1	137,5
з них кошти місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища	234,0	299,6	299,5	285,7	209,0	259,5	262,0	236,1	25,0	40,1	40,2	49,6	25,0	40,1	40,2	49,6
власних коштів підприємств та організацій	12 128,2	15 896,6	17 339,5	17 408,9	2 145,1	4 297,6	3 893,2	3 593,4	9 983,1	11 599,0	13 452,3	13 815,5	9 983,1	11 599,0	13 452,3	13 815,5
інших джерел фінансування	124,6	1 549,3	2 249,4	2 026,7	114,6	1 520,8	2 235,6	2 016,5	10,0	28,5	13,0	10,2	10,0	28,5	13,0	10,2
<i>Питома вага, %</i>																
Витрати на природоохоронні заходи, усього	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
у тому числі за рахунок:																
коштів державного бюджету	3,97	3,24	2,11	2,23	8,71	4,42	1,36	1,30	2,70	2,61	2,47	2,62	2,70	2,61	2,47	2,62
з них кошти державного фонду охорони навколишнього природного середовища	1,33	0,43	0,28	0,20	5,98	0,99	0,76	0,37	0,09	0,16	0,05	0,13	0,09	0,16	0,05	0,13
коштів місцевих бюджетів	2,70	2,41	2,38	2,39	9,46	5,39	5,63	5,80	0,90	0,94	0,83	0,96	0,90	0,94	0,83	0,96
з них кошти місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища	1,78	1,62	1,46	1,40	7,57	4,02	3,97	3,91	0,24	0,33	0,29	0,35	0,24	0,33	0,29	0,35
власних коштів підприємств та організацій	92,38	85,97	84,49	85,43	77,68	66,62	59,05	59,51	96,30	96,34	96,63	96,35	96,30	96,34	96,63	96,35
інших джерел фінансування	0,95	8,38	10,96	9,95	4,15	23,57	33,91	33,39	0,10	0,24	0,09	0,07	0,10	0,24	0,09	0,07

Складено на підставі статистичних бюлетенів "Довкілля України" та "Стан навколишнього природного середовища" за 2010–2013 рр.

Таблиця Г.2

Динаміка капітальних інвестицій у природоохоронні заходи в Україні, МЛН грн

Сфера витрат та інвестицій	У тому числі:												
	Усього						інвестиції в основний капітал						витрати на капітальний ремонт
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	
Капітальних інвестицій, усього у тому числі на:	2 761,5	6 451,0	6 589,3	6 038,8	2 263,5	5 607,4	5 954,3	5 376,7	498,0	843,6	635,0	662,1	
охорону атмосферного повітря і проблеми зміни клімату	1 140,0	2 535,6	2 462,7	2 411,9	951,0	2 204,3	2 154,8	2 140,1	189,0	331,3	307,9	271,8	
очищення зворотних вод	734,7	721,3	847,0	834,1	587,7	539,5	689,4	638,6	147,0	181,8	157,6	195,5	
поводження з відходами	475,6	1 183,9	730,5	713,9	396,9	994,5	632,1	589,9	78,7	189,4	98,4	124,0	
захист і реабілітацію ґрунту, підземних і поверхневих вод	319,9	639,1	540,5	325,0	249,1	536,1	498,4	278,8	70,8	103,0	42,1	46,2	
зниження шумового і вібраційного впливу (за винятком заходів для охорони праці)	10,7	39,1	33,4	28,2	1,2	5,3	10,3	13,9	9,5	33,8	23,1	14,3	
збереження біорізноманіття і середовища існування	19,5	18,4	15,8	26,4	17,2	16,5	14,4	24,4	2,3	1,9	1,4	2,0	
радіаційну безпеку	1,6	1 274,9	1 922,1	1 678,9	1,4	1 274,7	1 922,0	1 678,9	0,2	0,2	0,1	0,0	
науково-дослідні роботи природоохоронного спрямування	7,6	11,5	6,1	6,2	7,5	11,0	5,5	6,2	0,1	0,5	0,6	X	
інші напрями природоохоронної діяльності	52,0	27,2	31,3	14,2	51,6	25,3	27,6	5,9	0,4	1,9	3,7	8,3	

Складено на підставі статистичних бюлетенів "Довкілля України" та "Стан навколишнього природного середовища" за 2010–2013 рр.

Таблиця Г.3
Динаміка розподілу капітальних інвестицій у природоохоронні заходи за напрямками, %

Сфера витрат та інвестицій	У тому числі:												
	Усього						інвестиції в основний капітал						витрати на капітальний ремонт
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	
Капітальних інвестицій, усього у тому числі на:	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
охорону атмосферного повітря і проблеми зміни клімату	41,28	39,31	37,37	39,94	42,01	39,31	36,19	39,80	37,95	39,27	48,49	41,05	
очищення зворотних вод	26,61	11,18	12,85	13,81	25,96	9,62	11,58	11,88	29,52	21,55	24,82	29,53	
поводження з відходами	17,22	18,35	11,09	11,82	17,53	17,74	10,62	10,97	15,80	22,45	15,50	18,73	
захист і реабілітацію ґрунту, підземних і поверхневих вод	11,58	9,91	8,20	5,38	11,01	9,56	8,37	5,19	14,22	12,21	6,63	6,98	
зниження шумового і вібраційного впливу (за винятком заходів для охорони праці)	0,39	0,61	0,51	0,47	0,05	0,09	0,17	0,26	1,91	4,01	3,64	2,16	
збереження біорізноманіття і середовища існування	0,71	0,29	0,24	0,44	0,76	0,29	0,24	0,45	0,46	0,23	0,22	0,30	
радіаційну безпеку	0,06	19,76	29,17	27,80	0,06	22,73	32,28	31,23	0,04	0,02	0,02	0,00	
науково-дослідні роботи природоохоронного спрямування	0,28	0,18	0,09	0,10	0,33	0,20	0,09	0,12	0,02	0,06	0,09	X	
інші напрями природоохоронної діяльності	1,88	0,42	0,48	0,24	2,28	0,45	0,46	0,11	0,08	0,23	0,58	1,25	

Складено на підставі статистичних бюлетенів "Довкілля України" та "Стан навколишнього природного середовища" за 2010–2013 рр.

Таблиця Г.4
Динаміка капітальних інвестицій та поточних витрат на охорону навколишнього природного середовища в Україні за джерелами фінансування, млн грн

Показники	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Капітальні інвестиції, усього	2 194,2	3 080,7	3 731,4	3 040,7	2 761,5	6 451,0	6 589,3	6 038,8
у тому числі з:								
державного бюджету	186,2	297,9	707,8	276,4	240,5	285,0	89,5	78,7
з нього з Державного фонду охорони навколишнього природного середовища	38,9	47,5	106,6	68,4	165,0	63,8	50,2	22,4
місцевих бюджетів	358,4	357,5	569,9	346,7	261,3	347,6	371,5	350,2
з них із місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища	99,9	125,5	190,6	264,9	209,0	259,5	262,1	236,1
власних коштів підприємств, організацій, установ	1 584,4	2 291,5	2 269,0	2 325,9	2 145,1	4 297,6	3 893,0	3 593,4
інших джерел фінансування	65,2	133,8	184,7	91,7	114,6	1 520,8	2 235,3	2 016,5
Витрати на капітальний ремонт основних засобів природоохоронного призначення, усього	354,7	517,0	809,4	554,2	498,0	843,6	635,0	662,1
у тому числі з:								
державного бюджету	60,4	109,0	298,5	168,9	50,5	69,8	20,3	
з нього з Державного фонду охорони навколишнього природного середовища	6,7	14,1	30,6	25,7	23,5	10,4	5,0	
місцевих бюджетів	11,1	15,4	35,0	41,3	28,2	47,7	54,8	
з них із місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища	5,3	10,8	16,9	34,2	14,0	22,7	37,7	
власних коштів підприємств, організацій, установ	280,7	335,6	454,4	341,5	410,9	723,4	555,9	
інших джерел фінансування	2,5	57,0	21,5	2,5	8,4	2,7	4,0	
Поточні витрати на основні природоохоронні заходи, усього	5 172,4	6 610,3	8 444,6	8 032,7	10 366,6	12 039,4	13 924,7	14 339,0
у тому числі з:								
державного бюджету	78,9	146,0	200,9	250,4	280,2	314,3	343,2	375,8
з нього з Державного фонду охорони навколишнього природного середовища	4,7	41,0	11,8	15,0	9,6	19,2	7,5	18,6

Закінчення табл. Г.4

Показники	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
місцевих бюджетів	25,5	58,1	68,6	75,5	93,2	113,0	116,1	137,5
з них із місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища	3,6	11,3	19,6	23,1	25,0	40,2	40,2	49,6
власних коштів підприємств, організацій, установ	5 044,4	6 386,6	8 144,5	7 699,3	9 983,1	11 598,8	13 452,4	13 815,5
інших джерел фінансування	23,6	19,6	30,6	7,5	10,1	13,3	13,0	10,2

Складено на підставі статистичних бюлетенів "Довкілля України" та "Стан навколишнього природного середовища" за 2010–2013 рр.

Таблиця Г.5

Динаміка поточних витрат на природоохоронні заходи в Україні за напрямками

Напрямок витрат	Абсолютні значення, млн грн						У структурі, %		
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	
Поточні витрати на природоохоронні заходи, усього	10 366,5	12 039,0	13 925,0	14 339,0	100,00	100,00	100,00	100,00	
у тому числі на:									
охорону атмосферного повітря і проблеми зміни клімату	1 314,8	1 475,4	1 341,5	1 415,8	12,68	12,26	9,63	9,87	
очищення зворотних вод	5 035,4	5 388,4	6 195,1	6 175,9	48,57	44,76	44,49	43,07	
поводження з відходами	2 599,6	3 865,9	4 756,2	4 844,3	25,08	32,11	34,16	33,78	
захист і реабілітацію ґрунту, підземних і поверхневих вод	476,3	592,7	743,5	923,2	4,59	4,92	5,34	6,44	
зниження шумового і вібраційного впливу (за ви- нятком заходів для охорони праці)	0,5	31,7	118,3	110,7	0,00	0,26	0,85	0,77	
збереження біорізноманіття і середовища існування радіаційну безпеку	236,4	328,9	384,7	417,1	2,28	2,73	2,76	2,91	
науково-дослідні роботи природоохоронного спря- мування	457,8	72,1	80,6	154,2	4,42	0,60	0,58	1,08	
інші напрямки природоохоронної діяльності	57,6	49,9	63,7	58,8	0,56	0,41	0,46	0,41	
	188,0	234,4	241,2	239,0	1,81	1,95	1,73	1,67	

Складено на підставі статистичних бюлетенів "Довкілля України" та "Стан навколишнього природного середовища" за 2010–2013 рр.

Додаток Д. Приклад статистичного аналізу реалізації бюджетної підтримки за стандартом Creditor Responsibility Service (CRS)

Порівняння даних щодо звітних даних за стандартом CRS та спеціальної бюджетної підтримки, Фінляндія

Панель А. Лісове господарство, зобов'язання 2010 р.					
Маркери	млн дол. США		Застосовуваний внутрішній фінський розподіл	Маркер-орієнтована DAC статистика (істотна та принципова)	% від загальної підтримки/допомоги галузі
	Маркер-орієнтована DAC статистика				
	Істотна	Принципова			
Стойкість навколишнього середовища	9,5	22,2	27,4	100	86
Маркери Ріо					
Пом'якшення	31,7		14,4	100	45
Адаптація	22,2	1,8	4,1	76	13
Біорозмаїття	31,1		4	98	13
Опустелювання	24,1	0	3,1	76	10
Загальне зважене для усіх маркерів, для усунення подвійного обліку	31,7		25,6	100	86
Панель Б. Водне господарство, зобов'язання 2010 р.					
Маркери	млн дол. США		Застосовуваний внутрішній фінський розподіл	Маркер-орієнтована DAC статистика (істотна та принципова)	% від загальної підтримки/допомоги галузі
	Маркер-орієнтована DAC статистика				
	Істотна	Принципова			
Стойкість навколишнього середовища	44,6	39,9	45,3	100	54
Маркери Ріо					
Пом'якшення	19,7		3,7	23	4
Адаптація	40,5	1,8	7,4	50	9
Біорозмаїття	17,3		3,6	20	4
Опустелювання	16,9	0,4	2,9	20	3
Загальне зважене для усіх маркерів, для усунення подвійного обліку	84,5		45,3	100	54

Джерело: Eco-Efficiency Indicators: Measuring Resource-use Efficiency and the Impact of Economic Activities on the Environment. – ECOFYS, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/785eco.pdf>.

3 ПОДАТКОВА КОНКУРЕНЦІЯ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ

3.1. ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ УМОВИ МІЖНАРОДНОЇ ПОДАТКОВОЇ КОНКУРЕНЦІЇ

Сучасні визначення національної конкурентоспроможності, застосовувані деякими офіційними організаціями, узгоджуються з теорією М. Портера, відображаючи водночас новий етап еволюції поняття конкурентної переваги. За загальним тлумаченням конкурентоспроможності, прийнятим в ОЕСР, це здатність компаній, галузей, регіонів і націй створювати порівняно високий рівень доходів і заробітної плати, залишаючись відкритими для міжнародної конкуренції.

Складна структура світогосподарського устрою як у глобальному розумінні, так і в межах окремих державних і наддержавних утворень зумовлює багаторівневу структуру податкової конкуренції. Конкурентоспроможність можна структурувати за рівнями економічної системи, виокремивши дві площини конкурентного середовища:

- на рівні макроекономіки – державних інститутів;
- на рівні мікроекономіки – суб'єктів господарювання.

Залежно від підходів автори різних досліджень вирізняють конкурентоспроможність кількох рівнів: на мікрорівні — товару, продукції, послуги, на мезорівні — галузеву, на макрорівні — країни, національних економік, на мегарівні – геоекономічну, глобальну.

Конкуренція полягає у боротьбі за переваги, що забезпечують збільшення прибутку на мікрорівні та багатство народів на макрорівні. Водночас виокремлюють два основні напрями міжнародної економічної конкуренції: інституціональну та податкову.

Податкова конкуренція на макрорівні відбувається між країнами. В українській та зарубіжній економічній літературі єдиного загально-визнаного підходу до визначення сутності поняття «міжнародна податкова конкуренція» немає. Її структура наведена на рис. 3.1.

Під міжнародною економічною конкуренцією до початку ХХІ ст. більшість учених розуміли конкуренцію між державами за обмежені еконо-

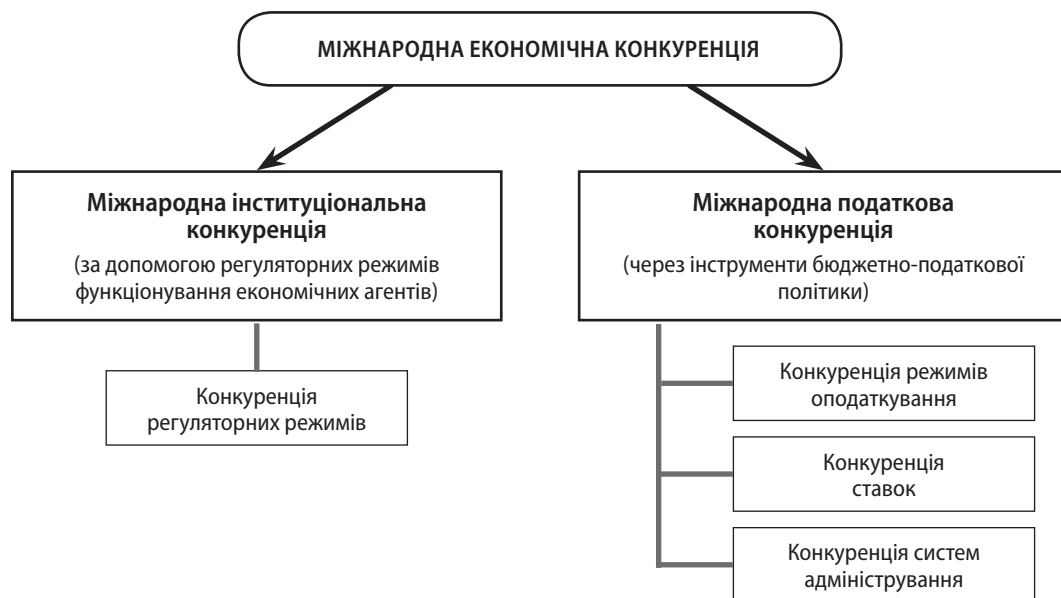


Рис. 3.1. Структура міжнародної економічної конкуренції

Складено автором.

мічні ресурси (мобільні фактори виробництва). Відомий дослідник конкурентних переваг націй М. Портер зазначав, що “мета уряду полягає в тому, щоб створити навколишнє середовище, в якому фірми зможуть підвищувати рівень конкурентних переваг у сформованих галузях... Політика уряду... має сприяти здатності фірм країни вступати в нові галузі...”¹. Проте правильна політика уряду, спрямована на посилення національних конкурентних переваг країни, не повинна обмежуватися лише податковою сферою. Важливими елементами сильної конкурентоспроможної економіки є: політична та макроекономічна стабільність країни, ефективні ринкові механізми та інфраструктура, кваліфікований персонал, помірний рівень державного регулювання². Так, Ч. Тібу вказував, що податкова конкурентоспроможність – невід’ємна частина національних конкурентних переваг, яка важлива для руху основних чинників виробництва між країнами (праця, капітал) (так зване голосування ногами), та робив акцент на істотній ролі співвідношення розумних меж податків і рівня громадських благ і послуг, гарантованих платникові податків³.

Усі різноманітні конкурентні переваги можна поділити на чотири основних види: ресурсні, технологічні, структурні, пов’язані з ефективністю економічної

¹ Портер М. Международная конкуренция / М. Портер ; пер. с англ. ; под ред. и с предисл. В. Д. Щетинина. – М. : Междунар. отношения, 1993. – С. 668.

² Там же. – С. 667.

³ Tiebout C. An Economic Theory of Fiscal Decentralization / C. Tiebout // Public Finances: Needs, Sources and Utilization / National Bureau of Economic Research. – Princeton : Princeton University Press, 1961. – P. 79–96.

політики держави. Роль оподаткування в ефективній реалізації цієї політики впливає на всіх без винятку суб'єктів ринку.

Окреслені підходи набули актуальності наприкінці ХХ ст., коли глобальне економічне середовище стало відкритим, а мобільність факторів виробництва істотно зросла.

Водночас глобалізація значно обмежує податковий суверенітет національних урядів, унеможлиблює встановлення надміру високих ставок як прямих, так і непрямих податків, оскільки мобільність платників податків – суб'єктів зовнішньоекономічних операцій дає їм можливість доволі швидко переміщувати активи й бізнес у країни з найсприятливішим податковим та інституціональним кліматом. Це змушує кожну країну, інтегровану до системи світогосподарських зв'язків, не лише конкурувати за залучення іноземних інвесторів, а й стимулювати власних резидентів розміщувати активи та здійснювати інвестиції на батьківщині. Важливою ознакою міжнародної податкової конкуренції є те, що головні її суб'єкти – це країни в особі національних урядів та податкових адміністрацій, тоді як суб'єкти традиційної конкуренції в межах світового господарства – переважно недержавні економічні агенти.

Таке протистояння може стати небезпечним, якщо акцент буде зроблено саме на суперництві держав в економічних відносинах, з урахуванням розвитку глобалізаційних процесів. Найпослідовнішим противником концепції національної конкурентоспроможності є П. Кругман, який у статті «Конкурентоспроможність: небезпечна одержимість», а потім і в книзі «Pop Internationalism»¹ піддав жорсткій критиці цю концепцію як таку. По-перше, вона пов'язує конкурентоспроможність із продуктивністю факторів, що чітко простежується у підході Всесвітнього економічного форуму, тобто прогнозуванні потенціалів зростання. Найсучасніші розробки в теорії економічного зростання досі вважають продуктивність факторів ключовим показником у довгостроковій перспективі. По-друге, поняття конкурентоспроможності підкреслює значення протистояння між суб'єктами, що не сприяє коопераційній поведінці. Це суперечить основним висновкам теорії міжнародної торгівлі, згідно з якою відносини ґрунтуються на загальних інтересах країн. Такий підхід особливо актуальний, коли провідну роль у світовому економічному устрої починають відігравати наднаціональні утворення і союзи.

Конкурентоспроможність країни забезпечується за рахунок перелічених груп чинників тільки за умови зростання їхньої продуктивності, що охоплює кілька компонентів: базові (природні) ресурси; індустріальні чинники (праця, капітал); постіндустріальні чинники (інформація, інновації, знання). У межах концепції конкурентоспроможності країн рівень внутрішнього оподаткування, певна структура податкової системи та національна податкова політика є важливими елементами, котрі визначають її міжнародну конкурентоспроможність. З огляду на наведені протилежні підходи, на нашу думку, міжнародна податкова конкуренція здійснюється щодо ефективності режимів оподаткування, ставок податків та дієвості систем адміністрування, які формують суверенні країни задля реалізації податкової політики. У глобальному економічному середовищі податкова конкуренція відбу-

¹ *Krugman P. Pop Internationalism / P. Krugman. – Cambridge, MA : MIT Press, 1996. – xiv, 221 p.*

вається за можливості оподаткування доходів суб'єктів господарювання, капітал яких мігрує. Таким чином, відносини, котрі виникають у процесі перерозподілу створеної доданої вартості в грошовій формі, спрямовані на розподіл податкових інтересів державних інституцій.

Особливості податкової конкуренції в сучасних умовах пояснюються:

- швидкою реакцією національних урядів на зміни в податковій політиці в зарубіжних країнах;
- демонстраційним ефектом податкових реформ;
- “перегонами до виснаження” в національній податковій політиці;
- конвергенцією податкових систем;
- мобільністю факторів виробництва;
- глобалізацією економічних процесів і впливом міжнародних інтересів на національну політику (економічну, фінансову, податкову, митну тощо).

Різні підходи вчених до визначення податкової конкуренції, суб'єктів та методів конкурентної боротьби зумовили формування системи класифікаційних ознак видів і форм податкової конкуренції (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Класифікація та визначення податкової конкуренції

Класифікаційна ознака	Форма податкової конкуренції	Визначення
Функціональна структура учасників	Вертикальна (внутрішньо-державна)	“...виникає між місцевими урядами або установами, наділеними певним рівнем владної автономії, які перебувають на різних рівнях конституційної ієрархії країни” (К. Пінто) ¹ ; “...податкова конкуренція між різними рівнями урядів у конституційній ієрархії країни” (Н. Клейнер) ² ; “...податкова конкуренція між регіонами однієї країни” (В. Оутс, Д. Віддасін)
	Горизонтальна (міжнародна)	“...виникає між незалежними країнами або урядами, які наділені однаковою або порівнюваною владою на міжнародному рівні” (К. Пінто); “...конкуренція між суверенними юрисдикціями, наприклад, такими як країни – члени ЄС” (Н. Клейнер); “...може також виникати на міжрегіональному рівні в межах однієї країни, коли регіональні або місцеві органи влади наділені певною податковою автономією” (І. В. Педь); “...податкова конкуренція між урядами окремих держав” (К. Едвардс, В. Де Ругі, К. Стюарт, М. Веб, П. Бручез, С. Шалтергер) ³

¹ *Pinto C.* (Harmful) Tax Competition within the European Union / C. Pinto. – 21.06.2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lof.nl/artikel/harm_tax.html.

² *Kleiner N.* Is Systems Competition a Viable Alternative to EU Tax Harmonization? / N. Kleiner // Master Thesis. – 2006. – 54 p.

³ *Edwards C.* International Tax Competition / C. Edwards, V. de Rugy // Economic Freedom of the World, 2002 Annual Report. – PP. 43–58 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cato.org/pubs/efw/efw2002/efw02-ch3.pdf>; *Stewart K.* Capital Taxation, Globalization, and International Tax Competition / K. Stewart, M. Webb. – University of Victoria, 2003, Working Paper EWP0301. – 46 д [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://web.uvic.ca/econ/ewp0301.pdf>.

Класифікаційна ознака	Форма податкової конкуренції	Визначення
Характер дій учасників	Активна	“...виникає, коли країна запроваджує податкові стимули для покращання економічної ситуації в країні або для приваблення іноземних інвестицій” (К. Пінто); “...свідоме використання фіскальних інструментів як засобу досягнення певних цілей” (С. Ферейра, Р. Варсано, Дж. Афонсо)
	Пасивна	“...передбачає уникнення активної протидії податковій конкуренції” (К. Пінто); “...неузгоджені дії урядів у сфері оподаткування, які не мають на меті створення впливу на умови функціонування інших юрисдикцій” (С. Ферейра, Р. Варсано, Дж. Афонсо) ¹
Характер методів конкуренції	Добросовісна (справедлива)	«...конкуренція яка виникає між податковими юрисдикціями, коли одна з них бажає створити податкове середовище з нижчим рівнем податкового тиску, при забезпеченні рівного ставлення до національних та іноземних інвесторів, як головної властивості справедливої податкової конкуренції» (М. Рімлер, М. Геуртс) ²
	Недобросовісна (шкідлива)	«...комплекс заходів, спрямованих на залучення об'єктів оподаткування із сусідніх країн, з одночасними заходами щодо захисту власної податкової бази, реалізація спеціальних умов оподаткування для окремих платників, податкової дискримінації національних інвесторів порівняно з іноземними з метою залучення іноземного капіталу» (М. Геуртс, Дж. Талісман, А. Ковач) ³
Об'єкт конкуренції	За реальну податкову базу	“...процес зменшення країнами податків з метою заохотити реальну господарську діяльність компаній”
	За штучну податкову базу	“...конкуренція за можливість формально звітувати про податкову базу у певній країні без переміщення виробництва, що її створює”

Складено автором.

¹ *Ferreira S.* Interjurisdictional Fiscal Competition: a review of the literature and policy recommendations / S. Ferreira, R. Varsano, J. Afonso // *Political Economy*, 2005. – Vol. 25. – № 3 (99). – PP. 295–313 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v25n3/a08v25n3.pdf>.

² *Geurts M.* Tax policy between competition and harmonisation / M. Geurts, J. Quitzau; Deutsche Bank Researchthinktank // *EUMonitor*. – 17 July. – 2003. – С. 9–18.; *Rimmler M.* Tax Reform for Tax Competition: Which Alternatives should be Used? / M. Rimmler, M. Rose, D. Zöller // *Economic Review*. – 2005. – Vol. 56. – № 11. – P. 1079-1100.

³ *Talisman J.* Challenges For Tax Policy In A Global Economy : remarks to the IRS/GW annual institute on current issues in international taxation / J. Talisman. – U.S. Department of Treasury. – Dec. 8, 2000. – LS-1068 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov/press/releases/ls1068.htm>.; *Kovács L.* Tax harmonisation versus tax competition in Europe : speech / L. Kovács // European Commissioner for Taxation and Customs. – Vienna, October 20, 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/commission_barroso/kovacs/speeches/tax_harmonisation-competition.pdf.; *Geurts M.* Tax policy between competition and harmonisation / M. Geurts, J. Quitzau; Deutsche Bank Researchthinktank // *EU Monitor*. – 17 July. – 2003. – С. 9–18.

Таким чином, за функціональною структурою виокремлюють податкову конкуренцію за податкові повноваження (вертикальну) та за платника податків (горизонтальну). Вертикальна податкова конкуренція характеризується розподілом повноважних відносин між органами влади (центральні/регіональні/муніципальні тощо) у сфері встановлення, скасування податків та їх окремих елементів. Метою такого розподілу є контроль над податковою базою, що формується на певних територіях, яка забезпечуватиме виконання функцій управління та соціальних гарантій. Горизонтальна податкова конкуренція відбувається між територіями за залучення капіталу з метою його подальшого оподаткування саме на цій території. Вона проявляється у двох видах – як внутрішня (національна) та зовнішня (міжнародна). Внутрішня конкуренція можлива між гілками влади одного рівня, а індикатором є динаміка інвестицій (наприклад, у регіон), регіональні відмінності у податкових перевагах (умовах), особливі податкові режими на певних територіях, рейтинги конкурентоспроможності регіонів тощо. Внутрішня конкуренція сприяє формуванню активної позиції місцевої влади щодо максимального використання доступних, з погляду повноважень, механізмів для активізації формування податкової бази в регіоні. Зовнішня – відбувається між країнами (групами країн), а її індикаторами є рейтинги конкурентоспроможності держав, які складають різні міжнародні організації, частка податкових надходжень держави в динаміці тощо. Таку конкуренцію можна поділити на добросовісну та недобросовісну. Добросовісна передбачає рівноправність в оподаткуванні резидентів і нерезидентів та гарантії дотримання законів і загальновизнаних світових стандартів в оподаткуванні, конкуренцію режимів оподаткування (методик розрахунку податкової бази, характеру пільг, методів адміністрування). За недобросовісної конкуренції надаються податкові привілеї нерезидентам і порушуються стандарти оподаткування провідних країн світу. Найчутливішою є така конкуренція в розрізі податків на прибуток та на доходи фізичних осіб. Вплив недобросовісної податкової конкуренції на податкову політику полягає у поширенні антиофшорного регулювання в податкових системах розвинутих країн за рахунок обмеження операцій з “податковими гаванями” і трансфертного ціноутворення. Активне впровадження стандартів обміну інформацією в податкових цілях і обмеження банківської таємниці зумовлене дією ст. 26 Модельної податкової конвенції ОЕСР, а також спеціальними угодами щодо обміну інформацією з офшорними юрисдикціями.

Отже, сутність міжнародної податкової конкуренції полягає в суперництві значної кількості податкових юрисдикцій за залучення в національну економіку “глобальних платників податків” (як суб’єктів господарювання – резидентів інших країн, так і власних суб’єктів ЗЕД) з метою оподаткування їхніх доходів як від операцій усередині певної юрисдикції, так і за кордоном (відповідно до принципів резидентства та оподаткування доходів біля джерела їх утворення).

Залучення капіталу зі світових ринків є не самоціллю будь-якого національного уряду, а, швидше, засобом виконання інших завдань розвитку, таких як зростання податкових надходжень, створення робочих місць, підвищення продуктивності праці і заробітної плати, формування ефективної ринкової інфраструктури, що

цілком відповідає прагненню країн до інклюзивного розвитку. Кінцева мета процесу міжнародної податкової конкуренції для багатьох країн – насамперед не збільшення дохідної частини бюджетів за рахунок додаткових платників податків (фіскальна функція податкової системи), а посилення національних конкурентних переваг шляхом створення дієвої інфраструктури, кластерів певних галузей народного господарства, підвищення рівня зайнятості та доходів місцевого населення. Така політика в кінцевому підсумку сприяє зростанню національного доходу й збільшенню податкових надходжень на користь уряду (мультиплікаційний ефект податкової системи, що стимулює розвиток).

В умовах глобалізації системи світогосподарських зв'язків взаємозалежність національних податкових систем зростає настільки, що рішення, прийняті у сфері оподаткування окремих країн, безпосередньо впливають на всіх суб'єктів світової економіки¹. У сучасних умовах необхідна реалізація узгодженої податкової політики, яка за рахунок чинника взаємозалежності в глобальному середовищі стримуватиме апетити країн щодо бюджетної мобілізації. Так, Ч. Тібу вказував на важливість співвідношення розумних меж податків і рівня громадських благ і послуг, гарантованих їх платникові². Саме такий підхід у XXI ст. є найприйнятнішим, з урахуванням розвитку наднаціональних утворень та інституцій, а також потреби в запобіганні ухиленню від сплати податків, що викривлює конкурентне середовище як у локальному, так і в глобальному середовищі.

Міжнародна податкова конкуренція та розбудова наднаціональних утворень у вигляді економічних або політичних союзів визначає напрями перетворень національних податкових систем у середині таких союзів.

У межах як Лісабонської стратегії, так і стратегії “Європа –2020” визначено мету зробити Європу найбільш конкурентоспроможним і динамічним економічним простором у світі. Стратегічна мета, наприклад, Європейського Союзу спрямована на підвищення його глобальної конкурентоспроможності шляхом економічного оновлення та вдосконалення соціальної сфери і охорони довкілля, що відповідає принципам інклюзивного розвитку. У цьому випадку сам альянс можна розглядати як одну з переваг у глобальній конкурентній боротьбі за економічних суб'єктів та базу оподаткування. Конкурентоспроможна європейська економіка – неодмінна умова реалізації економічних і соціальних цілей Співтовариства та політики раціонального використання довкілля, а також зростання якості життя громадян. Зусилля ЄС з метою зміцнення конкуренції також націлені на пристосування до нових рамкових умов: структурні зрушення, перенесення індустріальної діяльності в країни, що розвиваються, переміщення робочих місць і ресурсів у нові економічні галузі, ризик деіндустріалізації³.

¹ *Janeba E. International Tax Competition / E. Janeba. – Bonn, 1994.*

² *Tiebout C. An Economic Theory of Fiscal Decentralization / C. Tiebout // Public Finances: Needs, Sources and Utilization / National Bureau of Economic Research. – Princeton : Princeton University Press, 1961. – P. 80.*

³ *IMD's World Competitiveness Yearbook // World Competitiveness Online. – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imd.org/wcc/wcy-world-competitiveness-yearbook-online>.*

Провідні країни у стратегічних планах роблять акцент не на посиленні конкурентних позицій за певним напрямом, а на комплексному виконанні завдань розвитку національної економіки. Результатом конкуренції має бути підвищення рівня життя населення за дотримання міжнародних екологічних стандартів. Конкурентоспроможність країн визначається ретельно обґрунтованою стратегією оптимізації галузевої структури національної економіки з урахуванням довгострокових геоелекономічних перспектив.

У сучасних умовах застосування лише низьких податкових ставок не є запорукою збільшення кількості платників на певній території та розширення податкової бази. Важливу роль відіграють правила (режими) оподаткування різних видів доходів від господарської діяльності, режими їх адміністрування, характер податкових пільг у загальній сукупності та в межах інклюзивного розвитку економіки країни загалом, наявність кваліфікованої робочої сили та належний захист прав власності. Такі вимоги платників сприяють тому, що у них з'являється широкий вибір сприятливих податкових юрисдикцій для розміщення бізнес-структур (головних компаній, їхніх філій та дочірніх підрозділів транснаціональної групи). Те, що розмір податкових ставок не є вирішальним фактором у виборі місця розташування суб'єктів господарювання, доводить приклад Швеції, Данії, Норвегії, навіть Франції та Німеччини, де ці ставки не можна назвати низькими. Порівняно з Україною вони вищі, проте в дослідженнях умов ведення бізнесу за методологією Світового банку в категорії "оподаткування" ці країни мають рейтинг, удвічі-втричі вищий за український (табл. 3.2). Забезпечення конкурентних переваг, у тому числі у сфері оподаткування, має будуватися на сприятливих не лише податкових, а й інфраструктурних умовах, що гарантують захист прав власності, превалювання права, інноваційний розвиток та кадровий потенціал.

Ключовим чинником у досягненні конкурентних переваг національною економікою є оволодіння технологіями. Високотехнологічний сектор сучасної промисловості – основа стратегічної конкурентоспроможності, що формує матеріальне

Таблиця 3.2

Розміри податкових ставок та місце в рейтингу Doing Business за категорією "Оподаткування" України та деяких країн Європи

Країна	Рейтинг Doing Business, категорія "Оподаткування"	Ставка податку на прибуток, %	Ставка податку на додану вартість, %
Швеція	41	22,00	25
Швейцарія	16	17,92	8
Данія	12	24,50	25
Норвегія	17	27,00	25
Німеччина	89	29,58	19
Франція	52	33,33	20
Україна	164	18,00	20
Пакистан	166	34,00	17

Складено за даними Світового банку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org>.

підґрунтя наукомісткого економічного зростання і добробуту суспільства. Конкурентні позиції розвинутих країн прямо пов'язані з інтенсивністю державної підтримки цього сектору.

Європейські країни обрали модель інклюзивного розвитку та формування на його основі своїх конкурентних переваг. У парадигмі такого розвитку держава розглядається в глобальному контексті. У центрі інклюзивного розвитку – людина, тому пріоритетними напрямками є всі аспекти її життя та діяльності, включаючи культуру, освіту, охорону здоров'я, науку, працевлаштування, соціальне забезпечення, творчість. Модель розвитку в країні має формуватися на засадах соціальної гармонії та стабільності, а економічне зростання повинне спиратися, переважно, на науково-технічний прогрес, культурний рівень населення, освіту (рис. 3.2).

У моделі інклюзивного розвитку політична та гуманітарна модифікація за значенням дорівнюють економічній і технологічній модифікації, оскільки найважливішим компонентом розвитку є людські ресурси – члени громадянського суспільства, без яких неможливо будувати економіку, основу на знаннях.

Відкритість суспільства окремої країни та її економіки стимулює розвиток як у соціокультурному, так і в економіко-правовому аспектах. Разом із масштабним припливом іноземного капіталу в країну надходять досвід організації сучасного бізнесу, передові технології, що дає імпульс реформуванню в соціальній сфері та національній системі вищої освіти, банківській системі, утворенню інституційного середовища, необхідного для оптимального функціонування економіки.

Інклюзивний розвиток є моделлю глобалізації в умовах скорочення дисбалансів і рівномірного розподілу благ економічного зростання. Забезпечення конкурентних переваг економіки країни можливе лише на підставі комплексного підходу до розвитку, в межах якого сфері оподаткування відводиться важливе місце. Дослідження інституціонального аспекту оподаткування передбачає розгляд окремих інституційних факторів, під якими зазвичай розуміють законодавчо-нормативну базу, організаційні форми оподаткування, регламентацію роботи податко-

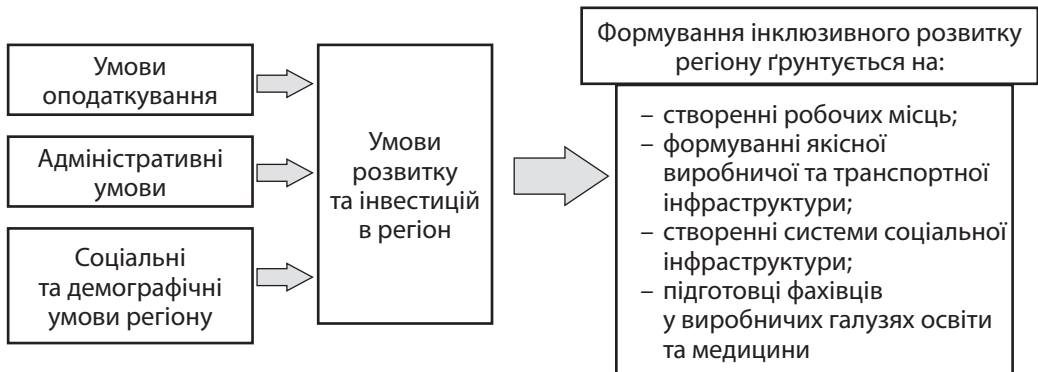


Рис. 3.2. Формування умов інклюзивного розвитку регіону

Складено автором.

вих органів, що формують рамки, у яких відбуваються всі дії платників податків та відповідних державних органів.

Оскільки податкова система є фрагментом цілісної інституційної композиції суспільства й розвивається в тісному взаємозв'язку з багатьма іншими її блоками, інституційні умови справляння податків потрібно аналізувати з урахуванням загального впливу системи економічних відносин, податкової та митно-тарифної політики, обсягу тіньової економіки, інших факторів.

Рівновага у сфері оподаткування забезпечується співвідношенням законодавчо-нормативної бази, яка є формальним інститутом, та реальними нормами, правилами й стереотипами поведінки, в яких відображаються неформальні норми податкових взаємовідносин.

Інституційні умови забезпечення конкурентоспроможності системи оподаткування, на наш погляд, залежать від таких ключових характеристик:

- законодавчо-нормативна база;
- структура та регламентація роботи податкових органів;
- умови та процедури адміністрування податків;
- методи податкового контролю;
- економічні умови та економічна політика.

Суттєвий взаємний вплив із зазначеними характеристиками інституційного середовища податкової системи має тіньовий сектор економіки. Водночас на функціонування та конкурентоспроможність цієї системи істотно впливають такі зовнішні інституції, як фінансовий сектор, дозвільний та регуляторний режими в країні, пов'язаний з ними обсяг тіньового сектору економіки, правові та судові інституції тощо. Податкова система не формує вакууму, в якому працюють суб'єкти господарювання, а доповнює сукупність характеристик економічного середовища, котрі впливають на прийняття рішень суб'єктами господарювання щодо місця розташування активів та накопичення прибутків.

3.2. ОЦІНКА КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВИ

3.2.1. Конкурентоспроможність податкової системи України у розрізі міжнародних індексів

На макрорівні для оцінювання конкурентних переваг країн у міжнародній практиці застосовують різні індекси, які складають провідні фінансові та наукові організації світу. Окремі індекси дають можливість оцінити податкову конкурентоспроможність та ефективність процесу реформ у країні, визначити напрями цих реформ. Можливість аналізувати зміни у податковій сфері як своєї, так й інших країн, дає змогу створити план майбутніх реформ. Саме оцінки міжнародних фінансових інститутів є "підказкою" для проведення реформ у тій чи іншій сфері, показуючи, які аспекти потребують змін.

До так званих структурних чинників, що визначають конкурентоспроможність на макрорівні в широкому контексті, віднесено продуктивність і рівень інноваційності національної економіки, які залежать від обсягів капітальних

вкладень, якості людського капіталу, інституціонального середовища і політики держави. Ці чинники визначають, наскільки успішно країна конкурує на світовому ринку з іншими країнами за частку ринку або обсяги капіталу, які залучаються. У зв'язку з цим технологія порівняльного аналізу (в розрізі окремих країн) основних макроекономічних індикаторів, що характеризують конкурентоспроможність, та політичних індикаторів доволі широко використовується в економічних дослідженнях.

Мета цього аналізу на макрорівні – не лише виявлення серед усієї сукупності національних виробників фірм, галузей і секторів, що успішно конкурують на міжнародному ринку, а й виокремлення факторів, які впливають на конкурентоспроможність і створюють конкурентні переваги країни або, навпаки, стримують розвиток.

Визнано, що такі методичні підходи до аналізу конкурентоспроможності мають обмеження: по-перше, брак адекватної інформації про певні індикатори конкурентоспроможності й чинники, котрі її визначають; по-друге, неможливість для тієї або іншої країни забезпечити перевагу над країнами-конкурентами за всіма показниками і чинниками конкурентоспроможності; по-третє, визнання того факту, що в класичній економічній теорії світова торгівля не завжди реагує на результати таких досліджень. Тобто конкретна країна може вигравати від участі у світовій торгівлі незалежно від того, чи покращується її становище щодо країни-конкурента за певними показниками. Проте аналіз конкурентоспроможності країн досить часто знаходить відображення в економічних дослідженнях, у тому числі з боку міжнародних організацій, що працюють під егідою ООН (найбільшим проектом, у якому застосовується концепція паритету купівельної спроможності, є Програма міжнародних зіставлень (ПМЗ) валового внутрішнього продукту країн, ініційована ООН). Організація економічного співробітництва і розвитку спільно з Європейським Союзом також проводить програму порівнянь ВВП (ОЕСР/Євростат) серед країн, що входять до їх складу, і деяких інших держав), а рейтинги конкурентоспроможності, що розробляються, зокрема, Всесвітнім економічним форумом (ВЕФ) і Міжнародним інститутом розвитку менеджменту, активно використовуються в ділових колах.

Серед комплексних індексів найбільш авторитетними й цитованими є:

- Індекс глобальної конкурентоспроможності Всесвітнього економічного форуму;
- Індекс конкурентоспроможності країн світу Міжнародного інституту розвитку менеджменту (ІМВ, Швейцарія);
- Індекс легкості ведення бізнесу Світового банку (СБ);
- Індекс економічної свободи (The Heritage Foundation) у партнерстві із The Wall Street Journal.

Проте експерти й науковці висловили низку критичних зауважень на адресу названих рейтингів конкурентоспроможності, зокрема:

- суб'єктивність у виборі вагових коефіцієнтів для розрахунку зведеного індексу;
- слабкий зв'язок між індексом конкурентоспроможності й показниками економічного зростання;

- використання не зовсім адекватних показників для визначення окремих аспектів конкурентоспроможності;
- застосування застарілих даних;
- суперечності, що виникають між результатами опитувань експертів і статистичними індикаторами.

Незважаючи на об'єктивність статистичних даних, завжди є ймовірність існування чинників, котрі складно формалізуються, таких як, наприклад, незалежність судової системи. Для їх урахування в рейтингах варто використовувати дані опитувань незалежних експертів, представників наукового співтовариства і топ-менеджерів компаній. Запровадження цих опитувань має нівелювати перекося, можливі через структурні особливості певних економік. Інша небезпека пов'язана з репрезентативністю вибірки й імовірною заангажованістю опитуваних експертів. Менеджери, котрі працюють у представництвах іноземних компаній, можуть мати погляди, відмінні від позиції, наприклад, незалежних аналітичних центрів або співробітників університетів. Думка кожного з експертів відобразить не лише сферу його діяльності, а й загалом рівень поінформованості щодо подій у країні. Такі негативні аспекти опитувань проявляються в суперечностях між оцінками експертів і статистичними показниками.

Отже, крім об'єктивних даних на оцінки конкурентоспроможності країни впливає суб'єктивна думка експертів і керівників компаній. Проте, попри зазначені недоліки, за допомогою порівняльного аналізу з використанням широкого кола взаємодоповнюваних показників країн можна отримувати суттєві результати.

Індекс глобальної конкурентоспроможності (ІГК) оцінює здатність економік забезпечувати вищу продуктивність бізнесу і як наслідок, більші темпи економічного зростання й економічного добробуту нації.

Основна мета ІГК – оцінка потенціалу економічного зростання країн в середньо- й довгостроковій перспективі з урахуванням поточного рівня розвитку. За його складовими можна окремо спостерігати за конкурентоспроможністю податкової системи, а також порівнювати тенденції в інших країнах у цій сфері.

Методологія ІГК ґрунтується на новітніх економічних ідеях. Конкурентоспроможність за ВЕФ – це сукупність інститутів, політик і чинників, що визначають продуктивність економіки в середньо- й довгостроковій перспективі.

Індекс розраховується на регулярній основі щороку з 1995 р. Україна увійшла до глобального рейтингу в 1996 р. На сьогодні ІГК – унікальний інструмент для об'єктивного оцінювання сильних та слабких сторін економіки країн і визначення пріоритетних реформ, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності та зростання добробуту нації, який порівнює конкурентоспроможність 144 країн світу за 12 складовими (інституції, інфраструктура, макроекономічна стабільність, охорона здоров'я та початкова освіта, вища освіта та професійна підготовка, ефективність ринку товарів, ефективність ринку праці, рівень розвитку фінансового ринку, технологічна готовність, розмір ринку, рівень розвитку бізнесу, інновації). Для порівняння конкурентоспроможності різних за рівнем розвитку країн в Індекс інтегровано концепцію стадій економічного розвитку – важливість кожної зі складових залежить від стадії, на якій перебуває економіка кожної країни.

У 2014 р. Україна посіла 84-те місце за ІГК, погіршивши результат порівняно з 2013 р. на дев'ять позицій. Так і не досягнуто максимуму 2005 р. (64-те місце). Слабкі інституції, низька ефективність ринку товарів і проблемний фінансовий ринок – складові, які стримують зростання конкурентоспроможності. Вища освіта та професійна підготовка, охорона здоров'я й початкова освіта та розмір ринку – елементи, за якими дотепер зберігається відносна конкурентна перевага (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Показники, що сприяють розвитку України, за ІГК 2014 р.

Показник	Значення	Місце	Зміна
Якість залізничної інфраструктури	4,5	25	–
Кількість абонентів мобільного зв'язку на 100 осіб	132,1	37	+
Охоплення середньою освітою, %	91,7	94	–
Охоплення вищою освітою, %	94,0	54	–
Якість викладання математики та природничих наук	4,8	28	+
Митні тарифи	2,9	41	+
Гнучкість при встановленні заробітної плати	5,0	79	–
Практика наймання і звільнення	4,3	32	–
Оплата праці та продуктивність	4,5	26	Без змін
Індекс розміру внутрішнього ринку	4,4	36	Без змін
Наявність наукових та інженерних кадрів	4,5	46	–

Складено за: The Global Competitiveness Report 2014–2015 / ed. by K. Schwab ; World Economic Forum. – Geneva, 2014. – 548 р.

Порівняно з іншими країнами найгірша ситуація в Україні з надійністю банків, ефективністю правової системи у розв'язанні суперечок і захистом прав міноритарних акціонерів. За цими показниками наша країна є “лідером” серед аутсайдерів. Значного поліпшення потребують також показники якості інфраструктури (зокрема доріг) і поширення нових технологій (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

Показники, що стримують розвиток України, за ІГК 2014 р.

Показник	Значення	Місце	Зміна
Права власності	2,5	143	–
Хабарі та неформальні платежі	2,8	130	+
Тягар адміністративного регулювання	2,6	137	–
Ефективність правової системи у врегулюванні суперечок	2,3	144	–
Захист інтересів міноритарних акціонерів	2,7	146	–
Якість доріг	2,1	144	–
Вплив оподаткування	2,3	145	–
Ефективність антимонопольної політики	3,1	137	–
Тягар митних процедур	3,0	140	–
Відплив “мізків”	2,0	140	–
Надійність банків	3,0	143	–

Складено за: The Global Competitiveness Report 2014–2015 / ed. by K. Schwab ; World Economic Forum. – Geneva, 2014. – 548 р.

Динаміка показників України за ІГК свідчить про втрату позицій. Так, наша країна, попередньо продемонструвавши хвилю зростання в 2007–2008 рр., зазнала спаду, закріпившись майже на тому самому рівні, що й у 2006 р. (4,03). Результати останнього звіту свідчать, що за останній рік було втрачено 11 позицій, з 73-ї до 84-ї, й отримано показник 4,05 бала з 7 можливих (табл. 3.5). Аналогічну динаміку мали Бенін, Гана, Єгипет, Уругвай. Трійка лідерів порівняно з 2013 р. не змінилася, адже Швейцарія, Сінгапур та Фінляндія зберегли позиції, а найгірший показник продемонструвала центральноафриканська країна Чад.

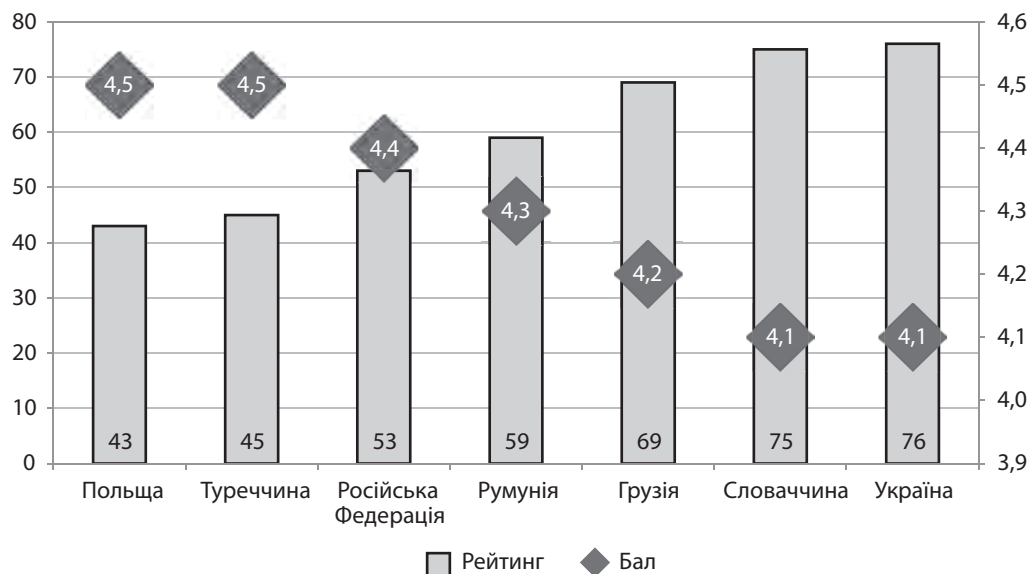
Таблиця 3.5

Динаміка позицій і значень Індексу глобальної конкурентоспроможності України

Показник	2007–2008	2008–2009	2009–2010	2010–2011	2011–2012	2012–2013	2013–2014
Рейтинг	73	72	82	89	82	73	84
Бал	3,98	4,09	3,95	3,90	4,00	4,14	4,05
Загальна кількість країн в рейтингу	131	134	133	139	142	144	148

Складено за: The Global Competitiveness Report 2011–2012 / ed. by K. Schwab ; World Economic Forum. – Geneva, 2011. – 544 p.; The Global Competitiveness Report 2012–2013 / ed. by K. Schwab ; World Economic Forum. – Geneva, 2012. – 545 p.; The Global Competitiveness Report 2013–2014 / ed. by K. Schwab ; World Economic Forum. – Geneva, 2013. – 551 p.

Порівняно з іншими державами конкурентоспроможність України перебуває на рівні таких країн, як Словаччина й Румунія (рис. 3.3). Вдалим прикладом проведення реформ є Грузія, чий індекс стабільно покращувався останніми роками.

**Рис. 3.3. Індекси глобальної конкурентоспроможності України та порівнюваних країн**

Складено за: The Global Competitiveness Report 2014–2015 / ed. by K. Schwab ; World Economic Forum. – Geneva, 2014. – 548 p.

Незважаючи на збереження низки відносних конкурентних переваг за показниками гнучкості ринку праці, помітне значне погіршення співпраці у відносинах “працівник – роботодавець” та за обтяжливостю оподаткування (табл. 3.6).

Країна не може успішно конкурувати на глобальному ринку, якщо її компанії не забезпечують конкурентних переваг на ринку внутрішньому. Таким чином, має формуватися національне конкурентне середовище, яке спонукає компанії до високих стандартів, застосування яких дасть змогу конкурувати й у глобальному середовищі. Нейтралітет держави щодо компаній забезпечує ефективність ринку товарів. Проте роль держави в забезпеченні конкурентоспроможності не є однозначно визнаною. Стандартний підхід передбачає, що завдання влади полягає в гарантуванні оптимальних умов для роботи підприємств, або, інакше кажучи, у створенні інститутів, які дають їм можливість створювати велику додану вартість і бути більш конкурентоспроможними. Однією з цілей державної політики є виправлення помилок ринку. Обґрунтування втручання держави пов'язане із зовнішніми ефектами економічної діяльності, а її головним завданням є розвиток і зміцнення інститутів, що сприяють зростанню, однак без прямого втручання у формування доданої вартості.

Держава, шляхом реалізації певної політики може впливати на всі види конкурентних переваг, але цей вплив буває як позитивним, так і негативним. Як

Таблиця 3.6

Результати України за складовими Індексу глобальної конкурентоспроможності

Показник	2012–2013		2013–2014	
	Рейтинг (з 144 країн)	Бал (від 1 до 7)	Рейтинг (з 148 країн)	Бал (від 1 до 7)
Базові вимоги (40 %)	79	4,4	91	4,3
Інституції	132	3,1	137	3,0
Інфраструктура	65	4,1	68	4,1
Макроекономічне середовище	90	4,4	107	4,2
Охорона здоров'я та початкова освіта	62	5,8	62	5,8
Підсилювачі ефективності (50 %)	65	4,1	71	4,0
Вища освіта та професійна підготовка	47	4,7	73	4,7
Ефективність ринку товарів	117	3,8	124	3,8
Ефективність ринку праці	62	4,4	84	4,2
Рівень розвитку фінансового ринку	114	3,5	117	3,5
Технологічна готовність	81	3,6	94	3,3
Розмір ринку	38	4,6	38	4,6
Фактори розвитку та інноваційного потенціалу (10 %)	79	3,4	95	3,4
Рівень розвитку бізнесу	91	3,7	97	3,7
Інновації	71	3,2	93	3,0

Складено за: The Global Competitiveness Report 2012–2013 / ed. by K. Schwab ; World Economic Forum. – Geneva, 2012. – 545 p.; The Global Competitiveness Report 2013–2014 / ed. by K. Schwab ; World Economic Forum. – Geneva, 2013. – 551 p.

ззначає Т. І. Єфименко, роль податкового регулювання держави в ринковій економіці виявляється в контексті таких важливих функцій:

- створення правової основи для прийняття економічних рішень – держава розробляє й ухвалює закони, котрі регулюють підприємницьку діяльність, визначає права й обов'язки громадян;
- стабілізація економіки – уряд використовує бюджетно-податкову та кредитно-грошову політику для подолання спаду виробництва, стримування інфляції, зниження рівня безробіття, підтримання стабільного курсу національної валюти тощо;
- соціально орієнтований розподіл ресурсів – держава організовує виробництво товарів і послуг, якими не опікується приватний сектор, створює умови для розвитку сільського господарства, зв'язку, транспорту, визначає витрати на оборону, науку, формує програми розвитку освіти, охорони здоров'я тощо;
- забезпечення соціального захисту і соціальних гарантій – держава гарантує мінімум заробітної плати, прожитковий мінімум, пенсії за віком, інвалідністю, допомоги на випадок безробіття, з малозабезпеченості тощо;
- антимонопольне регулювання й розвиток конкуренції, підтримка малого та середнього бізнесу;
- оптимізація впливу екстерналій, тобто екзогенних ефектів, які не мають грошового еквівалента, тому ринок на них не реагує (наприклад, забруднення довкілля);
- підтримання оптимального рівня зайнятості – проведення регіональної економічної і соціальної політики з метою гармонізації інтересів країни та її регіонів;
- реалізація національних інтересів країни у світовій економіці, підтримка конкурентоспроможності вітчизняної економіки¹.

Таким чином, у мінливому глобальному середовищі, що має ознаки взаємозалежності, державне регулювання може бути ефективним інструментом державної політики та впливу на соціально-економічні процеси як у країні, так і за її межами. Тому важливо чітко сформулювати пріоритети державної політики. У країнах ЄС до них належать заохочення розвитку, посилення конкуренції на внутрішньому ринку, стимулювання виробництва інновацій. В Україні державна система вносить значні систематичні викривлення в конкуренцію, особливо через оподаткування (139-те місце), неефективність антимонопольної політики та аграрну політику (136-те), причому ці показники залишаються стабільними. Механізми, які мали б забезпечувати рівні умови конкуренції, не спрацьовують, що демонструє приклад антимонопольної політики, де спостерігається регрес із 96-го місця в 2008 р. на 137-ме у 2014 р. (табл. 3.7).

За опитуванням респондентів, найпроблемнішими факторами для започаткування та ведення бізнесу в Україні залишаються корупція, податкове регулювання, доступ до фінансування, податкові ставки, де превалюють квазіфіскальні платежі (ЄСВ) (табл. 3.8).

¹ Єфименко Т. І. Податки в інституційній системі сучасної економіки / Т. І. Єфименко ; НАН України, Інститут економіки та прогнозування. – К., 2011. – С. 215.

Таблиця 3.7

Динаміка ефективності ринків товарів та праці

Індикатор	2012–2013		2013–2014		
	Рейтинг (з 144 країн)	Бал	Рейтинг (з 148 країн)	Бал	
Складова 6. ЕФЕКТИВНІСТЬ РИНКУ ТОВАРІВ					
А. Конкуренція					
<i>Внутрішня конкуренція</i>					
6.01	Інтенсивність конкуренції на внутрішньому ринку	104	4,3	106	4,5
6.02	Ступінь монополізації ринку	108	3,2	132	3,0
6.03	Ефективність антимонопольної політики	132	3,2	137	3,1
6.04	Вплив оподаткування	139	2,3	145	2,3
6.05	Сукупна податкова ставка, % <i>прибутку</i>	120	57,1	126	55,4
6.06	Кількість процедур, необхідних для відкриття бізнесу, <i>од.</i>	97	9	74	7
6.07	Час, потрібний для відкриття бізнесу, <i>днів</i>	90	24	94	22
6.08	Витрати на проведення аграрної політики <i>Зовнішня конкуренція</i>	136	3,0	127	3,2
6.09	Переважання торговельних бар'єрів	136	3,3	118	3,8
6.10	Митні тарифи, %	43	2,9	41	2,9
6.11	Частка іноземної власності	126	3,6	127	3,6
6.12	Вплив регулювання на ПП	132	3,3	133	3,3
6.13	Складність митних процедур	138	2,8	140	3,0
6.14	Частка імпорту у ВВП	44	58,8	51	55,4
В. Якість умов попиту					
6.15	Ступінь орієнтованості на клієнта	70	4,6	71	4,5
6.16	Вибагливість покупця	73	3,4	86	3,3

Закінчення табл. 3.7

Індикатор	2012–2013		2013–2014	
	Рейтинг (з 144 країн)	Бал	Рейтинг (з 148 країн)	Бал
Складова 7. ЕФЕКТИВНІСТЬ РИНКУ ПРАЦІ				
А. Інучкість				
7.01 Співпраця у відносинах “працівник – роботодавець”	109	3,9	125	3,7
7.02 Інучкість при встановленні заробітної платні	59	5,2	78	5,0
7.03 Практика наймання і звільнення	82	31,0	32	4,3
7.04 Витрати, пов’язані зі звільненням, <i>тижнів заробітної плати</i>	17	4,8	59	13,0
В. Ефективність використання кваліфікованих співробітників				
7.05 Оплата праці та продуктивність	42	4,3	140	2,4
7.06 Ставка на професійне управління	131	3,3	26	4,5
7.07 Відплив “мізків”	125	2,4	128	3,3
7.08 Частка жінок у робочій силі, % <i>участі чоловіків</i>	40	0,86	53	0,86

Складено за: The Global Competitiveness Report 2012–2013 / ed. by K. Schwab ; World Economic Forum. – Geneva, 2012. – 545 p.; The Global Competitiveness Report 2013–2014 / ed. by K. Schwab ; World Economic Forum. – Geneva, 2013. – 551 p.

Таблиця 3.8

Найпроблемніші фактори для ведення бізнесу, % відповідей

Фактор	2012–2013	2013–2014
Корупція	14,0	15,5
Податкове регулювання	13,6	11,0
Доступ до фінансування	15,3	16,7
Неефективна урядова бюрократія	7,9	13,4
Податкові ставки	10,5	8,4
Інфляція	6,6	3,7
Політична нестабільність	6,2	10,1
Нестабільність уряду / перевороти	3,4	3,5
Обмежувальні трудові норми	7,9	1,9
Злочинність та грабiж	3,6	2,5
Нерозвинута інфраструктура	3,0	2,2
Валютне регулювання	1,8	4,2
Низький рівень здоров'я населення	1,3	1,3
Недостатньо освічена робоча сила	1,4	0,8
Недостатня трудова етика національної робочої сили	1,9	0,6
Обмежені можливості для інновацій	1,6	4,1

Складено за: The Global Competitiveness Report 2012–2013 / ed. by K. Schwab ; World Economic Forum. – Geneva, 2012. – 545 p.; The Global Competitiveness Report 2013–2014 / ed. by K. Schwab ; World Economic Forum. – Geneva, 2013. – 551 p.

Зауважимо, що індекс глобальної конкурентоспроможності та індекс конкурентоспроможності країн світу не є показовими в аспекті оцінки умов оподаткування, оскільки спрямовані на дослідження інфраструктури й ефективності державних та громадських інституцій і лише частково враховують показники сфери оподаткування. Для визначення впливу умов оподаткування з погляду не тільки податкових ставок, а й загального бізнес-клімату доцільно використовувати Індекс легкості ведення бізнесу Світового банку та Індекс економічної свободи (The Heritage Foundation).

За допомогою **Індексу легкості ведення бізнесу** (Doing Business) оцінюється бізнес-клімат у країнах світу з позиції простоти найважливіших для малого й середнього бізнесу адміністративних процедур. Це щорічне дослідження Групи Світового банку, яке розраховується з 2003 р., котре надає об'єктивну інформацію для розуміння й удосконалення нормативно-правового регулювання підприємницької діяльності. В Індексі легкості ведення бізнесу–2014 Україна посіла 112-те місце зі 189 країн, що на 28 позицій вище, ніж у 2013 р. Проаналізувавши динаміку зміни місця України в рейтингу у 2011–2014 рр., можна відзначити наявність позитивних змін. Рейтинги істотно підвищилися не лише в категорії “оподаткування”, а майже за всіма категоріями (табл. 3.9).

Країна повернула втрачені після кризи позиції, поліпшивши оцінки в результаті реформ у трьох сферах регулювання діяльності підприємств. Але, незважаючи на це, Україна дотепер програє багатьом порівнюваним країнам, а наприклад, окремі зміни в Білорусі та Казахстані поповнили список найкращих світових практик за

Таблиця 3.9

Динаміка місця України в рейтингу Doing Business

Категорія	2012	2013		2014	
		Рейтинг, значення	Зміна рейтингу (+/-)	Рейтинг, значення	Зміна рейтингу (+/-)
Загальний рейтинг	152	140	+12	112	+28
Реєстрація підприємств	116	50	+66	47	+3
Отримання дозволів на будівництво	182	186	-4	41	+145
Підключення до системи електропостачання	170	170	Без змін	172	-2
Реєстрація власності	168	158	+10	97	+61
Кредитування	23	24	-1	13	+11
Захист інвесторів	114	127	-13	128	-1
Оподаткування	183	168	+15	164	+4
– кількість платежів, од. за рік	135	28	-	28	-
– витрати часу, год. за рік	657	491	-	390	-
– загальна ставка податку, % прибутку	57,1	55,4	-	54,9	-
Міжнародна торгівля	144	148	-4	148	Без змін
Забезпечення виконання контрактів	44	45	-1	45	Без змін
Вирішення питань неплатоспроможності	158	157	+1	162	-5

Складено за: Ease of Doing Business in Ukraine // Doing Business [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine#paying-taxes>; Paying Taxes 2012: The global picture // PwC [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/index.jhtml>.

рік. Відносно сильні позиції нашої країни – реєстрація підприємств, кредитування, отримання дозволів на будівництво, реєстрація власності та забезпечення виконання контрактів, тоді як основними проблемними сферами, що ускладнюють розвиток бізнесу, є підключення до електромереж, міжнародна торгівля, оподаткування та вирішення питань неплатоспроможності¹.

За методологією Світового банку, для оцінювання адміністративного і податкового навантажень на суб'єктів господарювання використовують:

- 1) кількість платежів протягом року;
- 2) витрати часу на підготовку податкової звітності та сплату основних податків;
- 3) узагальнену податкову ставку (% прибутку).

Кожен із показників частково (на 1/3) впливає на місце країни, тому є однаково важливим при формуванні загального рейтингу за категорією “Оподаткування”.

Рейтинг “Ведення бізнесу – 2012” не враховував реформ, упроваджених у 2010–2011 рр., містить дані за період з червня 2009 р. по червень 2010 р., коли реформування податкової системи перебувало на початковому етапі. Рейтинг “Ведення бізнесу – 2013” формувався на підставі даних за червень 2010 р. – червень 2011 р., враховуючи лише частину запроваджених реформ. Рейтинг “Ведення бізнесу – 2014” є показовішим з позиції оцінки реформ, адже його дані містять основні зміни, реалі-

¹ Ease of Doing Business in Ukraine // Doing Business [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine#paying-taxes>.

зовані у 2011–2013 рр., тобто в результаті прийняття Податкового кодексу України та внесення змін до нього.

За узагальненою оцінкою Світового банку, у рейтингу “Ведення бізнесу–2014” Україна посідала 112-те місце зі 189 країн, що на 28 пунктів вище, ніж у 2013 р. Таке зростання відбулося за рахунок підвищення позицій за такими категоріями, як:

- реєстрація підприємств (з 50-го місця у 2013 р. до 47-го місця у 2014 р.);
- реєстрація власності (з 158-го місця у 2013 р. до 97-го місця у 2014 р.);
- оподаткування (зі 168-го місця у 2013 р. до 164-го місця у 2014 р.);
- кредитування (з 24-го місця у 2013 р. до 13-го місця у 2014 р.);
- отримання дозволів на будівництво (зі 186-го місця у 2013 р. до 41-го місця у 2014 р.).

Рейтинг України за категорією “Оподаткування” підвищився на чотири пункти (зі 168-го місця у 2013 р. до 164-го місця у 2014 р.), зокрема за рахунок підвищення позицій за такими категоріями (табл. 3.10), як:

- 1) кількість платежів (не змінилась);
- 2) витрати часу (390 год. на рік, порівняно з 491 год. у рейтингу на 2013 р.);
- 3) загальна податкова ставка (54,9 % прибутку порівняно з 55,4 %).

Рейтинг України за категорією “Оподаткування” у 2011–2014 рр. мав позитивну динаміку як загалом, так і за окремими індикаторами. Це пов’язано переважно з упровадженням Податкового кодексу України в 2011 р., що відобразилося на показниках рейтингу вже в 2013 р. (відповідно до методології Світового банку). Позитивний вплив ПКУ підтверджується й прогнозними значеннями показників рейтингу для категорії оподаткування, визначеними нами в межах дослідження його впливу на економічних суб’єктів та на міжнародну оцінку. Як бачимо з табл. 3.11, прогнозні показники практично збіглися (або є дуже близькими) з реальними, визначеними Світовим банком в 2013 р. І якщо за загальним місцем розбіжність прогнозу і фактичного значення суттєва, то показники за окремими індикаторами дуже близькі, а за кількістю платежів та витратами часу фактичні значення виявилися кращими, ніж прогнозні.

Структура категорії “Оподаткування” формується трьома індикаторами, на які впливають не лише законодавчо встановлені до сплати податки за певними ставками, а й характер та форма їх сплати, зручність адміністрування та квазіфіскальні платежі, котрі формують навантаження на суб’єкта господарювання як на роботодавця. Саме тому на індикатори істотний тиск чинить єдиний соціальний внесок. Податок на додану вартість не справляє впливу на індикатор “ставка податку”, проте суттєво позначається на індикаторі “витрати часу”, адже фізичне адміністрування цього податку покладено на суб’єктів господарювання.

Показник загальної податкової ставки дає змогу здійснити оцінювання всіх витрат, що покладаються на підприємство у зв’язку зі сплатою податків. Ця ставка відрізняється від встановленої законом, яка є коефіцієнтом, що застосовується до податкової бази. При розрахунку загальної податкової ставки податок, що підлягає фактичній сплаті, ділиться на комерційний прибуток. Він, по суті, є фактичним прибутком підприємства до вирахувань будь-яких податків, що сплачуються протягом фінансового року.

Таблиця 3.10

Рейтинги країн за категорією “Оподаткування” у 2014 р.

Країна	Рейтинг (серед 189 країн)	Критерії оцінки (індикатори)		
		Загальна кількість платежів, <i>разів на рік</i>	Загальні витрати часу, <i>год</i>	Загальна податкова ставка, % <i>прибутку</i>
Країни ЄС-10				
Естонія	32	7	81	49,4
Кіпр	33	30	147	22,5
Латвія	49	7	264	35,9
Литва	56	11	175	43,1
Польща	113	18	286	41,6
Словаччина	102	20	207	47,2
Словенія	54	11	260	32,5
Угорщина	124	12	277	49,2
Чеська Республіка	122	8	413	48,1
Мальта	27	7	139	41,0
Країни СНД				
Азербайджан	77	18	214	40,0
Білорусь	133	10	319	54,0
Вірменія	133	10	380	38,8
Казахстан	18	7	188	28,6
Молдова	95	31	181	40,4
Росія	56	7	177	50,7
Таджикистан	178	69	224	86,0
Узбекистан	168	41	205	99,3
Україна	164	28	390	54,9
Країни Азії				
Тайвань, Китай	58	12	22	35
Індія	158	33	243	62,8
Республіка Корея	25	10	187	27,9

Складено за: Economy Rankings // Doing Business [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/rankings>.

Загальна податкова ставка для України в рейтингу “Ведення бізнесу – 2013” зменшилася за рахунок зниження ставок за такими основними податками, як податок на прибуток підприємств, податок на землю, екологічні податки, єдиний соціальний внесок. У 2012 р. порівняно з 2011 р. загальна податкова ставка зростає за рахунок збільшення в ній частки податку на прибуток підприємств з 10 до 12,2 % (табл. 3.12).

Таблиця 3.11

**Визначення прогнозних показників рейтингу України
за індикатором “Оподаткування”**

Показник	Світовий банк – 2011	Світовий банк – 2012	Світовий банк – 2013	Світовий банк – 2014	Прогноз на 2013 р., зроблений у 2011 р. (після впровадження ПКУ)
В одиницях виміру					
Кількість платежів, од. на рік	135	135	28	28	30
Витрати часу, год на рік	657	657	491	390	550
Ставка податку, % прибутку	55,5	57,1	55,4	54,9	52,65
Місце в рейтингу					
Кількість платежів	183	183	–	–	97
Витрати часу	174	175	–	–	168
Ставка податку	149	152	–	–	141
Загальне місце в рейтингу	181	183	168	164	123

Складено за: Ease of Doing Business in Ukraine // Doing Business [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine#paying-taxes>; Paying Taxes 2012: The global picture // PwC [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/index.jhtml>.

Таблиця 3.12

**Динаміка та структура індикатора “Ставка податку” в категорії
оподаткування рейтингу “Ведення бізнесу”**

Рік	Ставка податку, % прибутку			
	Податок на прибуток	Податки на заробітну плату	Інші податки	Загальна податкова ставка
2006	–	–	–	57,3
2007	–	–	–	57,0
2008	–	–	–	56,6
2009	–	–	–	57,2
2010	–	–	–	57,2
2011	10,0	43,3	1,8	55,5
2012	12,2	43,3	1,6	57,1
2013	11,6	43,1	0,7	55,4
2014	11,2	43,1	0,7	54,9

Складено за: Ease of Doing Business in Ukraine // Doing Business [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine#paying-taxes>.

На індикатор “ставка податку” найбільше впливають ставки за двома платежами, що мають максимальну частку в загальній ставці:

- податку на прибуток (10,4–12,2 %)
- єдиного соціального внеску (43,1–43,3 %).

З огляду на незначну частку в загальній ставці оподаткування (за методологією Світового банку) ставки податку на прибуток, його зниження може сприяти незначному скороченню загальної ставки (середньоевропейський рівень – 9,2 %). Знизити цей індикатор можна лише шляхом реформування квазіфіскального платежу – єдиного соціального внеску.

Індикатор “витрати часу” характеризує зручність та ефективність системи адміністрування податків і зборів. Саме адміністрування та його процедури найкритичніше сприймаються платниками податків (табл. 3.13).

Найбільших витрат часу на адміністрування потребують:

- податок на додану вартість;
- податок на прибуток;
- єдиний соціальний внесок;
- майнові податки.

Це зумовлює необхідність удосконалення процедур подання звітності, контролю та сплати саме за цими податками.

Додатково покращанню загальних умов ведення бізнесу в Україні та зменшенню витрат часу платників на сплату податків сприятимуть:

- впровадження електронної системи подання звітності різними категоріями платників (юридичні та фізичні особи) за всіма податками і зборами;
- значне спрощення форм звітності з податків і зборів;
- встановлення тривалішого податкового періоду (та/або періоду сплати авансових внесків) з окремих податків і зборів, що не спричинятиме значного касового розриву в бюджетних надходженнях.

Суттєвого зменшення кількості платежів (табл. 3.14) можна досягти за рахунок:

- значного збільшення кількості платників (80 % і більше), що звітують в електронній формі з основних податків і зборів;
- скасування значної кількості неефективних податків і зборів;
- об'єднання податків, що мають подібну базу оподаткування.

Передбачається подальше підвищення рейтингів України в категорії “Оподаткування”. Передумовою цього є реалізація позитивних кроків у системі адміністрування податків, зборів та обов'язкових платежів:

- 1) впровадження у практичну площину ризик-орієнтованої системи контролю, що вплинуло на кількість перевірок та якість відбору платників;
- 2) реалізація системи автоматичного відшкодування ПДВ та реєстрації податкових накладних;
- 3) надання можливості для платників дистанційного подання звітності з окремих податків (ПДВ, податок на прибуток);
- 4) відкриття в усіх регіонах України центрів обслуговування платників;
- 5) запровадження нового сервісу – “Електронного кабінету платників податків”, який за допомогою спеціального інструменту доступу (наприклад, електрон-

Таблиця 3.13
Динаміка та структура індикатора “Витрати часу” в категорії оподаткування рейтингу “Ведення бізнесу”

Показник	Витрати часу, год			
	Світовий банк – 2011, на підставі даних за 2009 р.	Світовий банк – 2012, на підставі даних за 2010 р.	Світовий банк – 2013, на підставі даних за 2011 р.	Світовий банк – 2014, на підставі даних за 2012 р.
ПДВ	181	181	190	150
Податок на прибуток	121	112	109	100
Внески до Пенсійного фонду				
Внески до фонду тимчасової втрати працездатності	364			
Внески до фонду нещасних випадків		364	192	140
Внески до фонду безробіття				
Єдиний соціальний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування	Введено нормами Закону України “Про збір та облік єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування” з 2010 р.			
Податок на рекламу				
Комуніальний податок				
Податок з власників транспортних засобів				
Збір за забруднення				
Плата за землю				
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки				
Збір за першу реєстрацію транспортних засобів				
Усього	657	657	491	390

Складено автором.

Скасовано у зв'язку з набранням чинності Податковим кодексом України

Введено нормами Податкового кодексу України з 2011 р.

Таблиця 3.14
Динаміка та структура індикатора “Кількість платежів” у категорії оподаткування рейтингу “Ведення бізнесу”

Показник	Платежі, кількість на рік			
	Світовий банк – 2011, на підставі даних за 2009 р.	Світовий банк – 2012, на підставі даних за 2010 р.	Світовий банк – 2013, на підставі даних за 2011 р.	Світовий банк – 2014, на підставі даних за 2012 р.
ПДВ	1	1	1	1
Податок на прибуток	4	4	1	1
Внески до Пенсійного фонду	24	24		
Внески до фонду тимчасової втрати працездатності	24	24		
Внески до фонду нещасних випадків	24	24		
Внески до фонду безробіття	24	24		
Єдиний соціальний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування	Введено нормами Закону України “Про збір та облік єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування” з 2010 р.			
Податок на рекламу	1	1	24	24
Комуніальний податок	12	12		
Податок з власників транспортних засобів	4	4		
Збір за забруднення	4	4		
Плата за землю	12	12		
Екологічний податок	Введено нормами Податкового кодексу України з 2011 р.			
Усього	135	135	28	28

Складено автором.

Скасовано у зв'язку з набранням чинності Податковим кодексом України

ної картки платника податків) з використанням електронно-цифрового підпису дає платникові можливість працювати з органами фіскальної служби в режимі реального часу.

Усі ці кроки якісно поліпшують контроль, спрощують адміністративні процедури та водночас позитивно сприймаються платниками податків.

3.2.2. Вплив міжнародної податкової конкуренції на реформування податкової системи в Україні

Оподаткування перебуває на перетині економічної, бюджетної і соціальної політики будь-якої країни світу. В умовах світової фінансової кризи та внаслідок глобалізації для успішного ведення бізнесу стають актуальними не лише питання ресурсів, а й насамперед оподаткування в країні місцезнаходження. Податкова конкуренція та конкурентні переваги формують економічний, фінансовий та соціальний потенціал кожної країни. Особливого сенсу така конкуренція набуває у контексті нестабільності світової економіки та фінансів, що впливає на розвиток усіх регіонів планети.

Слід зауважити, що під час кризи, коли перед більшістю країн гостро постає проблема зменшення дефіциту державного бюджету та державного боргу, саме простота та справедливість адміністративних процедур найбільшою мірою позначаються на конкурентних перевагах податкової системи. Адже зниження ставок податків суттєво впливає на доходи бюджету в короткостроковій перспективі. Надзвичайно важливо, аби політика у сфері оподаткування, розв'язуючи поточні проблеми, враховувала й довгострокові засади конкурентоспроможності. Ефективні, конкурентоспроможні економіки – це ті, котрі володіють факторами, що посилюють їхню продуктивність, на якій будуються їх сьогодення і майбутнє процвітання. Економічне середовище, що сприяє конкурентоспроможності країн, може допомогти національним економікам витримати спад у бізнес-циклах і забезпечити механізми, які сприятимуть ефективному функціонуванню в майбутньому.

Подальше інтегрування України до світової економічної системи, у тому числі шляхом підписання Угоди з ЄС, адаптація податкового законодавства до законодавства Європейського Союзу відповідно до Договору про заснування Європейського Співтовариства, Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, директив Ради ЄС щодо прямого та непрямого оподаткування та Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур (м. Кіото) потребують не лише вдосконалення податкового законодавства, а й забезпечення дотримання правових норм і фактичного послаблення адміністративного тягаря при сплаті податків, урахування інструментів довгострокового впливу в економічному середовищі.

Вплив податків на конкурентоспроможність зумовлюється низкою факторів:

- податки – фінансовий ресурс держави, що створює можливості для розвитку та підтримання державою її конкурентних переваг;
- податкове регулювання є формою непрямого втручання держави в економіку через сукупність заходів з метою впливу на економіку.

На сьогодні податкова система України за будовою не дуже відрізняється від тих, що мають розвинуті країни Європи. Це стосується як складу й структури, так і рівня податків і відрахувань на соціальне страхування. Непряме оподаткування переважає (ПДВ та акцизи), оподатковуються доходи як юридичних, так і фізичних осіб, значними є відрахування на соціальне страхування. Аналіз основних тенденцій оподаткування в Європейському Союзі свідчить, що це територія з високим рівнем податків. Відношення обсягу податків до ВВП в Європейському Союзі значне (приблизно на 13 в. п. перевищує показники, зафіксовані в Сполучених Штатах Америки і Японії). Серед основних європейських членів ОЕСР найвища частка податків у ВВП відповідно в Данії (48 %), Бельгії та Франції (по 45,3 %). Цікаво проаналізувати дані щодо частки у ВВП податкових надходжень від оподаткування прибутку підприємств, доходів громадян та доходів від приросту капіталу. Таке співвідношення для Бельгії у 2,5 раза перевищує відповідний показник за країнами ОЕСР, для Франції – приблизно таке саме, для Польщі та Словаччини – майже вдвічі менше. Якщо брати до уваги лише дані стосовно податків на прибуток підприємств і з доходів громадян, то їхня частка у ВВП найменша у Словаччині (2,7 %, що втричі менше за середній показник по ОЕСР), найбільша – у Бельгії (24,2 %, або втричі більше за середній показник по ОЕСР) (табл. 3.15). Відповідний показник для України перебуває на рівні середнього значення для країн ОЕСР – 8,4 %.

Розвинуті країни мають також великі доходи одну особу. Завдяки вагомим надходженням до бюджету можна краще фінансувати розвиток людського капіталу і технологій, а отже, посилювати міжнародні конкурентні позиції. В Україні доходи

Таблиця 3.15

Тенденції оподаткування в деяких країнах ЄС та ОЕСР*, %

Країна	Відношення загальних податкових надходжень до ВВП	Відношення податкових надходжень від оподаткування прибутку підприємств та доходів громадян до ВВП	Відношення податкових надходжень від оподаткування прибутку підприємств, доходів громадян та доходів від приросту капіталу до ВВП
Україна (2012)	25,0	8,4	Н. д.
Польща (2011)	32,3	Н. д.	6,5
Словаччина (2012)	28,5	2,7	5,4
Туреччина (2012)	27,7	4,0	6,0
США (2012)	24,3	8,5	11,6
Японія (2011)	28,6	5,4	8,6
Німеччина (2012)	37,6	9,6	11,4
Франція (2012)	45,3	8,2	10,7
Данія (2012)	48,0	24,2	29,6
Бельгія (2012)	45,3	12,6	15,7
У середньому по ОЕСР (2011)	31,4	8,6	11,4

Складено за: Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>; Revenue Statistics 1965–2012 / Organisation for Economic Cooperation and Development. – Р. : OECD, 2013. – 376 р.

населення відносно низькі. У країнах з високим рівнем доходів (понад 20 тис. дол. США на одну особу) спостерігається тенденція до вищого рівня податків відносно ВВП – між 35 та 50 %, тоді як у країнах з низьким рівнем доходів ситуація протилежна – 10–30 %. Оскільки обсяг ВВП в Україні відносно невеликий, реальний податковий тягар є істотнішим. Особливо відчутні наслідки податкового тиску для виробничого сектору. Вважається, що країни, які перерозподіляють більшу частку ВВП, можуть забезпечити кращі конкурентні умови на своїй території.

Суттєвим недоліком системи оподаткування була нестабільна, непрозора та заплутана нормативно-правова база. Частково цих вад позбулися в межах імплементації Податкового кодексу України, проте його впровадження не розв'язало проблеми нестабільності відповідного законодавства та його непрогнозованості й відсутності наступності. Важливо не лише сформувати збалансовану податкову систему, привабливу для залучення капіталів та подальшого їх оподаткування, а й встановити конкурентні параметри такої системи з урахуванням вимог інклюзивного розвитку. Одним із визначальних напрямів реалізації реформ у податковій та бюджетній сферах є забезпечення рівних можливостей в оподаткуванні та його справедливості, умови бюджетного перерозподілу для подальшого розвитку людського капіталу, розбудови комерційної, медичної та соціальної інфраструктури. Цей напрям поки не є пріоритетним, що зумовлює необхідність подальшого удосконалення податкової системи і політики.

З урахуванням маркерів для категорії оподаткування, виявлених у дослідженнях Світового банку, стосовно України можна виокремити такі найкритичніші напрями з метою реалізації реформ:

- витрати часу платників на виконання вимог податкового законодавства (залишаються надміру високими навіть на тлі зниження, див. табл. 3.14);
- податковий тягар, нерівномірно розподілений між платниками різних галузей, що спотворює конкурентне середовище, особливо щодо надання податкових пільг;
- переважно фіскальний характер податкової системи: тягар податкового тиску перекладається на підприємства, які працюють легально й доволі прибутково (це стосується і фізичних осіб), що позначається на сприйнятті платниками умов оподаткування та лояльності до сплати податків;
- складність адміністративних процедур та/або форм звітності, високі ставки окремих неподаткових платежів.

Зазначені проблеми зумовлюють гальмування господарської активності та формують негативне сприйняття системи оподаткування і реформ загалом. Економічне зростання не є самоціллю урядів, однак лише воно дає фізичним та юридичним особам можливість реалізувати діловий потенціал і сформувати резерви для підтримання охорони здоров'я, освіти та інших цілей розвитку, зафіксованих у Декларації тисячоліття¹, про прихильність до якої заявлено, у тому числі, в Україні. Декларація не містить конкретних заходів, проте пропонує рамки, які можуть

¹ Декларація тисячелеття Організації Об'єдинених Націй : утв. резолюцією 55/2 Генеральної Ассамблеї от 08.09.2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.un.org.

допомогти для розроблення власної стратегії зростання, що враховуватиме специфічні характеристики країни та її історичний досвід.

Реформи в країнах з розвинутою економікою суттєво відрізняються від реформ та їхніх наслідків у країнах з економікою, що розвивається. Насамперед відмінність полягає в передбачуваності реакції на зміни. Однак розвинута економіка спирається на міцні інституціональні засади, які визначають права власності, примушують виконувати контракти й скорочують інформаційний розрив між покупцями і продавцями. Країни, що розвиваються, часто позбавлені цих ринкових і регуляторних інститутів, тому важливим елементом розвитку і є формування інституціонального потенціалу. В економіці, що розвивається, складніше точно спрогнозувати вплив політичних зрушень і економічних реформ.

Діяльність держави безпосередньою не зумовлює зростання. Цю роль відіграють приватний сектор, інвестиції та ділова ініціатива, які реагують на цінові сигнали й ринкові сили, політичні імпульси тощо. Політичні засади сталого зростання формують середовище для значних інвестицій, створення робочих місць, конкуренції, переміщення ресурсів, соціального захисту, справедливості й інклюзивності. Як зазначено в *Доповіді про зростання*¹, жодній країні не вдавалося зберігати швидкі темпи економічного зростання без вкладання суттєвих державних інвестицій – в інфраструктуру, освіту та охорону здоров'я. У табл. 3.16 наведено дані щодо динаміки соціально-економічних показників економіки України з 2000 до 2012 р.

Як бачимо з табл. 3.16, у процесі реалізації реформ в Україні (з 2011 р.), у тому числі в податковій сфері, вагомим зрушень у соціально значимих показниках не від-

Таблиця 3.16

Динаміка соціально-економічних показників економіки України, %

Показник	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Динаміка ВВП (у фактичних цінах)	20,1	10,6	18,4	29,1	27,9	23,3	32,5	31,5	-3,7	18,5	20,3	8,2
Динаміка ВВП (у цінах попереднього року)	9,2	5,2	9,6	12,1	2,7	7,3	7,9	2,3	-14,8	4,1	5,2	0,2
Динаміка ВВП на одну особу (у фактичних цінах)	22,1	11,7	19,3	30,1	28,9	24,1	33,2	32,3	-3,2	19,0	20,7	8,5
Динаміка чисельності населення	Н. д.	-0,8	-1,0	-0,8	-0,6	-0,8	-0,6	-0,4	-0,6	-0,2	-0,4	-0,4
Динаміка податкових надходжень	17,2	23,6	19,7	16,3	55,3	28,2	28,3	40,9	-8,4	12,7	42,8	7,7
Динаміка державних інвестицій*	41,0	20,9	81,2	109,9	-18,6	41,7	49,6	14,1	-48,8	21,3	57,0	-3,3

*Капітальні інвестиції за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів.

Складено за даними Державної служби статистики України.

¹The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development / Commission on Growth and Development; The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. – Washington, DC: The World Bank, 2008. – xiii, 180 p.

бувалося, а за окремими параметрами спостерігалось їх погіршення на тлі оптимістичної економічної динаміки. Позитивна динаміка державних інвестицій з 2010 р. майже не вплинула на темпи економічного зростання та не запобігла уповільненню економіки, що свідчить про розбалансованість фінансової системи та слабку реакцію бізнесу на державні інвестиції. Збільшення темпів зростання державних інвестицій у 2011 р. майже вдвічі порівняно з 2010 р. не справило впливу на динаміку показника ВВП на одну особу. Високий ступінь недовіри до державної системи та низька ефективність державних видатків інвестиційного характеру, їхній слабкий мультиплікаційний вплив пояснюються суттєвим тиском на економіку в напрямі податково-бюджетної консолідації. Так, темпи зростання динаміки ВВП знижуються за суттєвого зростання темпів податкових надходжень. Незначна динаміка зростання ВВП на одну особу відбувається за одночасного неухильного скорочення чисельності населення в Україні (останні 10 років). Це свідчить про слабку цільову орієнтованість впроваджуваних реформ, неінклюзивність подальшого економічного розвитку та нелояльність суспільства до реформ, що зумовлено недовірою до держави (рис. 3.4).

Динаміка державних інвестицій в Україні має кореляційний зв'язок із динамікою ВВП у періодах, що настають за тими, в яких здійснювались інвестиції (рис. 3.4). Це простежується і в 2005–2006 рр., і в 2008–2009 рр., і в 2010–2011 рр. Проте значно тісніший зв'язок має пара “динаміка державних інвестицій – дина-

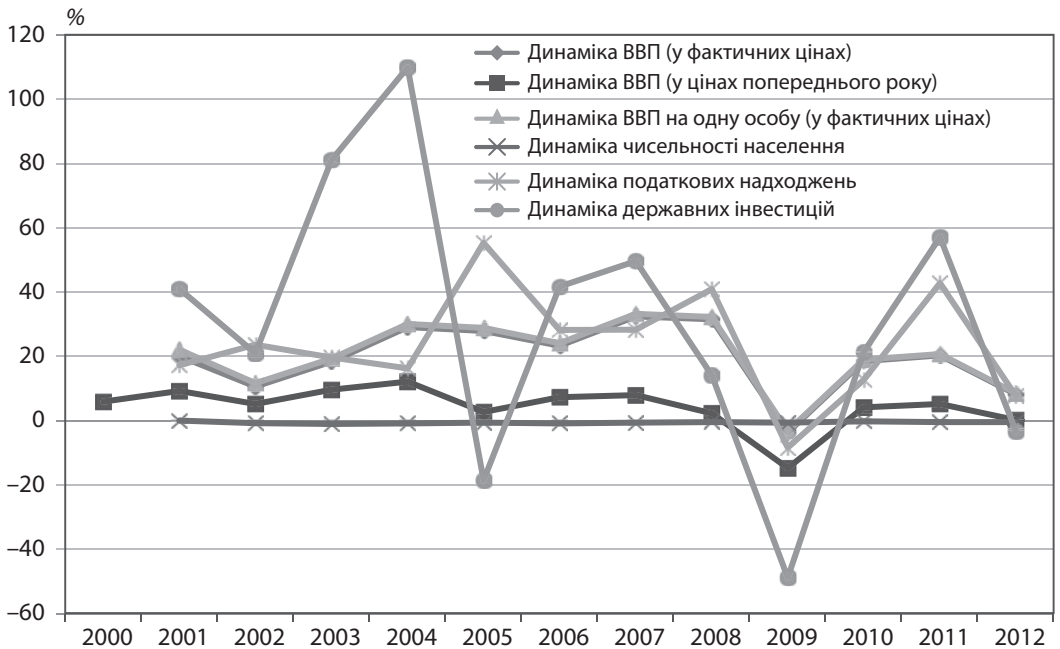


Рис. 3.4. Динаміка соціально-економічних показників економіки України

Складено за даними Державної служби статистики України.

міка податкових надходжень”, тоді як із ВВП зв’язок набагато слабший. Це засвідчує, що державні інвестиції в Україні справили певною мірою спотворений вплив і зумовили незначний мультиплікаційний ефект в економіці, тоді як суттєво вони вплинули на сферу оподаткування, що є неоднозначним сигналом для бізнес-середовища.

У світовій практиці для того, аби інформувати суб’єктів господарювання про умови ведення бізнесу в тій чи іншій країні, та для визначення конкурентних переваг ведуться загальновідомі й авторитетні рейтинги, що дають можливість оцінювати зміни економічних та інфраструктурних умов. Реалізація реформ в Україні частково ґрунтувалася, у тому числі, на індикаторах міжнародних рейтингів, котрі постають як маркери для визначення напрямів, що потребують найбільшої уваги. Вони є результативним показником проведення реформ і відображаються в загальних оцінках таких рейтингів, як “ведення бізнесу”, “рейтинг глобальної конкурентоспроможності” тощо.

Ці оцінки свідчать, що основна відмінність податкових систем полягає не у структурі й навіть не у ставках податків, а в умовах їх сплати, контролі та інститутах, які забезпечують дотримання податкового законодавства. Ключова відмінність пов’язана з якістю забезпечення належних умов здійснення податкових процедур при виконанні податкового обов’язку платником податку (табл. 3.17).

Як бачимо з табл. 3.17, напрями проведення політики у сфері оподаткування та інструменти її реалізації в Україні та країнах світу згідно із законодавством ідентичні, однак практика їх здійснення та цілі є принципово різними. Міжнародна практика спрямована на сприяння добровільній сплаті податків та створення максимально зручних умов для виконання платниками своїх обов’язків, а за неналежного їх виконання обов’язково вживаються заходи покарання та примусу, при цьому адміністратор неухильно дотримується норм та процедур податкового законодавства. В Україні адміністрування юридично ставить ті самі цілі, але фактично превалюють контрольна функція та забезпечення комфортних умов для адміністратора, причому фіскальні органи часом подають приклади безкарного порушення законодавства та його процедур. Наразі система оподаткування в Україні побудована на боротьбі держави і платників податків.

Основною функцією нашої держави в системі адміністрування залишається податковий контроль, а провідним його методом – перевірки, тоді як наданню допомоги платникам податків у здійсненні податкового менеджменту приділяється недостатня увага, заходи в цьому напрямі виконуються формально й підпорядковані загальній фіскальній ідеології. В розвинутих країнах допомога, спрямована на реалізацію податкового менеджменту, є пріоритетною у діяльності органів державної влади. Акцент на перевірки робиться на тлі того, що результативність контрольних заходів в Україні значно нижча, ніж у розвинутих країнах.

На переважання фіскальної функції при адмініструванні податків і зборів в Україні звернули увагу й експерти Світового банку у Звіті з ефективності управління державними фінансами в Україні – 2011, наголосивши: “...цільовий підхід до збирання доходів забезпечив високі показники виконання дохідної частини бюдже-

Таблиця 3.17

Відмінності в умовах оподаткування в Україні та провідних країнах

Напрямок	Міжнародна практика	Практика України
Забезпечення платникам податків зручних умов для виконання їхніх обов'язків щодо розрахунку, декларування та сплати податків і зборів	Максимальне спрощення форми податкової декларації, де вказані лише показники, важливі для визначення суми податку, який підлягає сплаті (середньостатистична європейська податкова декларація для фізичних осіб містить 4–10 рядків, а для корпорацій – 15–30)	Внесення до форми податкової звітності максимальної кількості даних, що дають змогу здійснювати контроль. Як результат, форма декларації переважає 32 рядки та ще 17 додатків різного обсягу, крім фінансової звітності, що подається з декларацією
	Забезпечення прийняття податкової звітності в електронному вигляді, переважно з використанням вдаленого доступу (наприклад, мережі Інтернет). Причому декларація вважається поданою лише тоді, коли фактично не подано валася	Процес прийняття податкової звітності спрямований на забезпечення зручності адміністратора податків та на сьогодні дистанційне його виконання майже неможливе через неналежну технічну готовність адміністратора і платника податку
	Надання платникам податків актуальної та об'єктивної інформації з питань застосування податкового законодавства	Надання платникам податків актуальної та об'єктивної інформації з питань застосування податкового законодавства (глухачення норм податкового законодавства з урахуванням необхідності виконання плану надроджень)
	Зведення до мінімуму додаткових процедур, що мають проводитися платниками податків при виконанні своїх обов'язків	Зведення до мінімуму додаткових процедур, що мають виконуватись адміністратором податків
	Основний принцип: мінімізація витрат часу на складання податкової звітності та її подання до контролюючих органів	Основний принцип: забезпечення можливості адміністратору виконати план надроджень до державного бюджету
Контроль з боку держави за виконанням платниками податків своїх обов'язків щодо розрахунку, декларування та сплати податків і зборів	Зведення до мінімуму переліку документів, що мають надаватися платником податків при реєстрації	Перелік документів при реєстрації платника податків має бути достатнім для проведення контролю

Продовження табл. 3.17

Напрямы	Міжнародна практика	Практика України
	Надання контролюючим органам повноважень щодо збирання повної інформації стосовно діяльності	Надання контролюючим органам повноважень щодо збирання повної інформації стосовно діяльності
	Налагодження на належному рівні інформаційного обміну між органами державної влади – інформація, подана платником податків до одного органу державної влади, не повинна подаватися повторно іншому органу державної влади. Питання отримання такої інформації має вирішуватися за рахунок інформаційного обміну між органами державної влади	На сьогодні обмін інформацією між органами державної влади обмежений, що посилює адміністративне навантаження на платника
	Надання контролюючим органам повної інформації щодо стану виконання платниками податків їхніх обов'язків із розрахунку, декларування та сплати податків	Надання контролюючим органам повної інформації щодо стану виконання платниками податків їхніх обов'язків із розрахунку, декларування та сплати податків
	Застосування ризик-орієнтованого підходу при виборі об'єктів перевірок. Для перевірок мають відбиратися платники, щодо яких є найбільше підстав припускати наявність фактів ухилення від сплати податків	В Україні застосування ризик-орієнтованого підходу при виборі об'єктів перевірок передбачено нормативною базою
	Основний принцип: Платники податків, що сумлінно виконують обов'язки, мають подаватися найменшій кількості перевірок та адміністративних процедур. Візити до компанії та перевірки замінені на перекресні перевірки звітів компанії	Основний принцип: Платники податків, що сумлінно виконують обов'язки, піддаються найбільшій кількості перевірок та адміністративних процедур
Забезпечення захисту законних прав та інтересів платників податків від неправного втручання з боку органів державної влади	Ураховання законних прав та інтересів платників податків на всіх етапах адміністрування	Ураховання законних прав та інтересів платників податків за умови, що платник готовий їх відстоювати

Закінчення табл. 3.17

Напрямы	Міжнародна практика	Практика України
Вжиття державою заходів примусу щодо платників податків, які не виконують своїх обов'язків	Відшкодування платникам податків матеріальної шкоди, завданої неправомірними діями органів державної влади	Відшкодування платникам податків матеріальної шкоди, завданої неправомірними діями органів державної влади фактично не відбувається, хоча такий механізм передбачено Податковим кодексом України
Вжиття державою заходів примусу щодо платників податків, які не виконують своїх обов'язків	Заходи примусу та покарання, які вживає держава до платників податків, покликані забезпечити дотримання принципу рівності усіх перед законом та рівні конкурентні умови. Порушення податкового законодавства призводить до негативних наслідків	Порушення податкового законодавства не завжди призводить до негативних наслідків у вигляді відповідальності та примусу, що порушує конкурентні засади ведення бізнесу

Складено автором.

ту, але це дорого коштувало бізнесу та додало негативу до міжнародного іміджу України як місця ведення бізнесу”¹.

Наразі, коли перед більшістю країн гостро постала проблема зменшення дефіциту державного бюджету та державного боргу, саме простота та справедливість адміністративних процедур при сплаті податків найбільше впливають на конкурентні переваги податкової системи. Адаптація ставок податків суттєво позначається на доходах бюджету в короткостроковому періоді, однак не відповідає цілям зростання й інклюзивного розвитку в довгостроковій перспективі, а тому не завжди може бути реалізоване.

3.2.3. Аналіз впливу податкової системи на розвиток економіки України

Для України структурна перебудова економіки, впровадження нових технологій, вихід на нові ринки є питанням збереження конкурентних позицій у глобальній економіці за такими напрямками, як аерокосмічна галузь, машинобудування, металургійна та нафтохімічна промисловість, а також розвиток новітніх нересурсомістких виробництв, основаних на використанні знань та технологій у сфері інформаційного простору, електроніки, біотехнологій тощо. Саме тому підґрунтям перетворень має бути активна інвестиційна діяльність із залученням внутрішніх ресурсів і міжнародних фінансових капіталів. Місце формування та отримання прибутку набуває особливого значення як для компаній, так і для держави їх місцезнаходження. Компанії зацікавлені у сприятливих інфраструктурних та економічних умовах ведення бізнесу, а держава – у тому, аби вона була місцем одержання прибутку для якомога більшої кількості суб’єктів господарювання.

Залучення суб’єктів господарювання до процесів модернізації та структурної перебудови економіки можливе у разі формування в державі лояльного оподаткування резидентів та іноземного капіталу. В умовах глобальної економіки суб’єкти господарювання можуть змінювати резидентство, коли національна податкова політика не відповідає їхнім запитам.

Вплив оподаткування на ділову активність і показники розвитку економіки важко переоцінити, проте модель інклюзивного розвитку в Україні має формуватися на засадах політики оподаткування за загальними соціальними стандартами. Оподаткування в Україні через превалювання фіскальної функції створює значне фінансове та адміністративне навантаження на суб’єктів господарювання, не забезпечуючи задоволення потреб суспільства у державних благах, що підриває лояльність суб’єктів господарювання до сплати податків. У процесі реформування податкової системи України необхідно створити умови, за яких платники податків усвідомлювали б як необхідність, так і невідворотність оподаткування, котре не обмежувало б їхньої економічної ініціативи та було нейтральним щодо міжнародних конкурентних умов. У такому випадку можна застосовувати конкретні меха-

¹ Україна: звіт з ефективності управління державними фінансами 2011. – Вашингтон : Світовий банк, 2012. – 102 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/16461521/ukraine-public-financial-management-performance-report>.

нізми співпраці, які будуть частиною загальної системи адміністрування податків і сприятимуть їхній добровільній сплаті.

В Україні ставки податків не можна вважати високими порівняно з країнами ЄС та СНД. Проте головний тиск на платників, як зазначалося у попередньому параграфі, чиниться у сфері адміністрування, що збільшує трансакційні витрати суб'єктів господарювання й не піддається прогнозуванню та плануванню. Тому суб'єкти господарювання, що є сумлінними платниками податків, перебувають у постійній зоні ризику, яку формує система оподаткування.

До ключових ризиків для платника, що формуються в системі оподаткування, належать необґрунтоване збільшення податкових зобов'язань, зростання трансакційних витрат ведення бізнесу та виконання податкового обов'язку, слабка передбачуваність податкової політики, зменшення конкурентоспроможності порівняно з іншими категоріями платників. Нівелювання цих ризиків частково є каталізатором формування тіньового сектору економіки. На сьогодні Державна фінансова інспекція України та інші контролюючі органи переважно застосовують документальні методи контролю. Їхньою основною рисою є те, що вони спираються не на факти вчинення тих чи інших господарських операцій, а на документи, в яких такі операції відображені, причому ці документи мають відповідати встановленим державою зразкам. Як наслідок, зазначені методи стають украй неефективними, коли їх намагаються використовувати для протидії тіньовій економіці та розширення за її рахунок податкової бази. Адаже господарські операції в тіньовому секторі приховуються від обліку та не відображаються в документах. Навіть коли у зв'язку з великим обсягом таких операцій організовується їх облік (так звана чорна бухгалтерія), ці записи не оформлюються належним чином і не сприймаються судами як доказ.

У результаті контролюючі органи спрямовують головні зусилля на платників податків, які належним чином оформлюють свої операції – адже контролери мають справу з документально підтвердженим масивом інформації. При цьому тіньовий сектор економіки залишається поза їхньою увагою, адже доведення вчинених порушень, а тим більше, відшкодування завданих збитків, не забезпечено відповідною нормативно-правовою базою. Тобто система контролю побудована таким чином, що сприяє посиленню тиску саме на сумлінних платників податків (рис. 3.5).

Позитивна динаміка зростання економіки була зумовлена зниженням основних податків, із впровадженням у 2011 р. Податкового кодексу України. Але в тому самому році (як і в 2005 р.) динаміка податкових надходжень перестала відповідати темпам зростання економіки, що вже в 2012 р. спричинило негативну динаміку номінального й реального ВВП за майже стабільного обсягу тіньового сектору. Коли темпи зростання податкових надходжень відповідали темпам розвитку економіки, це не тільки позитивно позначалося на подальшому економічному зростанні, а й сприяло певній детінізації. Особливо показовим був 2010 р., у якому динаміка податкових надходжень збігалася з динамікою показників зростання економіки та скороченням тіньового сектору, що тривало й у 2011 р. Водночас, як тільки відбувалося підвищення податкових надходжень, що не відповідало темпам

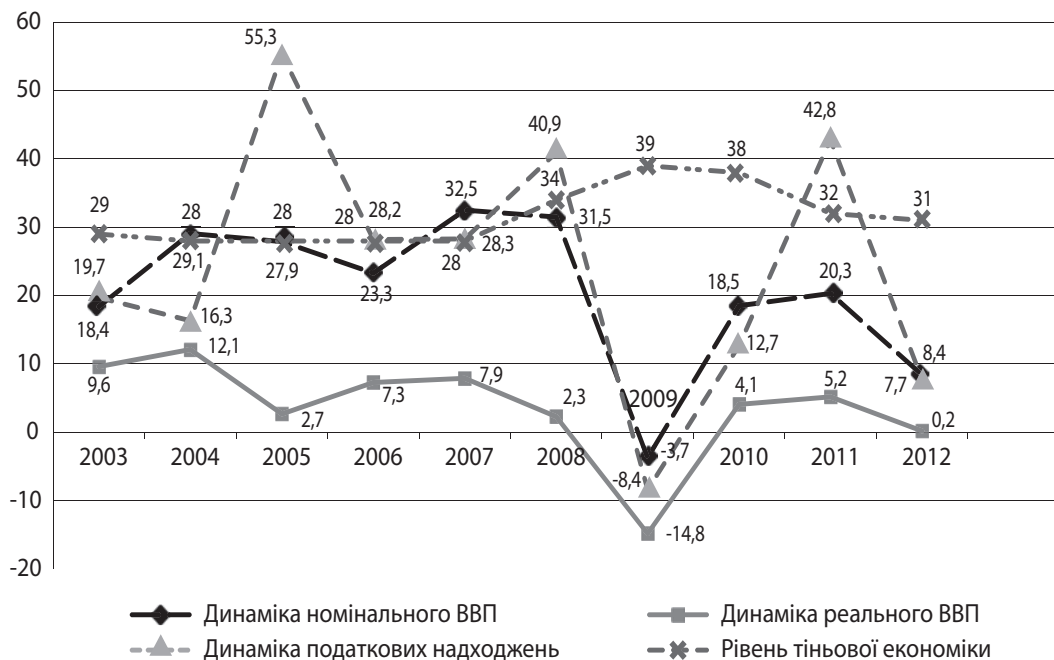


Рис. 3.5. Зв'язок між зміною обсягів податкових надходжень та динамікою ВВП і розміром тіньової економіки в Україні

Складено за: Національні рахунки / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: сайт <http://www.ukrstat.gov.ua>; дані офіційного сайту Міністерства доходів і зборів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article?art_id=3299076&cat_id=296909; Оцінка обсягів тіньової економіки в Україні // Тенденції тіньової економіки у I кварталі 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/control/uk/searcher?searchPublishing>.

зростання економіки, економічний розвиток різко уповільнювався (найпоказовішими є 2005, 2008 та 2011 рр.), але суттєвого зменшення тіньового сектору не відбувалося, а інколи мало місце і його збільшення (2008 р.) (див. рис. 3.5). Зростання податкових надходжень такими самими темпами, як і номінального ВВП, свідчить, що податково-адміністративне навантаження на платників істотно не змінювалося. Однак якщо податкові надходження зростають випереджальними темпами відносно номінального ВВП, це означає, що податково-адміністративне навантаження посилювалося. Таке зростання можуть зумовити:

- зміна (збільшення) податкових ставок та введення нових податків (розширення їх бази);
- посилення адміністративного тиску на тіньовий сектор економіки;
- збільшення адміністративного тиску на легальний сектор економіки.

Зростання податкових надходжень саме за рахунок посилення адміністративного тиску на легальний сектор економіки нівелювало очікуваний результат подальшого економічного розвитку економіки від зниження податкових ставок з податків на прибуток та на додану вартість, зменшення кількості податків і зборів

та вдосконалення адміністрування в результаті запровадження Податкового кодексу України. Водночас нерозв'язана проблема відшкодування ПДВ посилювала тиск на платників податків саме у фінансовій площині.

Для оцінки взаємозв'язку темпів зростання податкових надходжень і ВВП та розміру тіньового сектору економіки, який може бути джерелом розширення податкової бази в майбутньому, проведено кореляційний аналіз між цими показниками. Коефіцієнт кореляції між темпами зростання податкових надходжень та розміром тіньового сектору економіки дорівнює $-0,49$, тобто показує слабку кореляцію, близьку до середньої. Отже, зростання податкових надходжень призводить до незначного, але помітного розширення тіньового сектору. Збільшення податкових надходжень у досліджуваному періоді (2003–2012 рр.) неістотно позначалося на розмірі цього сектору. Слід зазначити, що в роках, коли податкові надходження суттєво зростали, відбувалося незначне розширення тіньового сектору та зупинення розвитку економіки.

Аналогічний аналіз проведено між показниками збільшення номінального ВВП та темпами зростання податкових надходжень (2003–2012 рр.). Коефіцієнт кореляції становить $0,71$, що свідчить про сильний прямий взаємозв'язок між цими показниками (коефіцієнт для періоду 2006–2011 рр. дорівнював $0,72$). Отже, темпи зростання податкових надходжень істотно залежать від показників збільшення номінального ВВП (дуже помітно це в 2006, 2009, 2010 та 2012 рр.). Водночас у 2008 р. темпи зростання податкових надходжень значно перевищили темпи збільшення номінального ВВП, що суттєво уповільнило реальний економічний розвиток. Посилення податкового тиску не зумовило скорочення тіньового сектору, а навпаки – він відчутно збільшився в 2008 р.: з 29 до 35 % ВВП. Відповідно можна зробити висновок, що всі додаткові надходження були отримані за рахунок посилення адміністративно-податкового тиску на реальний сектор економіки.

Іншим прикладом є 2011 р., коли випереджальні темпи зростання податкових надходжень відносно номінального ВВП супроводжувалися скороченням тіньового сектору економіки на 4 % (з 38 до 34 % ВВП). Це означає, що додаткова мобілізація надходжень частково була забезпечена саме завдяки додатковому адміністративному тиску на тіньову економіку без уповільнення динаміки економічного зростання. ДПА України спільно з МВС України реалізували масштабну роботу з виявлення та припинення діяльності конвертаційних центрів, що значно вплинуло на обсяги готівкових коштів в обігу та розмір тіньового сектору. Як наслідок, готівкові кошти зменшилися на 1,7 %: з 16,7 % в 2010 р. до 15 % ВВП у 2011 р.

У країнах Європи спостерігається тісніший кореляційний зв'язок між показниками зростання ВВП та податкових надходжень, ніж в Україні. Зокрема, в Німеччині коефіцієнт кореляції (r) становить $0,80$ в аналогічному періоді, а у Франції – $0,86$. Тобто їхнє значення наближається до одиниці, що свідчить про тісний прямий взаємозв'язок між зазначеними показниками. У Німеччині зростання ВВП прямо впливає на обсяг податкових надходжень і, навпаки, зниження ВВП призводить до зменшення цих надходжень.

Взаємозв'язок між зростанням ВВП і податкових надходжень в Україні є найслабшим з аналізованих країн, причому ситуація в цих країнах така, що навіть за

нестабільної динаміки ВВП простежується стійка тенденція до неістотного зниження рівня тіньової економіки (табл. 3.18).

Коефіцієнт кореляції рівня податкових надходжень та тіньового сектору економіки в Німеччині, наприклад, становить 0,14, тобто його значення наближається до нуля, що свідчить про практичну відсутність взаємозв'язку між цими показниками. Отже, рівень податкових надходжень майже не впливає на розмір тіньового сектору. Це пояснюється тим, що його основу формує саме кримінальна економічна діяльність, масштаби якої слабо залежать від оподаткування, адже вона взагалі є забороненою, тоді як в Україні підгрунття тіньового сектору утворюють легальні види діяльності, не враховані з метою оподаткування.

В аналізованих країнах Європи коефіцієнт кореляції більший, ніж в Україні, та наближається до 1 (крім Іспанії та Румунії), а отже, простежується сильна пряма залежність між зростанням ВВП і податкових надходжень. Питома вага податків у ВВП в Україні становить 36,9 %, тоді як у Російській Федерації – 27,2 %, Японії – 28,8, Південній Кореї – 30,1, Канаді – 31, Іспанії – 31,7, Польщі – 31,8 %. Найбільша частка податків у ВВП в Італії (43 %) та Франції (42,9 %). Найнижча – в Індії (7,4 %), Мексиці (9,6), Індонезії (11,6) та Китаї – (18,2 %).

При цьому великою в Україні є й питома вага державних витрат у ВВП – 48,5 %. Найнижчі її показники у 2012 р. мали ті самі країни, у яких найменша частка податків у ВВП: Індія – 27,1 %, Мексика – 26,2, Китай – 23,6, Індонезія – 19 %. Водночас високий рівень державних витрат у ВВП мають: Франція – 56,1 %, Італія – 50, Великобританія – 49,1 %. Таким чином, державні витрати України зіставні з витратами провідних економічно стійких країн.

Таким чином, фінансування державних витрат в Україні потребує жорсткої фінансової мобілізації, яка здебільшого забезпечується завдяки не стільки потенціалу зменшення тіньового сектору економіки, скільки додатковому адміністративному тиску, спрямованому на збільшення надходжень до бюджету за рахунок сумлінних платників шляхом:

- упровадження системи суцільних перевірок усіх категорій платників, а не лише ризикових груп (кількість фактичних перевірок майже в 10 разів переважає число планових перевірок);

Таблиця 3.18

Коефіцієнт кореляції між показниками зростання ВВП та податкових надходжень в окремих країнах Європи та Україні у 2006–2011 рр.

Країна	Коефіцієнт кореляції (<i>r</i>)	Країна	Коефіцієнт кореляції (<i>r</i>)
Німеччина	0,80	Іспанія	0,76
Франція	0,86	Румунія	0,78
Італія	0,89	Україна	0,72

Складено за: Національні рахунки / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: сайт <http://www.ukrstat.gov.ua>; дані офіційного сайту Міністерства доходів і зборів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article?art_id=3299076&cat_id=296909; Statistics by theme // Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.

- підвищення податкових зобов'язань платників податків та застосування фінансових санкцій до більшості платників, що перевірялися (на 94,8 % перевірених підприємств було виявлено порушення та проведено донарахування податкових платежів);
- затримки відшкодування ПДВ, що позбавляє вітчизняних суб'єктів господарювання оборотних коштів на тривалий термін;
- сплати податків авансом за завищеними вимогами;
- недієвої системи адміністративного оскарження рішень фіскальних органів;
- формального підходу до надання консультацій та роз'яснень, адже податковий орган не зацікавлений у тому, аби платник не припускався помилок (джерело нарахування фінансових санкцій).

Подальший рух у цьому напрямі призведе до скорочення економічної активності саме в легальному секторі і, як наслідок, посилення тінізації економіки. Реалізація такої податкової політики не забезпечує стримувального ефекту для економіки й спрямована на відмову від політики інклюзивного розвитку в середньостроковій перспективі. Вже сьогодні є нагальна потреба в запровадженні в податковій політиці нових підходів до мобілізації податків у бюджет і методів протидії тіньовому сектору, що дасть змогу послабити фіскальний тиск на легальний сектор економіки, забезпечивши стабільність системи державних фінансів. З огляду на те, що Україна перебуває в глобальному середовищі, а мобільність ресурсів на сьогодні дуже висока, необхідно і надалі впроваджувати реформи у сфері оподаткування з метою стимулювання економічної діяльності на території країни. Механізми контролю податкових зобов'язань можуть бути ключовими, але не єдиними інструментами фіскальної політики.

Оскільки податкова система є фрагментом цілісної інституційної композиції суспільства й розвивається в тісному взаємозв'язку з багатьма іншими її блоками, аналізувати інституційні умови справляння податків потрібно з урахуванням загального впливу системи економічних відносин, податкової та митно-тарифної політики, обсягу тіньового сектору, інших економічних факторів.

Формування та розвиток інституціональних умов функціонування податкової системи України в різні періоди мали певні особливості. На початковому етапі становлення системи оподаткування відбувалося шляхом поєднання емпіричних і наукових знань із запозиченням окремих елементів таких систем різних країн. Більшість ухвалених законів до прийняття Податкового кодексу України спрямовувалася не на послідовне вдосконалення податкової системи загалом, а переважно на розв'язання конкретних проблем, у тому числі окремих галузей економіки. Сформована за таких умов податкова система мала багато недоліків.

Інституційні умови забезпечення конкурентоспроможності системи оподаткування, на наш погляд, залежать від таких ключових характеристик:

- законодавчо-нормативна база оподаткування;
- структура й регламентація роботи органів фіскальної служби;
- умови та процедури адміністрування податків;
- методи податкового контролю;

- економічні умови та економічна політика;
- податкова культура.

Крім того, на вказані характеристики суттєво впливає обсяг тіньової економіки.

На підставі аналізу міжнародних рейтингів, зокрема ведення бізнесу, можна зауважити, що в Україні одним із головних факторів інституційного характеру, що стримують розвиток економіки, є податкова система. Таким чином, фіскальна стабілізація, консолідація державних фінансів стимулюють стійкий економічний розвиток у тісному зв'язку з іншими умовами інституційного характеру – судовою, регуляторною, фінансовою системами. Вирішальна роль податків у формуванні бюджетних доходів потребує подальшого перегляду якості всіх механізмів фіскального простору¹.

Оцінювати інституційні умови функціонування вітчизняної податкової системи доцільно за чотирма групами інститутів:

- політико-правовими, що характеризують умови формування законодавчо-нормативної бази оподаткування, процедури адміністрування податків і платежів, структуру та регламентацію податкової служби, методи податкового контролю, основні засади регуляторної політики тощо;
- соціальними – розвиток податкової культури, інститутів громадянського суспільства, наявність діалогу між владою й платниками податків;
- економічними – визначення загального впливу системи економічних відносин, податкової та митно-тарифної політики, обсягу тіньової економіки, розвитку фінансового сектору, інших чинників на умови справляння податків;
- інститутами розвитку, що формують основу інклюзивного розвитку країни загалом.

3.3. ЕКОНОМІКО-ІНСТИТУЦІЙНІ ФАКТОРИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ

В Україні сформувалась двосекційна модель економіки, де одна частина частково або повністю працює в тіні, а друга – в легальному просторі. На сьогодні є багато визначень тіньової економіки (використовуються також назви: “підпільна”, “неформальна”, “тіньова”, “сіра”, “прихована”): ринкове виробництво товарів і послуг, що не обліковується і не відображається у складі офіційного ВВП; фактично не контрольовані державою виробництво, розподіл, обмін і споживання товарно-матеріальних цінностей, тобто такі соціально-економічні відносини між окремими громадянами, соціальними групами щодо використання діючих форм власності в корисливих особистих і групових інтересах, які приховуються від органів державного управління й самоврядування, громадськості. Вона містить усі невраховані, нерегламентовані, відмінні від визначених у нормативних документах і правилах види економічної діяльності. Згідно з економіко-правовою позицією, тіньова економіка охоплює не тільки корисливі економічні злочини, а й незлочинні корисливі економічні правопорушення і правомірну, але невраховану або не підконтрольовану державі економічну діяльність (рис. 3.6).

¹ Єфименко Т. І. Податки в інституційній системі сучасної економіки / Т. І. Єфименко ; НАН України, Інститут економіки та прогнозування. – К., 2011. – 688 с.

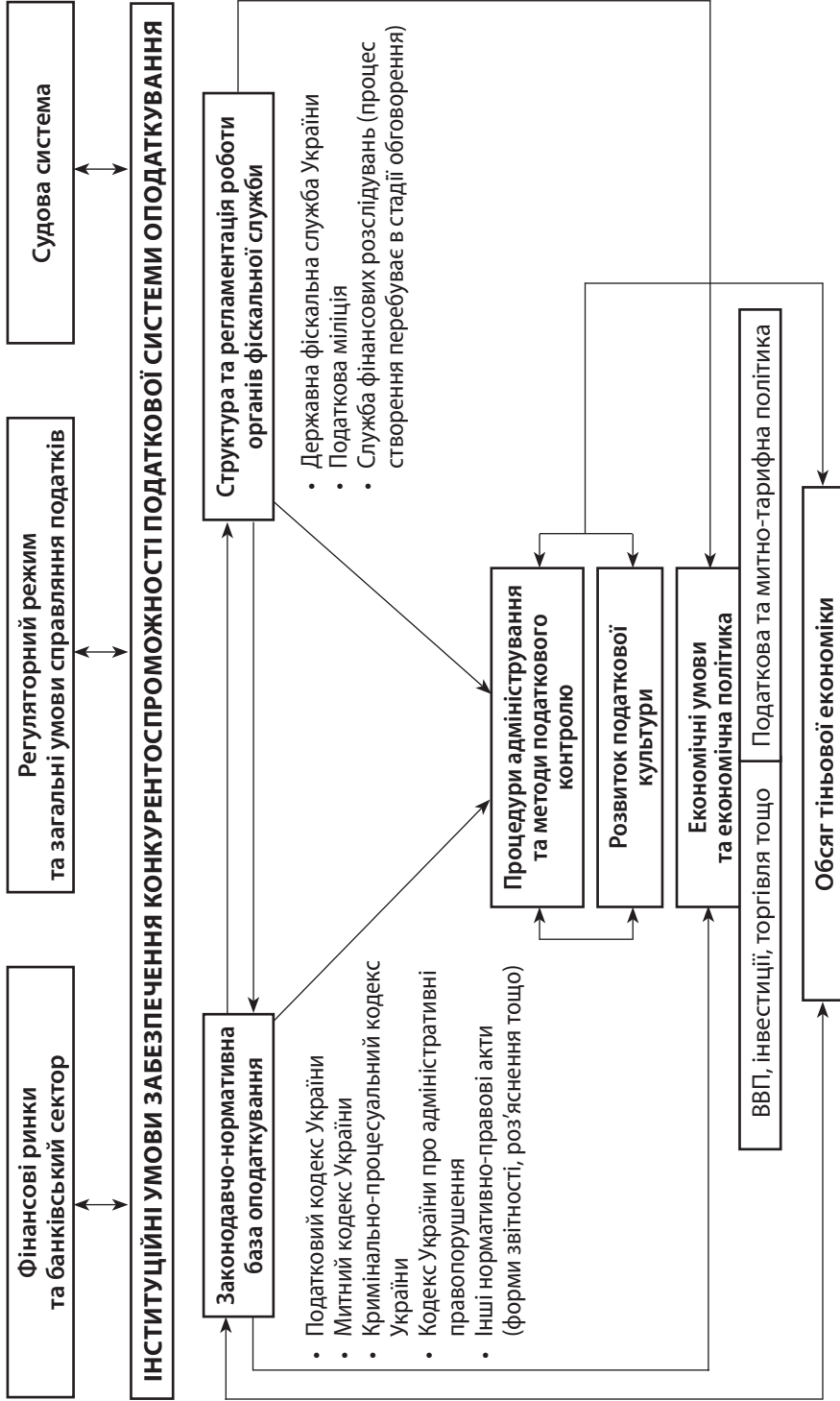


Рис. 3.6. Інституційне середовище функціонування податкової системи

Складено автором.

Ф. Шнайдер і К. Вілліамс аргументують, що тіньова економіка охоплює ринкове виробництво не заборонених законом товарів і послуг, яке приховується від державних структур з метою:

- а) ухилення від сплати податків і обов'язкових платежів;
- б) уникнення сплати внесків на обов'язкове соціальне страхування;
- в) неприйняття норм трудового законодавства у частині максимальної тривалості робочого дня, виплати мінімальної заробітної плати, безпечних умов праці і т. ін.;
- г) невиконання регуляторних вимог і адміністративних обов'язків¹.

Тіньовий сектор економіки можна розглядати як складне явище, що має дві основні складові (рис. 3.7):

- кримінальна діяльність, заборонена державою (підпадає під дію Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” від 18.05.2010 № 2258-VI);
- діяльність некримінального характеру, яка з певних причин відбувається поза межами офіційного правового поля (ухилення від сплати податків і зборів, порушення валютного законодавства, незаконне ведення підприємницької діяльності або діяльність без належних ліцензійних дозволів) і не входить до складу предикатних злочинів.

Перша складова розглядається як діяльність, котрої в державі не повинно бути (незаконне виготовлення та торгівля зброєю, наркотичними й психотропними речовинами; нелегальна діяльність, що передбачає надання заборонених законом послуг, на які існує попит (проституція, контрабанда); злочини проти особи та її власності, хабарництво, підробка документів тощо). Протидія такій діяльності охоплює не лише податкову, а й правоохоронну сферу, оскільки вона є суспільно небезпечним явищем. Згідно із Законом України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом” від 18.05.2010 № 2258-VI забезпечено реалізацію положень Сорока рекомендацій Групи з розроблення фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), Конвенції Ради Європи “Про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом та фінансування тероризму”, а також Директиви Європейського Парламенту та Ради ЄС щодо запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму.

Друга складова містить законну діяльність, яка:

- проводиться здебільшого в межах закону, але не реєструється органами державного регулювання економіки, не відображається в її статистиці, а отже, залишається поза межами прямого впливу регулюючих заходів (переважно діяльність суб'єктів задля задоволення власних потреб, із неформальною зайнятістю, незареєстрована підприємницька діяльність);
- реалізується методами, що не відповідають закону (її результати приховуються або применшуються з метою уникнення оподаткування);
- здійснюється без ліцензій, дозволів тощо.

¹ *Schneider F. The Shadow Economy / F. Schneider, C. Williams. – L. : Institute of Economic Affairs, 2013.*

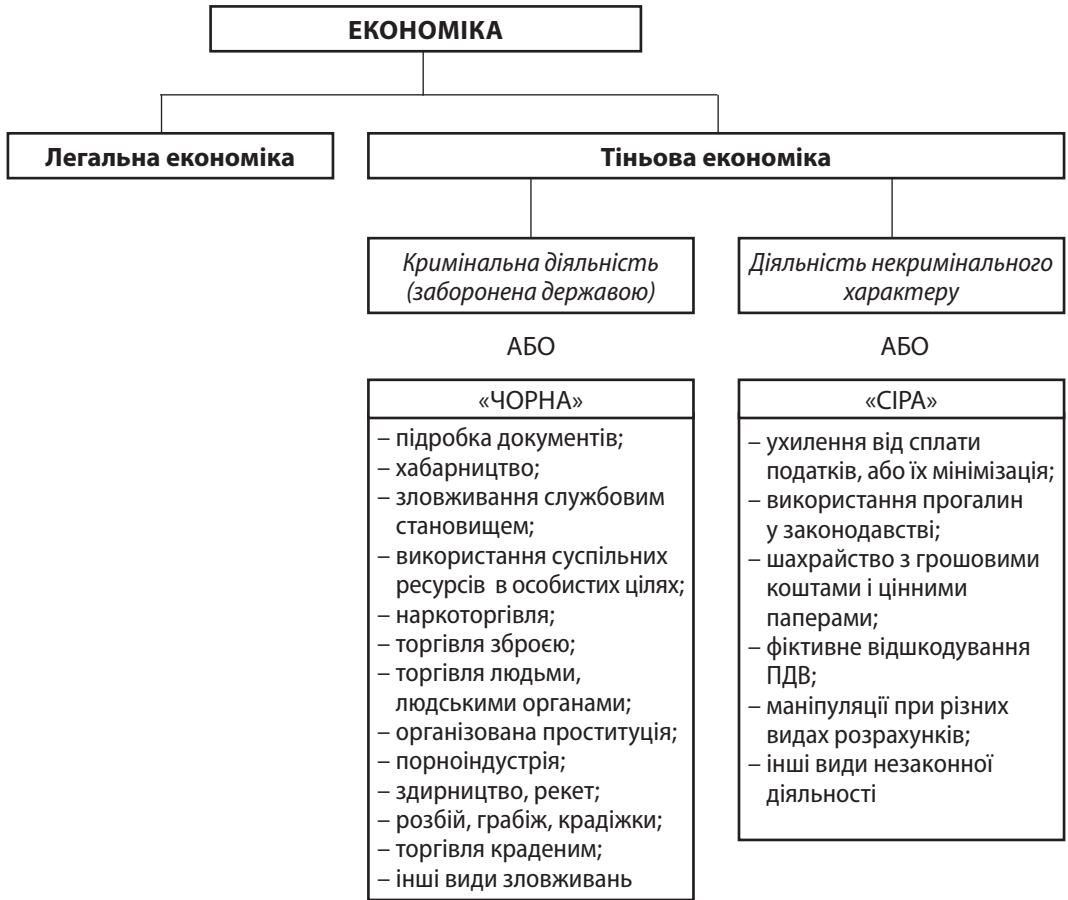


Рис. 3.7. Джерела незаконних доходів відповідно до виду тіньової економіки, в межах якої було скоєно злочин

Складено за: Олейникова Л. Г. Совершенствование механизмов противодействия отмыванию теневых доходов: опыт Украины / Л. Г. Олейникова, И. Ю. Чумакова // TERRA ECONOMICUS. – 2013. – Т. 11, № 2, ч. 2. – С. 111–121.

Ведення забороненої законом діяльності характерне для організованої злочинності та кримінальної сфери, тоді як ухилення від сплати податків – норма для більшості підприємців в Україні. Злочини в економічній сфері (у тому числі податкові) вчиняються з метою отримання матеріальної вигоди, переважно у грошовій формі. Ухиляючись від оподаткування, суб'єкт господарювання, що приховує результати діяльності або їхню частину, не уникає інших “виплат” – хабарів чиновникам і співробітникам контролюючих та правоохоронних органів, криміналітету тощо. Особливостями тіньового сектору економіки в Україні є: зацікавленість великої кількості громадян, масштабність, значні темпи зростання, зв'язок з організованою злочинністю та корупцією.

Тіньова економіка є результатом соціально-економічних процесів, коли інтереси держави та індивіда не збігаються. Вона справляє значний негативний вплив на всі соціально-економічні процеси, які відбуваються в суспільстві та спотворює економічний аналіз на макро- та мікрорівнях, унеможлиблює прийняття ефективних управлінських та законодавчих рішень, провокує подальше збільшення корупції.

На останньому Всесвітньому економічному форумі (ВЕФ) поширення тіньової економіки визнано одним з основних глобальних ризиків майбутнього десятиріччя.

Як свідчить практика, створені в тіньовому сегменті економіки додаткові ресурси інвестуються в різні сфери фінансово-господарської діяльності та приносять додаткові прибутки. До 80 % тіньових капіталів в Україні створюється завдяки вчиненню умисного ухилення від сплати податків (ст. 212 Кримінального кодексу України), що негативно впливає як на формування дохідної частини державного бюджету, так і на обсяги ВВП.

Лояльність платників до оподаткування залежить насамперед від потенційної вигоди ухилення чи втрат, а також ступеня задоволення від отримання суспільних благ, гарантованих державою. Втрати платника при невиконанні податкового обов'язку залежать від ефективності системи податкового контролю загалом та заходів примусу, які вживаються державними органами зокрема, а також від невідворотності покарання та його міри. Іншим вагомим фактором формування тіньової економіки є податкова культура суспільства. Така культура притаманна суспільному устрою, де побудовано своерідну модель взаємних обов'язків між платниками, з одного боку, та державою в особі державних інституцій, з другого. Низька якість суспільних послуг, котрі надає громадянам держава, впливає на лояльність до сплати податків та сприйняття обов'язку це робити. Несправедливість податкової системи формує стійке ігнорування платниками основ податкової культури (табл. 3.19).

Таким чином, високоякісні державні послуги й дієві інститути перешкоджають розширенню тіньової економіки й можуть із часом сприяти суттєвому зменшенню її обсягів. Ефективність податкового адміністрування та прийнятність державного регулювання для бізнесу відіграють одну з ключових ролей під час ухвалення рішень щодо діяльності в межах офіційної або тіньової економіки. Корумпована

Таблиця 3.19

Фактори тінізації економіки

Фактор	Відносний вплив фактора, %
Податкове навантаження і тягар внесків на соціальне страхування	35–52
Якість державних інституцій	10–17
Вимоги трудового законодавства	7–9
Якість суспільних послуг	5–9
Податкова мораль	22–25

Джерело: *Schneider F. The Shadow Economy / F. Schneider, C. Williams. – L. : Institute of Economic Affairs, 2013.*

державна влада й обтяжливі бюрократичні процедури підштовхують бізнес до тіньової економіки, а чинна правова система, яка забезпечує виконання контрактів і гарантує права власності, підвищує вигоди від легальної діяльності. Відтак розвиток тіньової економіки частково пов'язаний з неспроможністю держави забезпечити ефективне функціонування ринкової економіки та організувати якісне надання суспільних послуг бізнесу і населенню.

У деяких країнах виникає небезпечний феномен: збільшення обсягів тіньової економіки спричиняє зменшення доходів бюджету, що обмежує можливості уряду у фінансуванні належного обсягу суспільних благ. За таких умов уряд вимушений вдаватися до підвищення податкових ставок та посилення адміністративного тиску в легальному секторі економіки, що дедалі більше стимулює економічні суб'єкти працювати в тіньовій економіці. Виникає своєрідне "зачароване коло".

Жорсткий характер державного регулювання й адміністрування економічної діяльності є іншим важливим фактором, що зменшує свободу вибору для індивіда в межах легальної економіки. Йдеться насамперед про встановлення мінімальної заробітної плати чи захист від звільнень, торговельні бар'єри, зокрема імпорتنі квоти, та обмеження на працевлаштування іноземців. Такі регулятивні вимоги суттєво підвищують вартість робочої сили у легальній економіці, що стимулює тіньову діяльність. Країни з обтяжливими процедурами державного регулювання мають вищу частку тіньової економіки у ВВП.

У підсумку можна зазначити, що індивіди раціонально зважують і підраховують усі економічні втрати й вигоди від роботи в легальному секторі економіки. Їхні рішення щодо часткового чи повного ведення економічної діяльності "у тіні" ґрунтуються на оцінках вигід проведення неоподатковуваних тіньових операцій, які не підлягають державному регулюванню, і оцінках можливих втрат у разі викриття державою нелегальної діяльності та накладення відповідних санкцій. Таким чином, тіньова економічна діяльність прямо пропорційно залежить від альтернативних втрат унаслідок роботи в легальному секторі й обернено пропорційно – від ймовірності викриття тіньової активності та вірогідних санкцій. Величина альтернативних втрат від роботи в легальному секторі залежить від тягаря оподаткування й витрат на дотримання норм трудового законодавства¹.

Отже, основою тіньової економіки в Україні є економічні злочини, до яких належать ухилення від сплати податків та незареєстрована підприємницька діяльність.

Тіньова економіка є об'єктивним явищем, характерним для всіх країн світу, проте її масштаби суттєво різняться й становлять від 8 % ВВП в Австрії до 32,3 % у Болгарії. Небезпечним та таким, що значно викривлює конкурентне середовище, вважається рівень тіньового сектору, котрий перевищує 30 % ВВП.

Функціонування значної за обсягом тіньової економіки зумовлює суттєві проблеми в будь-якій країні. По-перше, одним із важливих завдань держави є створення правової бази для діяльності суб'єктів господарювання; наявність дієвих інститутів – одна з передумов процвітання нації. Але якщо велика частина населення

¹ *Schneider F. Shadow Economies in Highly Developed OECD Countries: What Are the Driving Forces? / F. Schneider, A. Buehn // IZA Discussion Paper Series. – 2012. – № 6891. – 32 p.*

зайнята тіньовою економічною діяльністю, інститути ринкової економіки деформуються або вироджуються: виконання контрактів не гарантується, права власності слабо захищені, зростання бізнесу проблематичне (більші масштаби бізнесу привертають увагу владних структур). По-друге, тіньова економічна діяльність звужує податкову базу й стає чинником підвищення рівня податкового навантаження для легальних суб'єктів.

Дослідження показують, що потужний тіньовий сектор породжує такі негативні наслідки:

- викривлення конкурентного середовища, що створює невиконані умови для функціонування легального сектору й спонукає його до переходу в “тінь” або призводить до банкрутства;
- порушення прав громадян – найманих працівників та недотримання законодавства з праці;
- зниження ефективності заходів державного регулювання економіки;
- зменшення обсягів фінансових ресурсів зведеного бюджету, посилення податкового навантаження на легальний сектор;
- підвищення рівня корупції внаслідок значного обсягу неконтрольованих тіньових фінансових потоків;
- неможливість реалізації політики інклюзивного розвитку економіки.

Великий обсяг тіньового сектору економіки нівелює реформування податкової системи через недостатню реакцію економічних суб'єктів на зниження ставок основних податків та вдосконалення процедур адміністрування. На тлі зниження податкових ставок не відбувається очікуваного розширення бази оподаткування та збільшення частки суб'єктів, що працюють у правовому полі.

Наслідки значної тінізації економічної діяльності систематизовано в табл. 3.20.

В Україні, за різними експертними оцінками, 31–50 % ВВП перебуває в тіні. За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі, рівень тіньової економіки з 2007 по 2012 р. досяг максимального значення у 2009 р. – 39 %, тоді як після введення в дію Податкового кодексу України він знизився до 32 % ВВП, а в 2012 р. – до 31 % (табл. 3.21, рис. 3.8). Інститут економіки і прогнозування НАН України оцінював обсяг тіньової економіки за 2011 р. у 39 % офіційного ВВП.

На думку незалежних експертів, найпоширенішими видами тіньової діяльності в Україні є:

- оптимізація податків (у тому числі за участю представників спрощеної системи оподаткування, зон з офшорним та низькоподатковим статусом) у межах законодавчих норм;
- ухилення від оподаткування шляхом здійснення операцій, що не реєструються;
- операції у сфері зовнішньоекономічної діяльності;
- інвестиційні операції;
- операції з цінними паперами;
- операції фіктивного страхування та перестраховування;
- торгівля товарами, що незаконно імпортовані в країну;
- неформальна зайнятість;

Вплив ризиків, пов'язаних із незаконною економічною діяльністю

Вплив	Прямий вплив	Опосередкований вплив
Ризики для уряду	<ul style="list-style-type: none"> – Ослаблення впливу державних інституцій та корупція, що порушують верховенство права в державі; – загрози політичної нестабільності; – зниження ефективності заходів державного регулювання економіки ринковими методами; – зменшення обсягів фінансового ресурсу зведеного бюджету; – неналежне виконання державою своїх функцій та обслуговування громадян щодо їхніх прав; – відсутність наступності в державній політиці; – обмеження податкової бази, що призводить до втрати доходів держави; – відплив капіталу; – зниження рівня нагромадження в суспільстві та економіці, що спричиняє гальмування структурної перебудови економіки, відтворення людського капіталу; – сприяння підвищенню рівня корупції внаслідок наявності значного обсягу неконтрольованих тіньових фінансових потоків 	<ul style="list-style-type: none"> – Зменшення регіональних інвестицій; – вплив на політику конкуруючих промислових груп; – подання прикладу безкарного ухилення від оподаткування та погіршення конкурентних умов, що спонукає інших платників до такого ухилення; – відсутність довгострокової концепції розвитку
Ризики для суспільства/населення	<ul style="list-style-type: none"> – Брак довіри до державних інститутів; – посилення протестних настроїв у суспільстві; – обмеження економічних та соціальних можливостей; – погіршення трудового потенціалу в країні через міграцію економічно й інтелектуально активних громадян у регіони з кращими трудовими умовами 	<ul style="list-style-type: none"> – Скорочення у сфері туризму; – жорстка візова політика інших держав; – знищення біосфери через нерегульовану діяльність; – погіршення безпеки роботи та соціальної захищеності персоналу, що не оформлений офіційно; – криміналізація міграції населення
Ризики для бізнесу	<ul style="list-style-type: none"> – Збільшення операційних витрат; – зростання податкового навантаження на легальний сектор економіки; – неможливість легальної реалізації продукції; – обмеження інвестиційних можливостей внаслідок високого споживання; – необхідність впливати на загрози через хабарі 	<ul style="list-style-type: none"> – Підвищення вартості капіталу; – значний обіг тіньових готівкових коштів, який створює додатковий тиск, що спонукає до участі в корупційних діях; – викривлення конкурентного середовища, що створює невідгідні умови для функціонування легального сектору й спонукає його до переходу в тінь

Складено за: Олейнікова Л. Інноваційний розвиток як мотив детінізації економіки / Л. Олейнікова // Фінанси України. – 2011. – № 3. – С. 35–41.

Таблиця 3.21

Динаміка розміру тіньової економіки в Україні, % до ВВП

Показник	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Номинальний ВВП, млн грн	720 731	948 056	913 345	1 082 569	1 302 100	1 411 200
Розмір тіньової економіки в Україні:						
% до ВВП	28	34	39	38	32	31
млн грн	201 805	322 339	356 205	411 372	416 672	437 472

Складено за: Інформація про стан виконання Зведеного та Державного бюджетів України за січень-грудень 2012 року // Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=364385&cat_id=77440; матеріали офіційного сайту Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.

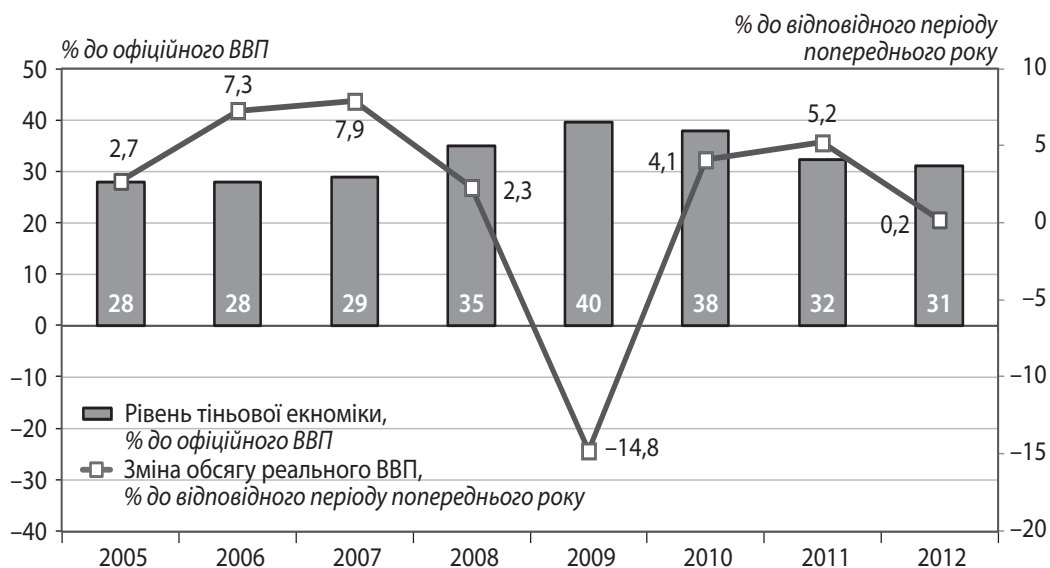


Рис. 3.8. Динаміка інтегрального показника рівня тіньової економіки в Україні та темпів приросту/зменшення рівня реального ВВП

Джерело: Загальні тенденції тіньової економіки у I кварталі 2012 року / Інформаційно-аналітичні матеріали Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/file/link/187630/file/Shadow_Ikv2012.doc.

- виготовлення та розповсюдження заборонених чи обмежених в обороті товарів (зокрема наркотичних речовин);
- азартні ігри.

За розрахунками на підставі даних Державної служби статистики України, структура галузевого розподілу тіньового ВВП, загальний обсяг якого в 2013 р. становив 304 млрд грн, переважно формується за рахунок валової доданої вартості

торгівлі (27 %), сільського господарства (25) та операцій з нерухомим майном і послуг юридичним особам (20 %).

Найвищий рівень тінзації діяльності (щодо загальних обсягів валової доданої вартості кожного виду діяльності) спостерігається в сільському господарстві (59 %), будівництві (49), тимчасовому розміщенні й харчуванні (40), операціях з нерухомим майном і послугах юридичним особам (38), торгівлі (37 %).

За 10 років структура тіншової діяльності в Україні суттєво змінилася, нові її форми виникли у галузях, де раніше не спостерігалось помітних обсягів. Якщо в 2002 р. серед сфер діяльності, де зосереджувалася тіншова економіка, домінувало сільське господарство (понад 50 % тіншового ВВП), то останніми роками його частка ледве сягала 25 %. Загалом можна констатувати переміщення сфер тіншової діяльності зі сфери виробництва до сфери послуг. Це стосується насамперед торгівлі, зростання частки якої в обсягах тіншового ВВП становило 11,4 в. п. (з 15,7 до 27,1 % загального підсумку) (табл. 3.22).

Вагоме зростання тіншової діяльності простежується в наданні послуг щодо операцій: з нерухомістю й діяльності у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування, де обсяги тіншової ВДВ сягнули 60 млрд грн (20 % загального обсягу), тоді як у 2002 р. у цій сфері обліковувалось не більше як 2 млрд грн (до 5 % тіншового ВВП).

Обсяг тіншової економіки значною мірою концентрується в показнику “змішаний дохід домашніх господарств”, який за підсумками 2013 р. (за оцінкою) становив 287 млрд грн. Змішаний дохід домашніх господарств переважно формується в таких видах діяльності:

- сільське господарство – 24,2 %, або 69,6 млрд грн;
- торгівля – 27,8 %, або 79,7 млрд грн;
- операції з нерухомістю, послуги юридичним особам – 26,9 %, або 77,1 млрд грн;
- будівництво та промисловість – по 4,8 %, або 13,7 млрд грн.

Ключовими каналами та схемами непродуктивного виведення капіталів з України є операції: у сфері зовнішньоекономічної діяльності, інвестиційні, з цінними паперами, фіктивного страхування та перестраховування. До поширених видів економічних злочинів належать також незаконне повернення податку на додану вартість, приховування фонду оплати праці, операції з купівлі-продажу землі. Підвищення мобільності капіталу, яке спостерігається за останні 15 років, сприяє активному освоєнню суб'єктами господарювання нових інструментів оптимізації податкових зобов'язань. Інтегруючись у глобальні фінансові ринки, національні компанії опановують техніки міжнародної структуризації бізнес-процесів та “агресивного” податкового планування, що нерідко пов'язано з виведенням із країни центрів прибутку.

У цьому разі тіншові схеми ухилення від оподаткування, використовувані підприємствами на етапі становлення ринкових відносин, замінюють цілком легальні схеми мінімізації оподаткування шляхом виведення прибутку в юрисдикції з меншим податковим навантаженням. Маніпуляції із заниження обсягів виробництва, надання фіктивних послуг, використання послуг конвертаційних центрів стають дедалі дороччими та ризикованішими. Водночас полегшується доступ до виведен-

Таблиця 3.22

**Динаміка структури тіньової діяльності в Україні
(економіки, що не спостерігається)**

Вид економічної діяльності	Обсяг ВДВ економіки, що не спостерігається, млрд грн			Частка у ВДВ економіки, %		
	2002*	2012	2013 (оцінка)	2002*	2012	2013 (оцінка)
Сільське, лісове та рибне господарство	20,9	66,4	77,0	52,3	23,2	25,3
Промисловість	7,4	40,5	39,1	18,4	14,1	12,8
Будівництво	1,3	19,8	18,6	3,3	6,9	6,1
Торгівля, ремонт автотранспорту	6,0	77,8	82,3	15,7	27,2	27,1
Транспорт	1,3**	8,1	8,5	3,3**	2,8	2,8
Тимчасове розміщування і харчування	2,9	4,6	5,3	7,0	1,6	1,7
Інформація й телекомунікації		4,5	4,7		1,6	1,5
Фінансова та страхова діяльність		2,3	2,4		0,8	0,8
Операції з нерухомим майном, послуги юридичним особам		56,4	59,9		19,7	19,7
Державне управління та оборона		0,0	0,0		0,0	0,0
Освіта		1,1	1,1		0,4	0,4
Охорона здоров'я		1,3	1,4		0,4	0,4
Мистецтво, спорт, розваги та відпочинок		0,2	0,3		0,1	0,1
Надання інших видів послуг		3,2	3,6		1,1	1,2
Всього за видами діяльності		39,8	286,0		304,1	19,6	100,0	100,0
ВВП	39,8	286,0	304,1	17,7		

* Дані наведено за СНР у редакції 1993 р.

** Включаючи послуги зв'язку.

Джерело: Статистичні збірники Державної служби статистики України "Національні рахунки України" за 2002, 2003, 2013 рр.; Механізми фінансового управління, спрямовані на зменшення тіньових операцій у реальному секторі економіки: звіт про НДР / кер. Олейнікова Л. Г.; ДННУ "Академія фінансового управління", Науково-дослідний фінансовий інститут; розрахунки автора.

ня капіталів у низькоподатковій юрисдикції завдяки розвитку цифрової економіки, інформаційних технологій, а також розширенню кола вітчизняних фахівців із питань міжнародного податкового планування.

Наразі виведення центру прибутку з нашої країни у держави з низькоподатковими режимами є економічно доцільною формою ведення бізнесу переважно для великих підприємств. Для середніх підприємств ці схеми економічно не виправдані. Як наслідок, викривляються умови ведення бізнесу для великих та середніх

компаній. Підприємства, котрі використовують техніки “агресивного” податкового планування, фактично мають нижчий рівень податкового навантаження. У результаті штучно послаблюється конкурентоспроможність сумлінних платників податків, бізнес-проектів за участю держави, деформуються механізми конкуренції в економіці, погіршуються умови для започаткування нового бізнесу. Все це відбувається на тлі доволі жорсткої податкової мобілізації до бюджету та тиску на сумлінних платників, деформуючи конкурентне середовище значно сильніше.

Поширення схем ведення бізнесу в такий спосіб призводить до деформацій на фінансових ринках. Інструменти боргового фінансування інвестиційних процесів з-за кордону стають економічно доцільнішими, ніж фінансування за рахунок прибутків, акумульованих в Україні. Як наслідок, гальмується розвиток вітчизняного фондового ринку та накопичуються диспропорції платіжного балансу.

Протидію виведенню прибутків з країни, “розмиванню” баз оподаткування, легалізації коштів, отриманих злочинним шляхом, повернення активів слід консолідувати з формуванням стимулів для акумулювання капіталів в Україні та обмежень їх нелегального виведення.

Як і наявність тіньової економіки, вплив капіталу з 2001 по 2010 р. збільшився в усіх групах країн, що розвиваються: на Близькому Сході – на 26,3 %, в Африці – на 23,8, в Азії – на 7,8, в європейських країнах – на 3,6 %¹.

За оцінками експертів міжнародної організації Global Financial Integrity (GFI), головними каналами впливу капіталу за досліджуваний період були:

- трансфертне ціноутворення, яке забезпечило 80 % кумулятивного впливу капіталу з країн, що розвиваються, і стало основним каналом впливу капіталу з Китаю та Мексики;
- хабарництво й доходи від корупції, які залишаються основними джерелами;
- формування капіталів, що виводяться з країн Близького Сходу та Північної Африки².

Оскільки капітали, які в той чи інший спосіб залишають країни, що розвиваються, мають ознаки незаконного походження, ключовою вимогою до країни, в яку вони спрямовуються, є забезпечення таємності інформації щодо їхнього походження, а також низький рівень оподаткування.

Знизити рівень тіньової економіки неможливо лише репресивними заходами. Політика детінізації має базуватися на принципі заохочування до ведення легального бізнесу та усунення адміністративно-регуляторних бар’єрів, які його стримують.

В Україні спостерігаються помірний рівень податкових ставок та значні зрушення щодо побудови механізмів, спрямованих на зменшення масштабів ухилення від сплати податків. Однак тенденції детінізації слабкі, адже не задіяні інші механізми регуляторного, адміністративного та правового характеру, які б спонукали

¹ Виведення капіталів з України: масштаби та напрямки запобігання. – К. : НІСД, 2013. – С. 20.

² Kar D. Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2001–2010 / D. Kar, S. Freitas ; Global Financial Integrity. – Washington, D.C. : GFI, 2012. – 90 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://iff.gfintegrity.org/iff2012/2012report.html>.

платників переводити діяльність у правове поле та сплачувати податки за зниженими ставками.

Значний (понад 30 %) розмір тіньового сектору є фактором, що суттєво знижує ефективність економічних реформ. По-перше, багато осіб надалі працюють поза межами законодавчого поля. Відповідно, підприємці, що готові працювати легально, втрачають конкурентоспроможність і змушені використовувати тіньові схеми. По-друге, можливість ігнорувати визначені державою норми і правила знижує довіру громадян до державного апарату, а, як свідчить світова практика, успішність проведення реформ прямо залежить від рівня довіри до керівників держави, котрі такі реформи проводять. По-третє, значний тіньовий сектор стає середовищем для посилення корупції. Корумпований державний апарат не в змозі не тільки ефективно проводити реформи, а й узагалі виконувати поточні обов'язки на належному рівні. Крім того, зростання корупційного тиску на легальний сектор знову-таки примушує його до тінізації. З метою виконання державницьких функцій уряду потрібні доходи бюджету, однак значна частка тіньової економіки чинить тиск на державні фінанси. У разі коли уряд намагатиметься отримати необхідні доходи від порівняно незначної кількості платників податків, тягар від оподаткування для суб'єктів економічної діяльності може виявитися високим навіть за умови дефіциту бюджету. Контролюючі органи, як зазначалося, спрямовують основні зусилля на платників податків, які належним чином оформлюють свої операції – адже в цьому випадку контролери мають справу з документально підтвердженим масивом інформації.

На сьогодні в Україні склалася ситуація, коли з кожним платником податків, котрий переходить до діяльності в тіньовому сегменті, збільшується податковий та адміністративний тиск на тих, хто залишається в легальному сегменті, що надалі посилює стимули залишити офіційну економіку. В результаті виникає структура, де чимало платників податків можуть ухилитись від їхньої сплати більшою або меншою мірою, тоді як ті, що залишаються в системі, стикаються з порівняно високими ставками податків і також повинні компенсувати втрати від зловживань конкурентів. Це створює істотну порівняльну перевагу для суб'єктів, що працюють в неформальній економіці, та значні перешкоди для легальних інвестицій.

Загальний висновок такий – без запровадження радикальних механізмів детінізації економіки успішність реалізації реформ в Україні перебуває під загрозою.

3.4. УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОПОДАТКУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ПІДВИЩЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ

3.4.1. Напрями модернізації системи оподаткування, спрямовані на детінізацію економічних процесів

У світовій практиці небагато прикладів, коли платники сплачують податки за власним внутрішнім переконанням у необхідності таких дій. Сплата податків забезпечується лише за умови розуміння цінності наданих державою послуг в широкому значенні та суворого контролю. Ризик бути притягнутим до відпові-

дальності за податкові правопорушення має бути набагато вагомішим, ніж можливі вигоди при ухиленні від оподаткування. Саме це й визначатиме шляхи детінізації економіки некримінального характеру – комплексне поєднання удосконалених методів адміністрування податків, що дають змогу ефективно викривати та залучати до оподаткування тіньові фінансові потоки з удосконаленням системи обслуговування платників, підвищенням якості державних послуг та збільшенням прозорості використання зібраних коштів, а також упровадженням заходів фінансового моніторингу.

Завдання зменшення обсягів тіньової економіки необхідно вирішувати з урахуванням таких факторів:

1. В умовах фінансово-економічної кризи, вплив якої поглиблюється бойовими діями на Сході та розірванням налагоджених економічних зв'язків, суб'єкти господарювання прагнутимуть максимально знизити операційні витрати, що не є з їхнього погляду необхідними для ведення бізнесу (у тому числі податкові платежі). У зв'язку із цим застосування суто репресивно-обмежувальних заходів зумовить лише посилення суспільної напруженості. Обмежуючи можливості для тіньової економічної діяльності, держава має водночас їх розширити для легального сектору економіки.
2. Причина значної частини тіньових операцій – неповага до законів. Відтак система протидії таким операціям має мінімізувати можливості для їх здійснення. Тільки в цьому випадку будуть ефективними методи стимулювання суб'єктів господарювання до переходу у легальний сектор.

Таким чином, можна визначити основні напрями вдосконалення системи протидії тіньовій економіці:

- принципова зміна умов ведення господарської діяльності у бік їх спрощення, усунення корупційних чинників та приведення фіскального навантаження на бізнес у відповідність із реальними можливостями економіки;
- оптимізація методів контролю та обмежень господарської діяльності, що встановлюються з метою протидії тіньовим операціям.

Основні напрями реформування економіки, які значно впливають на лояльність платників податків та їхню податкову дисципліну, зумовлені причинами уникнення оподаткування. Чинники існування тіньового сектору економіки мають комплексний характер, а тому й інструменти протидії тінізації економічної діяльності повинні мати комплексний характер та охоплювати різні сфери нормативно-правового та регуляторного впливу на суб'єктів господарювання. Завдання держави – створити умови для того, аби сплачувати податки було просто та зручно, забезпечувався жорсткий контроль, ризик кримінальної відповідальності був суттєвим, а покарання значно перевищувало зиск від ухилення. Зважаючи на викладене, можна визначити окремий блок взаємопов'язаних дій, котрі необхідно запровадити в податковій політиці та інших сферах регулювання Міністерства фінансів України, спрямований на скорочення тіньового сектору економіки та розширення бази оподаткування.

Напрями удосконалення системи протидії тіньовій економіці в Україні:

- приведення прогностичних і фактичних видатків сектору загальнодержавного управління (включаючи видатки місцевого самоврядування та державних

- фондів соціального страхування) до рівня, що відповідатиме реальним можливостям економіки. З цією метою слід переглянути й упорядкувати всі функції органів державної влади й місцевого самоврядування та соціальні зобов'язання держави. У результаті буде забезпечено скорочення всіх видатків до обсягу не більше як 30 % ВВП (нині – понад 40 % ВВП). Це дасть змогу усунути необґрунтований фінансовий і адміністративний тиск на економіку з боку фіскальної системи;
- удосконалення системи державних закупівель, що має виконувати функції раціонального забезпечення суспільних потреб та стимулювання економіки через формування державного замовлення на суспільно необхідні товари та послуги;
 - створення регуляторної системи, в якій дозвільний принцип (що передбачає необхідність отримувати дозвіл на ведення господарської діяльності) буде замінено принципом обґрунтованої заборони (господарська діяльність дозволена за замовчуванням, а будь-яке обмеження може накладатися лише за наявності вагомих підстав, і повинно мати індивідуальний характер). Дозвільний принцип (у вигляді ліцензування, антимонопольного регулювання та надання дозволів на здійснення окремих видів господарських операцій) доцільно зберегти лише для видів діяльності, що можуть завдати непоправної шкоди життю й здоров'ю людей або суттєво вплинути на суспільні інтереси. Для більшості видів діяльності превентивний контроль необхідно замінити страхуванням відповідальності виробника перед споживачем. Обмеження господарської діяльності мають накладатися суто за рішенням суду. Це дасть можливість радикально знизити корупційну місткість адміністративних процедур та звільнити економіку від штучних бар'єрів, котрі перешкоджають її розвитку;
 - створення судової системи, в якій забезпечено постійний та ефективний громадський контроль за здійсненням правосуддя на підставі досвіду країн – членів ЄС та США;
 - формування правоохоронної системи, позбавленої невластивих їй функцій нагляду і контролю у сфері господарської діяльності та підзвітної і підконтрольної місцевим громадам;
 - створення системи соціального забезпечення, що передбачатиме дві складові: *соціальну допомогу*, яка фінансується за рахунок поточних видатків та не пов'язана з розмірами заробітної плати (і не передбачає додаткових нарахувань на фонд оплати праці), і *соціальне страхування*, котре пов'язане з індивідуальним розміром оплати праці як бази нарахування страхових внесків, має накопичувальний характер, виплати за яким здійснюватимуться при настанні страхового випадку й у межах накопиченого внеску. Таким чином, буде усунуто перешкоду для розвитку тих видів інноваційної й високотехнологічної діяльності, де суттєву частину собівартості становить заробітна плата, а держава отримає ефективну систему соціального забезпечення, що відповідає економічним реаліям.

Реформа податкової системи також є принциповою і необхідною умовою стимулювання суб'єктів господарювання до переходу в легальний сектор економіки. При цьому вона має спрямовуватися на оптимізацію й спрощення справляння податків, урахування балансу між державними потребами та економічними можливостями й забезпечення надійними фінансовими джерелами місцевих бюджетів в умовах децентралізації державної влади.

В основу формування переліку податків доцільно покласти класифікацію об'єктів оподаткування з п'яти елементів:

- споживчий попит – податки стягуються як складова ціни товарів та послуг із кінцевих споживачів;
- фінансовий результат від господарської або індивідуальної трудової діяльності – податки справляються з прибутків або доходів юридичних і фізичних осіб;
- власність – податки стягуються з власника певного рухомого або нерухомого майна;
- природні ресурси – податки справляються з їх користувачів;
- окремі господарські або цивільно-правові операції – податки стягуються або за принципом передбачуваного прибутку (вважається, що особа не може отримати не прибуток від цієї операції чи одержати його в обсязі, меншому за певну межу, тому держава зобов'язує таку особу сплатити певну суму коштів, аби запобігти подальшому приховуванню об'єкта оподаткування), або з метою оплати державних послуг, або з метою тарифного регулювання економіки (захист від недобросовісної конкуренції).

Такий підхід дасть змогу суттєво скоротити кількість податків, спростити їх сприйняття суб'єктами господарювання, оскільки відповідний податок чітко корелюватиме зі звичним об'єктом.

Необхідне врегулювання системи податкових пільг. На сьогодні вони надаються безсистемно, без чіткої мети й обґрунтування надання. Відповідно, за значних втрат державного бюджету ефективність наданих пільг залишається сумнівною. Для зміни ситуації доцільна побудова системи пільг залежно від їхнього цільового призначення:

- 1) *компенсатори державних видатків* – застосовуються для державних органів і установ, коли сплата податків має здійснюватися за рахунок коштів державного бюджету;
- 2) *соціальні* – спрямовані на встановлення соціально прийнятних цін на певні категорії товарів та послуг (водночас із такими пільгами для суб'єктів господарювання, що їх використовують, запроваджується обмеження рентабельності);
- 3) *стимулюючі* – мають на меті забезпечити виробництво на території України критично важливих товарів (при ухваленні таких пільг законом визначаються цільові показники щодо обсягів виробництва);
- 4) *інвестиційні* – надаються на підставі договорів із чітко визначеними взаємними зобов'язаннями, використовується умовне нарахування податків, щодо яких надані пільги, у разі недосягнення запланованих результатів ці нарахування набувають статусу реальних і підлягають сплаті.

Проведення податкової реформи створить умови для системного вдосконалення методів протидії тіньовій економіці.

1. Заходи у сфері адміністрування податків і зборів:
 - сприяння добровільній сплаті податків;
 - застосування непрямих методів контролю доходів та витрат платників;
 - упровадження “нульової декларації” для всіх без винятку платників податків;
 - щорічне обов’язкове декларування доходів та майна всіма платниками податків без винятку;
 - запровадження обов’язку використовувати контрольно-касові апарати або термінали безготівкових розрахунків для всіх суб’єктів оптово-роздрібної торгівлі, побутових послуг тощо;
 - створення єдиного інформаційно-аналітичного простору для обміну інформацією про платників податків, об’єкти оподаткування та об’єкти, пов’язані з оподаткуванням, а також забезпечення чіткої міжвідомчої координації.
2. Заходи у сфері фінансово-грошового обігу:
 - обмеження розрахунків у готівковій формі;
 - лояльна тарифна політика банків при обслуговуванні безготівкових операцій суб’єктів господарювання;
 - упровадження механізмів фінансового моніторингу.
3. Аналіз економічної співпраці українських резидентів із суб’єктами підприємницької діяльності, зареєстрованими в офшорних зонах, та удосконалення нормативно-правової бази у податковій сфері.
4. Інвентаризація міжнародних договорів про уникнення подвійного оподаткування, що не відповідають стандартам Організації економічного співробітництва та розвитку, внесення змін до таких договорів у частині розширення вимог щодо обміну інформацією.
5. Залучення ресурсів до легального обігу як необхідний механізм розширення внутрішнього інвестиційного потенціалу та впровадження непрямих методів контролю (процедури легалізації активів або податкової амністії).

Комплексна реалізація цих заходів у сфері оподаткування дасть можливість значно покращити якість адміністрування податків і зборів, додати частину коштів, вилучених з-під оподаткування та виведених за межі країни, до легального обігу, протидіяти оптимізації податкових зобов’язань на стадії використання коштів, отриманих з порушенням податкового законодавства, що набагато ефективніше при виявленні прихованих доходів.

Розширення бази оподаткування за рахунок несумлінних платників і забезпечення, таким чином, недоторканності сумлінних платників, сприятиме створенню рівних конкурентних умов в економічному просторі країни.

Процедури легалізації активів та податкова амністія. Інститут приватної власності в Україні формується з початку 90-х років ХХ ст. На сьогодні цей процес переважно завершився. Але протягом цього періоду в державі фактично не застосовувалися прозорі й несуперечливі процедури формування приватної власності, переходу суспільної власності у приватну власність. Як наслідок, право власності на істотну частину економічно значимих об’єктів має сумнівний вигляд, оскільки

майже завжди можна визначити певний елемент процедури їх придбання, що не узгоджується (не суперечить, а саме не узгоджується) із законодавством, чинним під час проведення таких процедур.

У результаті такої ситуації у власників виникає невпевненість у тому, що вони постійно володітимуть відповідним об'єктом. Отже, вони намагаються якнайшвидше отримати максимальний прибуток, зокрема за рахунок заниження податкових зобов'язань і ведення прихованої економічної діяльності. Водночас власники не здійснюють довгострокових інвестицій у модернізацію виробництва, оскільки не впевнені, що збережуть об'єкт у своїй власності доти, доки такі інвестиції почнуть окупуватися.

Поєднання цих факторів і призводить до виведення активів за кордон або реалізації в Україні діяльності через власних суб'єктів господарювання, зареєстрованих у низькоподаткових юрисдикціях, а також ухилення від сплати податків.

За загальносвітовою практикою *податкова амністія* (англ. tax amnesty) – це рішення уповноваженого органу державної влади про відмову від застосування каральних заходів до особи, котра порушила податкове законодавство, в обмін на виконання такою особою податкового обов'язку¹. У чинному національному законодавстві словосполучення “податкова амністія” немає.

Податкова амністія – це правовий акт, оголошений стосовно індивідуально невизначеного кола осіб, які вчинили порушення податкового законодавства та звільняються від застосування санкцій, якщо вони у встановлений проміжок часу оголосять про свою заборгованість і внесуть всі податкові платежі до бюджету в повному обсязі.

Податкова амністія зовсім не означає звичайного списання боргів перед державою, а, скоріше, є пропозицією з боку уряду певним категоріям неплатників погасити прострочену заборгованість за податками в обмін на скасування покарання (адміністративного, кримінального), яке могло би бути застосоване за їхню несплату.

Залежно від видів амністії, ступеня охоплення території і категорій платників податків розрізняється й обсяг податкової заборгованості, який може бути прощений (списаний, реструктуризований), уся сума податкової недоїмки або її частина. Умовами амністії може передбачатися обов'язок задекларувати й внести в бюджет усю суму прихованих податків відразу або надаватися право на поступове, поетапне внесення зазначених сум (розстрочення).

Важливим питанням є визначення ставки спеціального збору, який сплачується до бюджету з прихованих, переміщених за кордон коштів. Відповідно до економічної спроможності держави та цілей амністії в рідкісних випадках спеціальний збір взагалі може не використовуватися. Найчастіше застосовується знижена ставка збору порівняно із законодавчо встановленою ставкою з цього податку.

Першим і найочевиднішим результатом податкової амністії є поповнення державного бюджету за рахунок надходжень прострочених або прихованих податків та певна економія коштів на проведення заходів податкового контролю та інших заходів у сфе-

¹ *Сирик А.* Налоговая амнистия: сдаваться или нет? / А. Сирик, А. Изотова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://209.239.124.78/business/audit/nalogovaya_amnistiya_sdavatsya_ili_net.html.

рі правоохоронної й оперативно-розшукової діяльності. Позитивним результатом можна вважати введення тіньового бізнесу в легальний економічний обіг. До того ж, якщо платник податків за умовами амністії легалізує закордонні накопичення, країна отримує додаткове джерело приватних інвестицій у вигляді репатрійованих засобів.

Але у податкової амністії, як і у будь-якого явища, є й негативні аспекти. Якщо розглядати її з позицій пересічного громадянина, то вона означає прощення (декриміналізацію) навмисного ухилення від сплати податків з боку держави.

Незважаючи на негативні складові, навіть держави, котрі мають системи оподаткування з багатовіковою історією, вимушені час від часу проводити своєрідне їх перезавантаження, аби “скинути” накопичений обсяг податкових порушень.

На нашу думку, відповідний захід доцільно провести і в Україні, надавши можливість суспільству пройти своєрідне очищення від порушень податкового законодавства.

Водночас проведення у вітчизняних реаліях лише податкової амністії є недостатньо ефективним заходом, адже, крім проблеми з капіталами, сформованими з ухиленням від сплати податків, є невирішена ситуація із суттєвим обсягом об'єктів власності з сумнівним статусом. І якщо проблема прихованих від оподаткування капіталів спільна для багатьох країн і стосовно неї можна застосувати випробуваний певними державами механізм розв'язання – податкову амністію, то питання власності є суто національним, адже деякі країни (окрім держав – колишніх членів СРСР) пройшли зовсім інакший шлях формування інституту приватної власності, й не мають досвіду масового перетворення суспільної власності на приватну.

Не розв'язавши цієї проблеми, Україна не зможе істотно підвищити інвестиційну привабливість, що вкрай необхідно, зважаючи на потребу в модернізації та посиленні конкурентоспроможності національної економіки.

Розвиток інвестиційного потенціалу можливий за умови переходу від стадії первісного нагромадження капіталу на інший ступінь економічного розвитку, що надасть гарантії інвесторам та забезпечить дотримання прав власності. Процес визнання законності володіння особою певними активами є *легалізацією активів*. Саме такої легалізації потребує, на нашу думку, Україна.

Термін “легалізація” означає підтвердження законного статусу об'єкта. У національному законодавстві термін “легалізація” застосовується як у класичному розумінні – наприклад, легалізація політичних партій, інших об'єднань громадян, легалізація документів (Закони України “Про об'єднання громадян”, “Про політичні партії”), так і в значенні “приховування незаконного походження певного об'єкта і надання йому вигляду такого, що має законне походження”. В останньому значенні термін “легалізація” застосовується в Законі України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму”. До речі, таке застосування не відповідає загальнозживаному, на що вказує й законодавець, уточнюючи зміст терміна в цьому нормативному акті словом “відмивання”. У світовій практиці саме останнє поняття використовується як основне. В Конвенції ООН про боротьбу з незаконним обігом наркотичних і психотропних речовин термін “легалізація” не вживається щодо коштів та майна, отриманих у результаті торгівлі наркотиками, з приховуванням джерела їх похо-

дження. Замість цього у ст. 3 Конвенції детально описано всі ознаки злочину, пов'язаного з використанням коштів та майна, здобутих злочинним шляхом, у легальному обігу.

В англомовних версіях рекомендацій FATF також застосовується термін “відмивання коштів”, який, на жаль, неадекватно перекладається у вітчизняній та російськомовній правовій літературі. Наприклад, речення зі вступу до третьої редакції Сорока рекомендацій (2003 р.): “These factors, combined with the experience gained through the FATF’s Non-Cooperative Countries and Territories process, and a number of national and international initiatives, led the FATF to review and revise the Forty Recommendations into a new comprehensive framework for combating money laundering and terrorist financing” перекладено як: “Ці фактори, котрі об’єднуються з досвідом, набутим у країнах і на територіях, що не співпрацюють у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, а також низка національних і міжнародних ініціатив зумовили перегляд і перевірку Сорока рекомендацій FATF із метою посилення протидії відмиванню грошей та фінансуванню тероризму в нових умовах”.

При цьому словосполучень “легалізація доходів” в англомовному оригіналі тексту взагалі немає.

Таким чином, неправильне вживання терміна “легалізація” в національній нормотворчій і юридичній практиці призвело до того, що він отримав чіткий негативний зміст, що не відповідає світовій практиці.

В Україні умови легалізації коштів та майна мають бути ліберальними. Це дасть змогу нівелювати такі негативні явища, як недовіра до гарантій держави щодо визнання права власності на легалізоване майно та кошти, збереження таємниці, звільнення від відповідальності. Різниця між амністією й легалізацією полягає в тому, що амністія передбачає, по суті, відмову держави від покарання осіб за вчинення конкретних порушень (за податкової амністії таким порушенням є ухилення від сплати податків), а легалізація активів – визнання державою того факту, що особа є їх законним власником. Легалізація активів – ширше визначення, ніж податкова легалізація. Остання передбачає визнання лише права власності на активи, отримані внаслідок ухилення від сплати податків, тоді як легалізація активів – визнання законності володіння будь-якими активами, що є у особи.

Отже, якщо проводиться податкова амністія, особа фактично визнає провину в ухиленні від сплати податків, а за легалізації отримує підтвердження законності статусу активів, якими володіє, за окрему плату й за певною процедурою в обмін на гарантії держави.

Застосування процедури легалізації доходів та майна суб’єктів оподаткування є дискусійним та має як позитивні, так і негативні аспекти, вплив яких потрібно обмежувати засобами державного регулювання.

Легалізації активів у країнах, що отримали від неї позитивний фінансовий результат, притаманні такі ознаки:

- проведення податкової легалізації в межах податкової реформи;
- активний інформаційний супровід та масова роз’яснювальна робота серед потенційних суб’єктів легалізації;
- помірний розмір податку (плати) при легалізації активів;

- надання достатніх гарантій з боку держави щодо визнання легалізованих активів та можливостей уникнення адміністративного й кримінального переслідування;
- забезпечення нерозповсюдження інформації, отриманої державними органами влади при легалізації;
- надання можливості легалізації коштів та майна лише фізичним особам – громадянам;
- посилення контрольних заходів та покарання за порушення податкового законодавства після закінчення амністії (наприклад, застосування непрямих методів контролю доходів шляхом аналізу витрат фізичних осіб, посилення відповідальності за ухилення від сплати податків);
- створення умов, за яких використовувати нелегалізовані активи складно та небезпечно через неминуче настання покарання.

Аналіз виявив, що низькі ставки плати за легалізацію (встановлені або як податок, або як мита) є не єдиною умовою позитивного результату. Головними чинниками успішної кампанії можна вважати забезпечення належних стимулів до легалізації тіньових доходів, достатні правові гарантії з боку держави й невідворотність подальшого покарання за використання нелегалізованих доходів.

Окремо слід розглядати дискусійні питання, що потребують обговорення в професійних колах та суспільстві, до яких належать:

- суб'єкти легалізації;
- процедура легалізації;
- ставки державного мита за видачу державного свідоцтва про легалізацію коштів та майна;
- місцезнаходження коштів та майна після процедури легалізації;
- адміністрування й контроль доходів та витрат після закінчення легалізації.

Головна умова успішного повернення активів в Україну шляхом легалізації коштів та майна – забезпечення належних стимулів, достатні правові гарантії з боку держави й невідворотність подальшого покарання за використання нелегалізованих активів.

Система податкового контролю, спрямована на детінізацію оплати праці.

З метою запобігання ухиленню від оподаткування доходів фізичних осіб на сучасному етапі необхідно задіяти механізми податкового контролю, що забезпечать зміщення акцентів на контроль використання доходів, отриманих із порушенням податкового законодавства. Непрямі методи контролю ефективно застосовуються у провідних країнах.

Характерні риси тіньової економіки потребують застосування для ефективної боротьби з нею заходів контролю, що не тільки спираються на документи бухгалтерського обліку, а й дають можливість оцінювати інші об'єктивні фактори, котрі свідчать про наявність та обсяги тіньової економічної діяльності. Такі методи, що базуються на оцінюванні певної групи факторів, отримали у вітчизняній та іноземній практиці оподаткування назву *непрямих*.

Сутність і головна відмінність непрямих методів податкового контролю від класичних (прямих) методів полягає в тому, що їхнім підґрунтям є припущення.

Якщо прямі методи податкового контролю передбачають, що є докази, котрі доводять наявність усіх складових порушення податкового законодавства, то при застосуванні непрямих методів певні елементи податкових порушень залишаються не доведеними безпосередніми доказами, і висновок про наявність таких елементів робиться на підставі припущення.

Україна вже намагалася у минулому впровадити у систему податкового контролю непрямі методи. Основним нормативно-правовим актом, що регулював відносини, пов'язані з їх застосуванням у визначенні податкових зобов'язань платників податків, був п. 4.3 ст. 4 Закону України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами і державними цільовими фондами" від 21.12.2000 № 2181-III¹.

Цей Закон не розтлумачував поняття "непрямі методи", але воно містилося у Методиці визначення сум податкових зобов'язань за непрямыми методами, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 27.05.2002 № 697 (далі – Методика), яка була розроблена на виконання норм закону. У п. 2 містилося таке трактування: *"...під непрямыми методами визначення сум податкових зобов'язань платників податків розуміється визначення сум їх податкових зобов'язань за оцінкою витрат платника податків, приросту його активів, кількості осіб, які перебувають з ним у відносинах найму, а також оцінкою інших елементів податкових баз, які приймаються для розрахунку податкового зобов'язання щодо конкретного податку, збору (обов'язкового платежу) відповідно до закону. При цьому оцінка елементів податкових баз здійснюється за допомогою інформації, одержаної з джерел інших, ніж звітність або первинні документи"*².

Згідно з п. 8 Методики визначення сум податкових зобов'язань могло здійснюватися органами державної податкової служби стосовно податку на додану вартість, акцизного збору, податку на прибуток підприємств, податку на доходи фізичних осіб (щодо суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб), податку з реклами, рентних платежів, збору за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету, готельного збору, збору за спеціальне використання природних ресурсів і збору за забруднення навколишнього природного середовища з використанням непрямих методів:

- економічного аналізу;
- розрахунку грошових надходжень;
- контролю доходів та витрат фізичних осіб;
- аналізу інформації про доходи та витрати платників податків³.

¹ Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами і державними цільовими фондами : закон України від 21.12.2000 № 2181–III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2181-14>.

² Про затвердження Методики визначення сум податкових зобов'язань за непрямыми методами : постанова Кабінету Міністрів України від 27.05.2002 № 697 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/697-2002-%D0%BF>.

³ Там само.

Методика була скасована після прийняття Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” від 22.06.2004 № 1830-IV¹.

Під час розгляду проекту Податкового кодексу України одним із найбільш дискусійних і проблемних його розділів був той, який надавав можливість широко застосовувати непрямі методи оцінювання реальних доходів платників податків і нараховувати податки пропорційно таким доходам. Суть цих методів проста й полягає в оцінюванні витрат платників податків. Однак суспільство не підтримало впровадження вказаних заходів, зокрема через неоднозначні умови їх застосування, тому розділ був вилючений з остаточної версії Кодексу.

На сьогодні Україна не має позитивного досвіду застосування непрямих методів. Попри намагання впровадження останніх у національне законодавство, позитивного результату досягнуто не було. Крім того, їх реалізація не знаходила розуміння й підтримки з боку суспільства.

Інші держави доволі успішно використовують непрямі методи. Наприклад, Агентство з податків Швеції зобов’язалося зменшити розмір податкового розриву в країні удвічі до 2014 р. шляхом використання різних джерел даних та методологій. Завдяки застосуванню таких непрямих методів, як порівняння доходів і витрат зі споживанням та заощадженнями, та *прямих методів*, що передбачають інспектування й проведення перевірок, виявлено, що 50 % податкового розриву становить навмисне ухилення від оподаткування (тінізація доходів). Ці методи дають змогу здійснювати подальше вивчення тіньового сектору економіки та розробляти відповідні заходи впливу на нього.

Міжнародний досвід застосування податкових важелів для наповнення державної казни досить різноманітний. Зазвичай податкові служби мають обмежені можливості для виявлення випадків заниження задекларованих доходів. Оскільки ключовим фактором при визначенні розміру податкових зобов’язань платників є їхній дохід, то виявлення податкових ризиків зводиться до перевірки того, чи справді рівень доходу, про який повідомив платник, обґрунтовано відображає рівень економічної діяльності, котру він веде, а податкове навантаження відповідає реальним доходам. Не завжди вдається викрити приховані операції, які здійснюються поза офіційною звітністю. Тому в процесі контрольної роботи податкові органи застосовують як прямі, так і непрямі методи визначення об’єкта оподаткування та відповідних податкових зобов’язань. Як правило, непрямі методи – це комплекс заходів, здійснюваних податковими органами, спрямований на:

- 1) отримання детальної інформації щодо господарської діяльності платника, яка свідчить про наявність у суб’єкта оподаткування певних доходів із джерел інших, ніж його звітність, або бухгалтерські документи;
- 2) ретельний аналіз і вивчення здобутих відомостей;
- 3) розрахунок дійсних податкових зобов’язань на підставі проаналізованих відомостей;
- 4) залучення платника до сплати відповідних податків.

¹ Про внесення змін до Закону України “Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” : закон України від 22.06.2004 № 1830-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1830-15>.

Відтак, якщо прямі методи базуються на інформації, отриманій з офіційних документів, то непрямі – на інформації з інших джерел, ніж звітність та бухгалтерські документи платника. Такими джерелами можуть бути:

- відомості та результати перевірок третіх осіб (постачальники, споживачі та ін.);
- рух коштів за рахунками банківських установ;
- відомості від податкових агентів;
- порівняння результатів діяльності підприємства із середньостатистичними показниками за секторами економіки та видами економічної діяльності;
- аналіз банківських депозитів;
- результати вивчення ринкової кон'юнктури тощо.

Практика законодавчого регулювання застосування непрямих методів контролю теж різниться. В окремих країнах вони використовуються без узгодження з нормативно-правовими актами, тож податкові органи самостійно приймають рішення щодо їх застосування. Проте зазвичай умови впровадження таких методів регламентуються національним податковим законодавством, а їхня класифікація доволі різноманітна.

Контролюючі органи вдаються до непрямих методів переважно через брак податкової звітності чи неточність задекларованих даних, відсутність або неправильне ведення обліку, наявність розбіжностей даних у декларації з інформаційними базами даних, які створені на національній основі спеціально для проведення таких зіставлень. Порівняння інформації, отриманої від третіх осіб, особливо важливе при визначенні незаявленої діяльності зареєстрованих платників (ведення діяльності в тіньовому сегменті). Специфіка використання таких методів у розвинутих країнах (Великобританія, Данія, Німеччина, США, Швеція, Японія та ін.) полягає в наявності автоматизованих баз даних про діяльність суб'єктів господарювання, джерела доходів населення, у результаті чого зникає потреба у контакті представників контролюючих органів із третіми особами та самими платниками на початковому етапі перевірки. Це підвищує рівень прозорості перевірки та об'єктивності суми нарахованого або поверненого податку.

Як свідчать численні зарубіжні дослідження, зіставлення даних, отриманих зі звітності третіх осіб, податкових агентів тощо, ефективно допомагає попереджати ухилення від оподаткування, адже ризик викриття економічного злочину багатократно зростає.

Вибір методу для оцінювання податкового зобов'язання окремого платника залежить від обсягу наявної інформації про одержані ним доходи та джерела їх походження.

Значна частка роботи контролюючих органів різних країн спрямована на запобігання ухиленню від оподаткування та реалізацію методів протидії, включно з методами контролю витрат платників.

Однією з причин негативного досвіду України в застосуванні непрямих методів, на нашу думку, є недостатнє розкриття їхнього змісту при нормативному відображенні. Навіть тлумачення, наведене у Методиці визначення сум податкових зобов'язань за непрямыми методами, не розкривало змісту, а лише перелічувало прийоми, що застосовуватимуться для характеристики податкових зобов'язань.

Проте без чіткого розуміння сутності непрямого методу, його фундаментальної відмінності від класичних методів податкового контролю неможливо впровадити у податкове законодавство справді ефективні непрямі методи контролю.

Як зазначалося, основною відмінністю непрямих методів є те, що вони ґрунтуються на припущенні. Розуміння цього надзвичайно важливе, аби зробити висновок: щоб застосування цих методів здобуло підтримку в суспільстві, припущення в межах їх застосування мають бути безальтернативними. Тобто якщо припущення в основі непрямого методу допускає множинне трактування певних обставин, такий метод не має права на існування, адже, по-перше, Конституція України встановлює пряму норму, що передбачає тлумачення будь-яких сумнівів на користь звинуваченого, а, по-друге, його застосування не буде сприйматися суспільством, особливо з огляду на низький рівень довіри до державних інститутів.

За таких умов немає сенсу впроваджувати у податкове законодавство велику кількість непрямих методів, що ґрунтуються на оцінюванні витрат ресурсів при веденні господарської діяльності. Причини надлишкових витрат можуть мати різні пояснення, і не всі вони пов'язані з ухиленням від оподаткування. Тому найдоцільніше на сучасному етапі розвитку суспільних відносин і податкової системи в Україні передбачити єдиний непрямий метод визначення податкових зобов'язань – **порівняння доходів та витрат фізичних осіб**.

В основі цього методу – просте й безальтернативне припущення: особа не може витратити коштів більше, ніж отримала. Отже, якщо її витрати перевищують суму заявлених у декларації доходів, вона мала додаткове джерело доходів, що не були задекларовані в установленому порядку.

Впровадження методу оцінювання доходів та витрат у податкове законодавство перспективне і з погляду визнання його легітимності, і з боку суспільства. По-перше, суспільство вже сьогодні використовує цей метод на побутовому рівні, оцінюючи, зокрема, відповідність фактичних статків певних категорій осіб їхнім задекларованим доходам. По-друге, такий метод може розглядатися не лише як захід, спрямований на підвищення ефективності податкового контролю, а і як механізм, що дасть змогу суттєво покращити стан протидії корупції, адже саме державним службовцям буде найскладніше пояснити різницю між офіційними та реальними статками. Відтак реалізацію на практиці методу порівняння доходів та витрат його противники не зможуть подати як захід, націлений суто на посилення контролю за підприємницьким середовищем. Слід зазначити, що для ґрунтовного та повного зіставлення доходів та витрат платників податків – фізичних осіб необхідно використовувати комплексну оцінку активів за допомогою методу банківських вкладів, стереотипів, оцінювання чистої вартості майна тощо. По-третє, метод дає можливість математично точно вирахувати базу оподаткування, оскільки в його основі – саме математична операція порівняння двох показників, що мають грошовий вираз. По-четверте, при застосуванні методу нараховуватиметься податок на доходи фізичних осіб, що є базисом формування місцевих бюджетів.

Непрямі методи не спрямовуватимуться проти дрібних платників податків і малого та середнього бізнесу, а стануть ефективним заходом для викриття осіб, котрі отримують великі доходи у тіньовому секторі економіки або мають корупцій-

ні доходи. Для цього слід передбачити мінімальне значення прихованого доходу, до якого застосовуються непрямі методи – наприклад, 50 мінімальних заробітних плат. Якщо встановлений з використанням непрямих методів прихований дохід буде меншим за цю суму – додаткова перевірка податкових зобов'язань з такого доходу вважатиметься економічно недоцільною та адміністративно витратною.

Необхідною передумовою запровадження названого методу є подання всіма фізичними особами так званої нульової декларації та впровадження обов'язкового загального щорічного декларування. Це дасть змогу уникнути в подальшому, при застосуванні методу порівняння доходів та витрат, ситуацій, коли особа пояснюватиме перевищення витрат над доходами наявністю певних активів, накопичених до запровадження загального декларування доходів (наприклад, у 90-ті роки ХХ ст.). Однак таке декларування має стосуватися всіх суб'єктів – платників податку, а не лише тих, хто скористається процедурою легалізації.

3.4.2. Удосконалення нормативно-правової бази оподаткування як складової інституційного середовища функціонування податкової системи

Удосконалення механізму регулювання доходів населення в контексті системи оподаткування майновими податками

Майнове оподаткування відводиться одне з провідних місць у податковій системі будь-якої країни, адже є надійним і стабільним джерелом наповнення бюджету на тлі відносно простого адміністрування та складності ухилення від таких податків з боку платників. Сьогодні для України посилення ролі майнових податків як джерела наповнення бюджету надзвичайно актуальне. Механізм майнового оподаткування не повною мірою відповідає завданням, які на нього покладаються, і ставить переважно фіскальні цілі. Вони досягаються шляхом вилучення частини доходів платників та їх акумулювання державою для використання як джерела збалансування доходів і видатків зведеного бюджету. Тому необхідно задіяти здатність майнових податків бути інструментом у процесі розподілу і перерозподілу вилучених у платників коштів, який завершується визначенням порядку та напрямів їх витрачання згідно з видатковою частиною бюджету. Це зумовлює значні вимоги до вдосконалення механізму оподаткування майна.

Майнові податки сплачують власники майна, тому у фінансовій літературі їх називають також податками на власність. Ці платежі сплачуються з майна чи землі, що є власністю фізичних та юридичних осіб, або використовуються ними у господарській (комерційній) діяльності.

Аналіз зарубіжної науково-практичної літератури з питання оподаткування майна показав, що загалом можна виокремити два методичних підходи. Перший характеризується як об'єктний податок, коли базою постає суто майно як об'єкт оподаткування (рухоме чи нерухоме), незалежно від того, чи є воно джерелом додаткового доходу. Разом із тим світовий досвід виявив, що податки на нерухоме (земля, будівлі, споруди) і рухоме (транспортні засоби, обладнання і устаткування)

майно є найпоширенішими, становлячи значне джерело фінансових ресурсів юрисдикцій (муніципалітетів). Такий об'єктний підхід досить спрощений і не відображає економічної наповненості майна як джерела потенційно можливих доходів власника від володіння чи розпорядження ним. Однак у площині вітчизняних наукових досліджень, присвячених проблематиці оподаткування майна, цей підхід основоположний.

Другий підхід характеризується як суб'єктно-правовий: майнові податки у широкому розумінні охоплюють сукупність податків, пов'язаних із майном або правами власності суб'єкта податку на нього, що передбачає тріаду прав (володіння, користування та розпорядження). З погляду надходжень до бюджетів цей підхід повніший і економічно ефективніший. Однак деякі науковці вважають, що включення до складу майнових тих податків, які безпосередньо пов'язані з операціями з майном, призведе до врахування в цьому складі також прямих прибуткових (на приріст капітальної вартості, від реалізації майна, його спадкування/дарування) і непрямих (на додану вартість, на капітал (проценти, дивіденди, роялті), акцизного податку, митних платежів, а також рентних податків) податків.

Водночас у небагатьох наукових працях (таких як дослідження австрійського економіста Ф. Багуса) простежується спроба повнішого охоплення можливих видів майнових податків. Зокрема, на думку дослідника, до цих податків належать також податки на операції з передачі майна та на приріст капітальної вартості.

Однак останній підхід є дискусійним, оскільки одні зарубіжні науковці вважають, що податок на багатство як такий є окремим самостійним структурним видом податку в загальній системі майнового оподаткування, а згідно з іншими поглядами, податків на багатство як таких узагалі не існує: оскільки багатство, по суті, складається з майна, їх не можна виокремити в самостійну фіскальну категорію. Оскільки в Україні не сформовано чітких підходів до визначення багатства, пропонуємо розглядати оподаткування майна (як основного втілення багатства) як елемент оподаткування багатства з метою вилучення доходів заможних громадян та їх мобілізації до бюджету. За економічною сутністю й основоположними ознаками форми оподаткування майна за кордоном можна виокремити у групи:

- 1) податки на об'єкти майна, до яких належать податки на нерухоме й рухоме майно;
- 2) податки на зміну майнового стану: на приріст капітальної вартості, на дохід від реалізації майна, на спадщину/дарування.

У зарубіжній практиці форми оподаткування майна за економічною сутністю та основоположними ознаками можна виокремити у такі групи: перша – податки на об'єкти майна (на нерухоме, рухоме майно та на багатство); друга – податки на зміну майнового стану (на приріст капітальної вартості, на дохід від реалізації майна, його спадщини/дарування).

На сучасному етапі податки на об'єкти майна в Україні представлені збором за першу реєстрацію транспортного засобу, платою за землю, податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. До податків на зміну майнового стану належать податок на доходи, отримані фізичними особами від реалізації рухомого/нерухомого майна, його спадкування/дарування.

Зауважимо, що такі поширені у світі обов'язкові платежі, як податки на приріст капіталу, на майно юридичних осіб чи на предмети розкоші, не відображені у національному законодавстві¹.

Податок на рухоме майно. Податки на рухоме майно стосуються рухомих речей, витворів мистецтва, автомобілів, літаків, водних суден, грошей, цінних паперів, майнових прав тощо. У світовій фіскальній практиці ці податки здебільшого представлені оподаткуванням транспортних засобів (вантажні й легкові автомобілі, мотоцикли, моторні човни, літаки тощо), а також устаткування та обладнання для цілей отримання прибутку².

Зокрема, податок з власників транспортних засобів є змішаним, оскільки сплачується фізичними та юридичними особами. Його ставка диференціюється залежно від потужності двигуна та його робочого об'єму. Згідно з розділом VII Податкового кодексу України цей податок має форму збору за першу реєстрацію транспортного засобу. Платники збору – юридичні та фізичні особи, які здійснюють першу реєстрацію в Україні транспортних засобів, що відповідно до ст. 232 Кодексу є об'єктами оподаткування, а саме: колісні транспортні засоби, судна, зареєстровані у Державному судновому реєстрі України або у Судновій книзі України; літаки й вертольоти, зареєстровані у Державному реєстрі цивільних повітряних суден України або у Реєстрі державних повітряних суден України³.

Щодо колісних транспортних засобів, то на сьогодні згідно з п. 173.1 ст. 173 Податкового кодексу України оподаткування за ставкою 5 % доходу фізичної особи від продажу (обміну) більш як одного легкового автомобіля, мотоцикла, мопеда протягом року визначається, виходячи з ціни, зазначеної у договорі купівлі-продажу (міни), але не нижче середньоринкової вартості відповідного транспортного засобу або його оціночної вартості, встановленої згідно із законом (за вибором платника податку).

Середньоринкова вартість таких транспортних засобів визначається щокварталу Міністерством економічного розвитку і торгівлі України згідно з постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку визначення середньоринкової вартості легкових автомобілів, мотоциклів, мопедів" від 10.04.2013 № 403 для кожної марки, моделі таких транспортних засобів з урахуванням року випуску та пробігу, на підставі аналізу фактичних цін продажу відповідних транспортних засобів, і оприлюднюється на офіційному веб-сайті Міністерства в режимі вільного доступу до 10-го числа місяця, що настає за звітним кварталом⁴.

З огляду на це з метою розв'язання однієї з основних проблем, що полягає у зменшенні майнового розшарування, а отже, і послабленні соціальної напруге-

¹ Токар В. В. Оподаткування майна в Україні: зарубіжний досвід та перспективи удосконалення / В. В. Токар, Є. С. Хорошаєв // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2012. – № 1. – С. 395–407.

² Там само.

³ Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

⁴ Токар В. В. Оподаткування майна в Україні: зарубіжний досвід та перспективи удосконалення / В. В. Токар, Є. С. Хорошаєв // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2012. – № 1. – С. 395–407.

ності, пропонуємо активніше використовувати перерозподільчу функцію шляхом зміни бази оподаткування збору за першу реєстрацію транспортного засобу для певних об'єктів оподаткування (табл. 3.23, гр. 3) залежно від середньоринкової вартості, тобто за пропорційними ставками.

Активніше використання перерозподільчої функції можливе також шляхом запровадження як певного елементу податку на багатство річного майнового податку на потужні легкові автомобілі та мотоцикли (з об'ємом двигуна понад 3400 см³ та 800 см³ відповідно), судна (з двигуном/двигунами понад 75 кВт), а також літаки і вертольоти, – за пропорційними ставками (табл. 3.23, гр. 4).

База податку для колісних засобів може визначатися на підставі наявної середньоринкової вартості засобу на сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, а у разі її відсутності, а також для суден, літаків, вертольотів – оціночної вартості, визначеної згідно із законом. Сума податку за пропорційними ставками повинна дорівнювати не менше ніж мінімальній фіксованій сумі податку, яка визначатиметься, виходячи з розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного податкового року, помноженого на ставку (табл. 3.23, гр. 4).

Сума податку має самостійно обчислюватися платником щороку протягом періоду володіння та може відображатися в річній декларації про майновий стан і доходи (податковій декларації) як окремий блок (за зразком Блоку 9 Додатка Г) за формою та в порядку, визначеному розділом IV Податкового кодексу України.

Визначена від оціночної вартості об'єкта оподаткування сума нарахованого майнового податку на об'єкти оподаткування має зменшуватися на суму коштів, сплачену суб'єкту оціночної діяльності у зв'язку з оцінюванням вартості об'єкта оподаткування, та зараховуватися до бюджету за податковою адресою платника.

Аналізуючи ідею посилення податкового навантаження на заможних громадян, слід зазначити, що вона відповідає як програмному завданню уряду України в частині підготовки Кодексу економічного зростання (нової редакції Податкового кодексу України), так і тенденціям розвитку європейського оподаткування в посткризових умовах, особливо у країнах, котрі зазнають фінансових труднощів. Об'єктами податку на багатство у світовій практиці є нерухомість (великі дорогі об'єкти оподатковуються за підвищеними ставками), земля, сигари, яхти, катери, літаки, антикваріат тощо.

На практиці податок на багатство (розкіш) може використовуватись:

- 1) як окремий податок на багатство (додатково до встановлених загальних податків і зборів) на сумарну вартість активів (або певного активу: транспортні засоби, нерухоме майно, предмети антикваріату тощо), що перебувають у власності платника податку, реалізований як додатковий податок.
- 2) у складі деяких податків і зборів (податок на нерухоме/рухоме майно, акцизний податок, державне мито, податок за першу реєстрацію транспортного засобу тощо) з визначенням диференційованих елементів податку на окремі об'єкти власності, реалізований шляхом застосування підвищених ставок на певні об'єкти оподаткування.

Важливо, щоб запровадження окремого податку на багатство (розкіш) не призводило до подвійного оподаткування об'єктів майна поряд із чинними майновими

Збір за першу реєстрацію транспортного засобу

Об'єкт оподаткування	Діючі ставки збору за першу реєстрацію транспортного засобу (ст. 234 Податкового кодексу України)		Ставки збору за першу реєстрацію транспортного засобу, що пропонуються																	
	Об'єм циліндрів двигуна, см ³	Ставка збору за 100 см ³ об'єму циліндрів двигуна, грн																		
Легкові автомобілі з об'ємом циліндрів двигуна понад 3400 см ³ (крім тих, що використовувалися більш як 7 років)	<table border="1"> <thead> <tr> <th>від</th> <th>до (включно)</th> <th>Ставка збору за 100 см³ об'єму циліндрів двигуна, грн</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>501</td> <td>3 500</td> <td>31,82</td> </tr> <tr> <td>3 501</td> <td>4 500</td> <td>50,90</td> </tr> <tr> <td>4 501</td> <td>5 500</td> <td>57,27</td> </tr> <tr> <td>5 501</td> <td>6 500</td> <td>69,90</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Понад 6500</td> <td>76,35</td> </tr> </tbody> </table>	від	до (включно)	Ставка збору за 100 см ³ об'єму циліндрів двигуна, грн	501	3 500	31,82	3 501	4 500	50,90	4 501	5 500	57,27	5 501	6 500	69,90	Понад 6500		76,35	<p>1 % середньоринкової вартості легкового автомобіля з об'ємом двигуна понад 3400 см³ або не нижче його оціночної вартості, зменшеної на суму коштів, сплачену суб'єкту оціночної діяльності.</p> <p>Приклад: для нового автомобіля "Лексус", модель GS350 з об'ємом циліндрів двигуна 3456 см³, 2014 р. в., пробіг 0 км – середньоринкова вартість на сайті 569 615 грн, максимальна сума збору:</p> $569\,615 \text{ грн} \cdot 1\% = 5696 \text{ грн};$ <p>у разі відсутності даних на сайті Мінекономрозвитку: мінус вартість послуг оцінки для легкових авто (від 400 грн)* = 5296 грн</p>
	від	до (включно)	Ставка збору за 100 см ³ об'єму циліндрів двигуна, грн																	
501	3 500	31,82																		
3 501	4 500	50,90																		
4 501	5 500	57,27																		
5 501	6 500	69,90																		
Понад 6500		76,35																		
Мотоцикли з об'ємом циліндрів двигуна понад 800 см ³ (крім тих, що використовувалися більш як 7 років)	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Об'єм циліндрів двигуна, см³</th> <th>Ставка збору за 100 см³ об'єму циліндрів двигуна, грн</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Понад 800</td> <td>12,73</td> </tr> </tbody> </table>	Об'єм циліндрів двигуна, см ³	Ставка збору за 100 см ³ об'єму циліндрів двигуна, грн	Понад 800	12,73	<p>1 % середньоринкової вартості або не нижче його оціночної вартості, зменшеної на суму коштів, сплачену суб'єкту оціночної діяльності.</p> <p>Приклад: для нового мотоцикла "Yamaha", модель TDM900 з об'ємом циліндрів двигуна 897 см³, 2013 р. в., пробіг 0 км – середньоринкова вартість на сайті 135 656,7 грн, максимальна сума збору:</p> $135\,656,7 \text{ грн} \cdot 1\% = 1356,6 \text{ грн}$														
Об'єм циліндрів двигуна, см ³	Ставка збору за 100 см ³ об'єму циліндрів двигуна, грн																			
Понад 800	12,73																			
Судна (яхти та інші плаваючі засоби для дозвілля або спорту, зазначені у товарній позиції 8903 згідно з УКТ ЗЕД), зареєстровані у Державному судновому реєстрі України або Судновій книзі України, оснащені стаціонарним або підвісним двигуном (двигунами) потужністю понад 75 кВт (105 к. с.) (крім тих, що використовувалися понад 20 років)	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Потужність двигуна, кВт</th> <th>Ставка збору за 1 кВт потужності двигуна, грн</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>До 55 (включно)</td> <td>3,17</td> </tr> <tr> <td>Понад 55</td> <td>3,82</td> </tr> </tbody> </table>	Потужність двигуна, кВт	Ставка збору за 1 кВт потужності двигуна, грн	До 55 (включно)	3,17	Понад 55	3,82	<p>3 % оціночної вартості транспортного засобу, зменшеної на суму коштів, сплачену суб'єкту оціночної діяльності.</p> <p>Приклад: новий моторний човен "RUSH 14 XR" з двигуном потужністю 200 к. с. (142 кВт), 2012 р. в., кількість мотогодин – 0, ціна продажу 24 тис. дол. США, максимальна сума збору:</p> $24\,000 \text{ дол.} \cdot 12 \text{ грн/дол.} \cdot 3\% = 5760 \text{ грн};$ <p>мінус вартість послуг оцінки для водних засобів (від 5000 грн)* = 3640 грн</p>												
Потужність двигуна, кВт	Ставка збору за 1 кВт потужності двигуна, грн																			
До 55 (включно)	3,17																			
Понад 55	3,82																			

Таблиця 3.23

та майновий податок на потужні транспортні засоби в Україні

Пропозиція		
Сума майнового податку на потужні транспортні засоби за пропорційними ставками	Мінімальна фіксована сума податку з урахуванням коштів, сплачених оцінювачу	Коефіцієнт до ставки майнового податку
<p>0,5 % середньоринкової вартості або не нижче його оціночної вартості, зменшеної на суму коштів, сплачену суб'єкту оціночної діяльності.</p> <p>Приклад: для нового автомобіля “Лексус”, модель GS350 з об'ємом циліндрів двигуна 3456 см³, 2014 р. в., пробіг 0 км – середньоринкова вартість на сайті 569 615 грн, максимальна сума податку:</p> $569\,615 \text{ грн} \cdot 0,5 \% = 2848 \text{ грн/рік};$ <p>у разі відсутності даних на сайті Мінекономрозвитку: мінус вартість послуг оцінки для легкових авто (від 400 грн)* = 2648 грн/рік</p>	<p>5 % розміру мінімальної заробітної плати на 1 січня звітного року за 100 см³ об'єму циліндрів двигуна.</p> <p>Приклад: для нового автомобіля “Лексус”, модель GS350 з об'ємом циліндрів двигуна 3456 см³, 2014 р. в., пробіг 0 км, мінімальна сума податку:</p> $3456 \text{ см}^3 \cdot 1218 \text{ грн} \cdot 5 \% / 100 \text{ см}^3 = 2104,5 \text{ грн/рік}$	<p>Для нових транспортних засобів та транспортних засобів, які використовувалися до 3 років, – з коефіцієнтом 1,0;</p> <p>для транспортних засобів, які використовувалися від 3 до 10 років, – з коефіцієнтом 0,5;</p> <p>для транспортних засобів, які використовувалися від 10 років, – з коефіцієнтом 0,2.</p>
<p>0,5 % середньоринкової вартості або не нижче його оціночної вартості, зменшеної на суму коштів, сплачену суб'єкту оціночної діяльності.</p> <p>Приклад: для нового мотоцикла “Yamaha”, модель TDM900 з об'ємом циліндрів двигуна 897 см³, 2013 р. в., пробіг 0 км – середньоринкова вартість на сайті 135 656,7 грн, максимальна сума податку:</p> $135\,656,7 \text{ грн} \cdot 0,5 \% = 678,3 \text{ грн/рік}$	<p>5 % розміру мінімальної заробітної плати на 1 січня звітного року за 100 см³ об'єму циліндрів двигуна.</p> <p>Приклад: для нового мотоцикла “Yamaha”, модель TDM900 з об'ємом циліндрів двигуна 897 см³, 2013 р. в., пробіг 0 км, мінімальна сума податку:</p> $897 \text{ см}^3 \cdot 1218 \text{ грн} \cdot 5 \% / 100 \text{ см}^3 = 546,3 \text{ грн}$	<p>Аналогічно, як для автомобілів</p>
<p>3 % оціночної вартості транспортного засобу, зменшеної на суму коштів, сплачену суб'єкту оціночної діяльності.</p> <p>Приклад: новий моторний човен “RUSH 14 XR” з двигуном потужністю 200 к. с. (142 кВт), 2012 р. в., кількість мотогодин – 0, ціна продажу 24 тис. дол. США, максимальна сума податку:</p> $24 \text{ тис. дол.} \cdot 12 \text{ грн/дол.} \cdot 3 \% = 5760 \text{ грн};$ <p>мінус вартість послуг оцінки для водних засобів (від 5000 грн)* = 3640 грн/рік</p>	<p>2 % розміру мінімальної заробітної плати на 1 січня звітного року за 1 кВт потужності двигуна (двигунів).</p> <p>Приклад: новий моторний човен “RUSH 14 XR” з двигуном потужністю 200 к. с. (142 кВт), 2012 р. в., кількість мотогодин – 0, ціна продажу 24 тис. дол. США, або 288 тис. грн (за курсом 12 грн/дол.), мінімальна сума податку:</p> $142 \text{ кВт} \cdot 1218 \text{ грн} \cdot 2 \% = 3459 \text{ грн}$	<p>Аналогічно, як для автомобілів</p>

Об'єкт оподаткування	Діючі ставки збору за першу реєстрацію транспортного засобу (ст. 234 Податкового кодексу України)	Ставки збору за першу реєстрацію транспортного засобу, що пропонуються
Літаки, зареєстровані у Державному реєстрі цивільних повітряних суден України або Реєстрі державних повітряних суден України	<p>Ставки збору за першу реєстрацію для літаків – 1,28 грн за кожен кілограм максимальної злітної маси.</p> <p>Приклад: літак “TECNAM P2002 Sierra”, на два місця, з фіксованим шасі, максимальною злітною масою 600 кг, вартістю 65 500 євро, сума збору:</p> $600 \text{ кг} \cdot 1,28 \text{ грн/кг} = 768 \text{ грн}$	<p>3 % оціночної вартості транспортного засобу, зменшеної на суму коштів, сплачену суб'єкту оціночної діяльності.</p> <p>Приклад: літак “TECNAM P2002 Sierra”, на два місця, з фіксованим шасі, максимальною злітною масою 600 кг, вартістю 65 500 євро, максимальна сума збору:</p> $65\,500 \text{ євро} \cdot 16,50 \text{ грн/євро} \cdot 3\% = 32\,422,5 \text{ грн};$ <p>мінус вартість послуг оцінки для повітряних засобів (від 5000 грн)* = 27 422,5 грн</p>
Вертольоти, зареєстровані у Державному реєстрі цивільних повітряних суден України або Реєстрі державних повітряних суден України	<p>Ставка збору за першу реєстрацію для вертольотів 1,28 грн за кожен кілограм максимальної злітної маси.</p> <p>Приклад: вертоліт “Robinson R44 Raven II”, вартістю 442 тис. дол. США, максимальною злітною масою 1134 кг, сума збору:</p> $1134 \text{ кг} \cdot 1,28 \text{ грн/кг} = 1451 \text{ грн}$	<p>1 % оціночної вартості транспортного засобу, зменшеної на суму коштів, сплачену суб'єкту оціночної діяльності за собу.</p> <p>Приклад: вертоліт “Robinson R44 Raven II”, вартістю 442 тис. дол. США, максимальною злітною масою 1134 кг, максимальна сума збору:</p> $442 \text{ тис. дол.} \cdot 12 \text{ грн/дол.} \cdot 1\% = 53\,040 \text{ грн};$ <p>мінус вартість послуг оцінки для повітряних засобів (від 5000 грн)* = 48 040 грн</p>

* Тарифи на проведення оціночних работ ЧП “АВЕРТИ” по состоянию на 01.01.2014 [Електронний

Складено автором.

Пропозиція		
Сума майнового податку на потужні транспортні засоби за пропорційними ставками	Мінімальна фіксована сума податку з урахуванням коштів, сплачених оцінювачу	Коефіцієнт до ставки майнового податку
<p>3 % оціночної вартості транспортного засобу, зменшеної на суму коштів, сплачену суб'єкту оціночної діяльності.</p> <p>Приклад: літак "TECNAM P2002 Sierra", на два місця, з фіксованим шасі, максимальною злітною масою 600 кг, вартістю 65 500 євро, максимальна сума податку:</p> $65\,500 \text{ євро} \cdot 16,50 \text{ грн/євро} \cdot 3\% = 32\,422,5 \text{ грн};$ <p>мінус вартість послуг оцінки для повітряних засобів (від 5000 грн)* = 27 422,5 грн/рік</p>	<p>3 % розміру мінімальної заробітної плати на 1 січня звітного року за кожен кілограм максимальної злітної маси.</p> <p>Приклад: літак "TECNAM P2002 Sierra", на два місця, з фіксованим шасі, максимальною злітною масою 600 кг, вартістю 65 500 євро, мінімальна сума податку:</p> $600 \text{ кг} \cdot 1218 \text{ грн} \cdot 3\% = 21\,924 \text{ грн/рік}$	х
<p>1 % оціночної вартості транспортного засобу, зменшеної на суму коштів, сплачену суб'єкту оціночної діяльності засобу.</p> <p>Приклад: вертоліт "Robinson R44 Raven II", вартістю 442 тис. дол. США, максимальною злітною масою 1134 кг, максимальна сума податку:</p> $442 \text{ тис. дол.} \cdot 12 \text{ грн/дол.} \cdot 1\% = 53\,040 \text{ грн};$ <p>мінус вартість послуг оцінки для повітряних засобів (від 5000 грн)* = 48 040 грн/рік</p>	<p>3 % розміру мінімальної заробітної плати на 1 січня звітного року за кожен кілограм максимальної злітної маси.</p> <p>Приклад: вертоліт "Robinson R44 Raven II", вартістю 442 тис. дол. США, максимальною злітною масою 1134 кг, мінімальна сума:</p> $1134 \text{ кг} \cdot 1218 \text{ грн} \cdot 3\% = 41\,436,36 \text{ грн/рік}$	х

ресурс]. – Режим доступу: <http://averti.com.ua/otsenka-predpriyatiya/stoimost-uslug.html>.

податками. Це можна забезпечити, використавши підвищені ставки для окремих об'єктів оподаткування (наприклад, за податком на майно, відмінне від земельної ділянки, для великих та дорогих об'єктів). Внести зміни щодо оподаткування землі, яхт, катерів, літаків та нерухомості можна до чинного законодавства. Позаяк об'єкти податку на багатство (розкіш) оподатковуються наявними податками, у тому числі майновими, в Україні недоцільно впроваджувати окремих податок на розкіш.

В Аргентині, Індії, Італії, Норвегії, Франції та Швейцарії майно (включаючи акції, живопис, дорогоцінності тощо) оподатковується за прогресивною шкалою, коли його сукупна вартість досягає певної суми. Наприклад, у Франції – це 800 тис. євро (мінімальна ставка – 0,55 %, максимальна – 1,8 %), в Індії – близько 46 тис. євро (фіксована ставка – 1 %), у Норвегії – 93,5 тис. євро. У Нідерландах податком на багатство обкладаються коштовності, що належать фізичним особам, за ставкою 0,8 % їхньої вартості. Водночас простежується загальна тенденція до зниження цього податку¹.

У Литві податок на розкіш справлятиметься лише з дорогої нерухомості. Усі власники нерухомості, вартість якої перевищує 1 млн літів (378500 дол. США), сплачуватимуть щорічні внески у розмірі 1 % вартості житла. Податок буде стягуватися не з усієї суми, а від частини, яка перевищує вказаний поріг. Передбачалося також запровадити податок на дорогі автомобілі².

У разі введення податку на розкіш (як тимчасового або як постійного) в Україні необхідно встановлювати його ставку на рівні, що буде нижчим за витрати на організацію ухилення від його сплати. Надвисокі ставки створять стимул для застосування схем ухилення, а занижкі – не матимуть належного ефекту перерозподілу.

Податок на нерухоме майно. В англійській мові термін *податки на нерухоме майно* означає податки на землю, нерухомість, а також деякі інші активи. Так, у половині штатів США податок на активи не включає промислове устаткування. У Західній Європі податки на нерухоме майно стосуються тільки землі й нерухомості.

Термін “майновий податок” має на увазі постійний характер податку на землю, нерухомість та інші активи, тобто сплачується щороку. Існують також інші податки, пов'язані із землею і нерухомістю, які сплачуються одноразово під час переходу права власності (гербовий збір, податки за перехід права власності, на спадок). Такі податки зазвичай не входять до поняття “податки на нерухоме майно”.

За постійними ставками оподатковуються службові приміщення (гаражі, підсобні кімнати) відповідно до кадастрової оцінки житла, в основу якої покладено фактичну (ринкову) вартість за офіційно затвердженою оціночною таблицею. Щороку здійснюється перерахунок цієї вартості згідно зі зміною цін і курсу національних

¹ Світовий моніторинг податкових подій. Викладено за даними аналітичних оглядів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tax-news.com>; <http://taxpravo.ru>; <http://www.taxationinfonews.ru>; <http://www.rnk.ru>; <http://euobserver.com/search/text/tax>; http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm; <http://www.roche-duffay.ru/news/index.shtml#jurisdiction>; <http://www.lawandtax-news.com>; <http://www.expatbriefing.com/expat-news/1>.

² Там само.

валют. Умови оподаткування будівель і споруд зазвичай диференціюються залежно від матеріалів будови, способів кріплення із землею, розмірів і призначення¹.

В Україні введений у дію податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, який нараховується для фізичних осіб фіскальними органами, на відміну від юридичних осіб, що обчислюють його та звітують самостійно. Проте сьогодні ці органи зазнають труднощів з нарахуванням вказаного податку та здійсненням контролю, що зумовлено такими факторами:

- відсутність бази платників податків – фізичних осіб, адже база даних подання до контролюючих органів звітності щодо об'єктів житлової нерухомості, які перебувають у власності, не ведеться;
- недостатність даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно;
- невідповідність місць реєстрації та фактичного проживання платника.

Для повноцінного впровадження податку та забезпечення ефективності процесу його адміністрування, зменшення скарг з боку платників доцільно переглянути деякі аспекти цього процесу та контролю за справами. З цією метою слід розв'язати проблеми нормативно-правового, адміністративного та процесуального характеру.

По-перше, для врегулювання зазначених факторів та уникнення звернень, скарг і судових процесів з платниками податків варто концептуально побудувати процес обчислення, декларування та сплати податку на нерухоме майно на кшталт податку на доходи фізичних осіб. Це зумовлено такими чинниками:

- податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, стосується великої кількості платників (більшої, ніж податок на землю, за аналогією до якого побудована система адміністрування);
- процес декларування та сплати податку на доходи фізичних осіб знайомий та зрозумілий для багатьох платників;
- декларування дасть змогу враховувати бажання платника щодо застосування податкової знижки до певного об'єкта, власником якого він є, а сума податкового зобов'язання одразу узгоджуватиметься;
- декларування допоможе вдосконалити контроль за сплатою податку, оскільки: відповідальність за обчислення нестиме платник, як передбачено ПКУ щодо податку на доходи фізичних осіб; організація контролю сплати платником податку за всіма об'єктами нерухомості водночас є ефективнішою, ніж контроль за об'єктами, коли інспектор не має можливості бачити загальну інформацію;
- сплата податку після закінчення звітного року дає можливість одразу врахувати операції зміни власника об'єкта та не потребуватиме перерахунку й додаткових адміністративних витрат та витрат часу платника і податкового інспектора.

З метою реалізації зазначеного підходу в адмініструванні податку на нерухоме майно необхідно:

- забезпечити зв'язок між платником та фіскальними органами шляхом упровадження подання платниками декларації, наприклад, лише в окремих випадках (декілька об'єктів нерухомості, відмінність місця реєстрації та проживання платника та ін.);

¹ Податкова система : навч. посіб. / І. О. Лютий, А. М. Демиденко, М. В. Романюк та ін. – К. : ЦУА, 2009. – 456 с.

- встановити період декларування та сплати податку на нерухомість, аналогічний періоду декларування та сплати податку на доходи фізичних осіб;
- включити форму для декларування податку на нерухомість окремим блоком (розділом) до форми податкової декларації про майновий стан і доходи для економії часу на звітування та уніфікацію, а також удосконалення контролю. Доцільно розробити нову форму декларації про майновий стан та доходи для фізичних осіб, яка міститиме розрахунок податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та зобов'язати громадян, які протягом звітного року здійснюють купівлю, продаж або обмін об'єкта/об'єктів нерухомості, що згідно з пп. 14.1.129. п. 14.1. ст. 14 Кодексу належать до житлової нерухомості, звітувати до контролюючих органів. Для того аби не переважувати платників податку додатковими звітами, варто ввести такий звіт, як окремий блок (розділ) декларації про майновий стан і доходи, що не впливатиме на об'єкт оподаткування ПДФО. Такий блок міститиме не лише інформацію про наявні об'єкти у платника (як передбачає розділ VII ПКУ), а й розрахунок зобов'язань з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та застосування пільги, період володіння майном за кожним об'єктом оподаткування. Аналогічно слід доповнити декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, що заповнюється державними службовцями відповідно до Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 07.04.2011 № 3206-VI у частині оподаткування майна такого платника;
- упровадити отримання платниками повідомлень-рішень як механізм остаточного узгодження податкових зобов'язань з податку на нерухоме майно та повідомлення платника щодо реквізитів і рахунків, на які необхідно перераховувати суми податку за кожним об'єктом згідно з його місцем розташування.

Удосконалення норм Податкового кодексу України щодо податку на нерухоме майно сприятиме створенню прозорої бази оподаткування, вирішенню дискусійних питань між платниками й адміністраторами та забезпечуватиме повноту надходження податку до бюджетів. Декларація має подаватися платником лише у випадках:

- продажу об'єкта/об'єктів житлової нерухомості, у тому числі їх частин;
- придбання об'єкта/об'єктів житлової нерухомості, у тому числі їх частин;
- обміну об'єкта/об'єктів житлової нерухомості, у тому числі їх частин;
- невідповідності місця реєстрації фактичному місцю проживання фізичної особи – власника об'єкта/об'єктів нерухомості;
- зміни власника об'єкта/об'єктів житлової нерухомості, у тому числі їх частин (дарування, спадщина, інше);
- перевищення загальної площі об'єктів оподаткування, встановленої для таких об'єктів пільги;
- неможливості застосування пільги зі сплати податку (використання майна у підприємницькій діяльності, здавання в оренду, лізинг).

Це дасть змогу вирішити низку питань:

- сформувати достовірну базу даних про об'єкти, що підлягають оподаткуванню, та платників податків, що допоможе поступово перейти до методу об-

- числення податку за вартістю та дасть можливість здійснювати контроль фінансового стану окремих категорій платників (застосування непрямих методів контролю доходів і витрат для державних службовців);
- спростити процедури узгодження сум податкового зобов'язання;
 - встановити відповідальність платника податків за неподання або недостовірне подання інформації стосовно об'єктів нерухомості та розрахунку податку на такі об'єкти;
 - зіставити дані платників з даними Державного реєстру речових прав на нерухоме майно;
 - забезпечити повноту та своєчасність надходжень податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;
 - зменшити скарги з боку платників податків щодо обрахунку податку на початковому етапі його впровадження в дію.

По-друге, у Податковому кодексі України між нормами ст. 14 “Визначення понять” та ст. 265 “Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки” виникає суперечність щодо об'єктів житлової нерухомості: пп. 14.1.129 визначено перелік об'єктів, які належать до житлової нерухомості, а отже, є об'єктом оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, відповідно до положень п. 265.2 ст. 265 ПКУ. Тому пп. 265.2.1 ст. 265 потрібно викласти в такій редакції: “265.2.1. *Об'єктом оподаткування є об'єкт/об'єкти житлової нерухомості згідно з п. 14.1.129. п.14.1. ст. 14 ПКУ, в тому числі його частка.*” Також для гармонізації норм ПКУ в пп. 265.4.1. п. 265.4 ст. 265 “Пільги із сплати податку” потребує уточнення база оподаткування стосовно переліку об'єктів житлової нерухомості, наведеного в пп. 14.1.129 ПКУ.

По-третє, із пп. 265.2.2. п. 265.2. ст. 265 з переліку об'єктів, що не оподатковуються, потрібно виключити абзац “...є) *садовий або дачний будинок, але не більше одного такого об'єкта на одного платника податку;...*” тому що пп. 14.1.129 п. 14.1 ст. 14 Кодексу садовий і дачний будинки віднесено до об'єктів житлової нерухомості, а отже, і оподатковуються вони мають однаково. Чинні норми щодо оподаткування садових і дачних будинків порушують принцип рівності та справедливості в оподаткуванні. Можливий інший варіант розв'язання цієї суперечності – шляхом встановлення допустимої неоподаткованої площі такого об'єкта, наприклад, 40–60 м².

По-четверте, ст. 172 Кодексу регулюється оподаткування доходів від продажу нерухомого майна. У процесі проведення кампанії декларування виникають спірні питання під час продажу земельних ділянок, де державний акт на земельну ділянку і свідоцтво про право власності мають різні дати (роки отримання). Якщо фізична особа відчужує нерухоме майно, яке перебуває у її власності більше трьох років, такий дохід згідно з п. 172.1 ст. 172 ПКУ не оподатковується. Оскільки ПКУ не конкретизує, який саме документ засвідчує набуття фізичною особою – продавцем права власності, то питання оподаткування цього доходу з часом вирішується в судовому порядку. Але у ст. 125 Земельного кодексу України чітко визначено, що право власності на земельну ділянку виникає з моменту реєстрації таких прав, тобто з дати отримання Державного акта на право власності на земельну ділянку.

Зважаючи на викладене доцільно до п. 172.1 ст. 172 ПКУ додати текст такого змісту: "...понад три роки, відносно дати реєстрації державного акта на право власності на земельну ділянку у разі продажу земельної ділянки, не оподатковується".

Окремим перспективним питанням середньострокового характеру є база для визначення об'єкта оподаткування податком на майно, відмінне від земельної ділянки. З цим об'єктом тісно пов'язане його вартісне оцінювання, яке проводиться із застосуванням бази, що може відповідати ринковій (ціна продажу аналогічного об'єкта) або неринковій (вартість заміщення, вартість відтворення, залишкова вартість тощо) вартості. Ринкова вартість домінує у світовій практиці для цілей нарахування податку на майно, оскільки прирівнюється до ціни продажу об'єкта на ринку подібного майна. Нерухомість має обмежену замінність і, як наслідок, для неї характерна обмежена еластичність попиту, що робить процедуру оцінювання ринкової вартості доволі складним процесом, під час якого можуть використовуватися порівняльний, витратний, дохідний методичні підходи. Зокрема, порівняльний підхід передбачає аналіз цін продажу та пропозиції подібного майна з відповідним коригуванням відмінностей між об'єктами порівняння й об'єктом оцінки. Сьогодні цей підхід застосовується лише для визначення середньоринкової вартості транспортних засобів при нарахуванні доходу від їх продажу (обміну) для цілей оподаткування доходів фізичних осіб.

З огляду на актуальність порівняльного підходу в контексті використання максимального потенціалу оподаткування нерухомості та бюджетно-податкової консолідації пропонуємо в перспективі здійснити перехід до системи оподаткування об'єктів нерухомого майна на підставі ринкової вартості із застосуванням порівняльного методу оцінювання. Тим більше, що така система оцінювання вже використовується оцінювачами для визначення оподаткованого доходу фізичних осіб при відчуженні об'єкта нерухомого майна завдяки розробленій Фондом державного майна комп'ютерній програмі. Однак право користування нею є досить дорогим, що створює передумови для монополізації ринку оцінювання. Реалізація вартісної моделі податку сприятиме посиленню його перерозподільної функції і, як наслідок, збільшенню надходжень в середньостроковій перспективі.

Втілення системи оподаткування на підставі вартості також потребуватиме включення до бази оподаткування комерційної нерухомості, яка приносить прибуток юридичним особам чи підприємницький дохід фізичним особам – підприємцям. Тоді для юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців (крім платників єдиного податку) податок на комерційну нерухомість, що використовується для цілей торгівлі, побутових послуг, професійної діяльності, має стати основою для зменшення податку на прибуток. Для фізичних осіб він може лише зменшити базу оподаткування для цілей прибуткового податку, якщо власність використовується з комерційною метою або є джерелом доходу, наприклад, надається в оренду. Це підтверджується досвідом Великобританії, Іспанії, Нідерландів, Німеччини, Швеції.

Удосконалення політики оподаткування податком на додану вартість

Після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС проблема конкурентоспроможності вітчизняних підприємств як у країні, так і на зовнішніх ринках дуже гостро постає вже в короткостроковому періоді. Одним із найактуальніших питань у цьому аспекті є політика щодо податку на додану вартість.

Головною перевагою оподаткування ПДВ є його нейтральність (рис. 3.9) стосовно суб'єктів господарювання і відсутність податкового тиску на їхню економічну діяльність. Для цього у ПДВ закладено принцип відшкодування покупцю сплаченого податку, коли він стягнутий з товарів, що використовуються у господарській діяльності (рис. 3.10). Утім, при здійсненні операцій експорту не відшкодований суб'єктам господарювання ПДВ чинить значний фінансовий тиск через вилучення з обігу частини фінансових ресурсів підприємств та дорогі фінансові ресурси на позиковому ринку України. Якщо відшкодування ПДВ затримується, його переваги (нейтральність), що сприяють стимулюванню експортної діяльності та капітальних інвестицій, одразу перетворюються на недоліки, адже саме експортоорієнтовані підприємства та підприємства, що здійснюють капітальні вкладення, опиняються у найгіршому становищі. Якщо за звичайної господарської діяльності СПД переважну частину відшкодування сплаченого постачальникам ПДВ отримує від власних покупців, то експортери не мають іншого джерела для відшкодування, ніж бюджет. Це важливо з огляду на те, що експорт в 2012 р. становив 50,92 % ВВП, а у 2013 р. – 43,2 % ВВП¹. Так само не мають іншого джерела відшкодування СПД, що здійснюють капітальні інвестиції, – надходження ПДВ від покупців вони отримують лише після введення в експлуатацію споруджуваних об'єктів, а отже, у короткостроковій перспективі змушені відволікати до 20 % обігових коштів, що здорожує будівництво та модернізацію об'єктів.

Таким чином, ПДВ зберігає ефективність як податок, що стимулює економічний розвиток, лише за умови повного й своєчасного відшкодування.

Проблеми з політикою справляння податку на додану вартість, зауважені як вітчизняними суб'єктами господарювання, так й іноземними інвесторами через професійні об'єднання та асоціації (Український союз промисловців та підприємців, Американська торговельна палата в Україні, Європейська бізнес-асоціація тощо), стосуються переважно саме відшкодування. Отже, експортоорієнтовані підприємства зазнають погіршення конкурентних умов.

Зниження фіскальної ефективності ПДВ та стримування економічного розвитку через несвоєчасне відшкодування податку зумовлено такими причинами:

- 1) формування платниками незаконного податкового кредиту на всіх стадіях;
- 2) формування доданої вартості;
- 3) відшкодування фіктивного податкового кредиту при експорті;
- 4) заниження митної вартості товарів при імпорті або контрабанда;
- 5) формування системи незаконних винагород за відшкодування ПДВ, часто фіктивного;

¹ Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

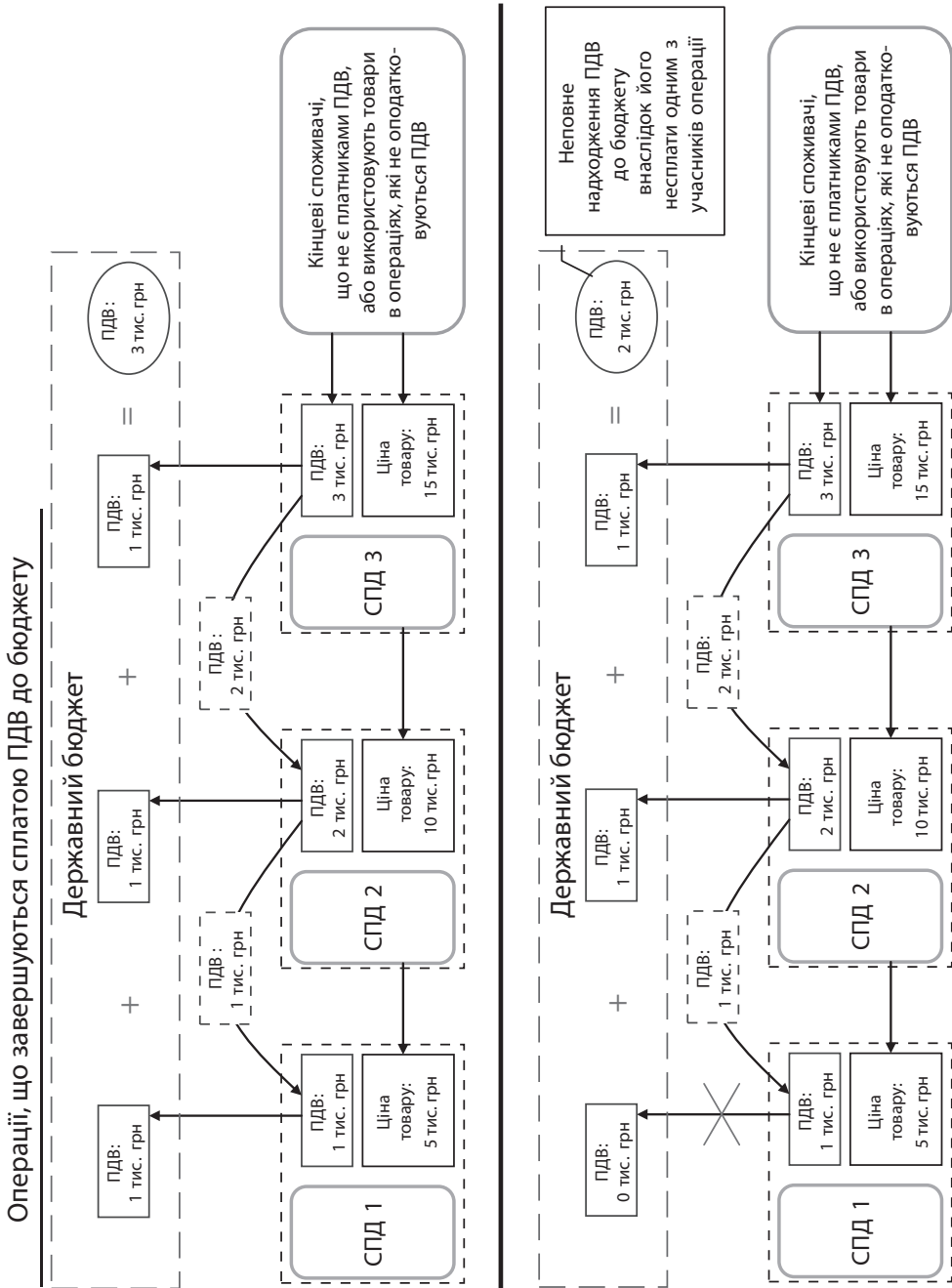


Рис. 3.9. Операції, що завершуються сплатою ПДВ до бюджету

Складено автором.

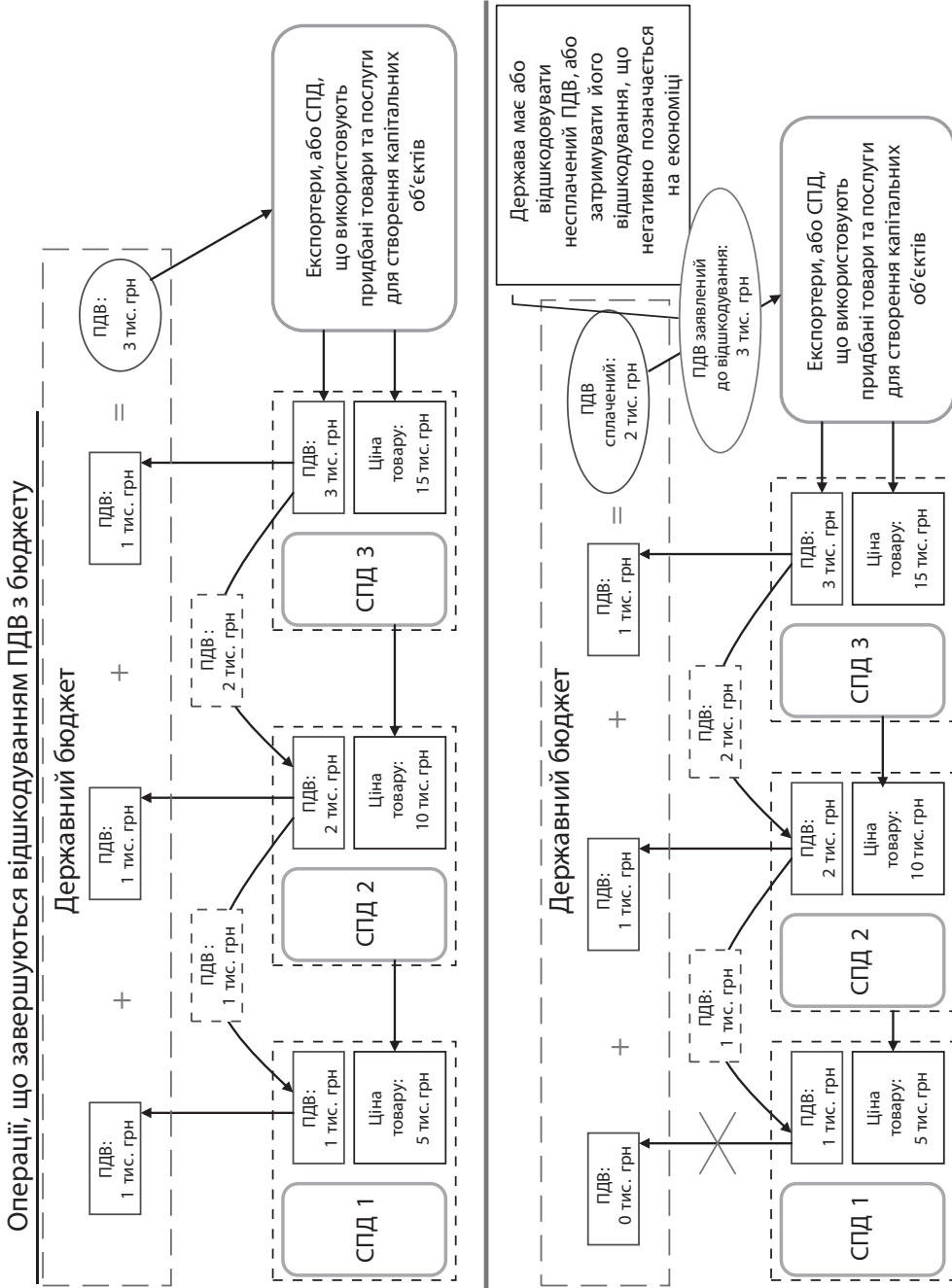


Рис. 3.10. Операції, що завершуються відшкодуванням ПДВ з бюджету

Складено автором.

- б) погіршення конкурентоспроможності українських товарів (послуг) щодо зарубіжних виробників, оскільки вітчизняні виробники змушені сплачувати незаконні винагороди для відшкодування ПДВ.

Це формує умови, коли створювати бізнес та виробляти продукцію в Україні стало не вигідно. Простіше ввезти готову продукцію. Система адміністрування ПДВ ускладнюється. Превалювання форми над суттю перекладає основний тягар навантаження на платників, що перебувають у правовому полі, тоді як увага має зосереджуватися на несумлінних платниках, що застосовують схеми незаконного відшкодування ПДВ.

Зменшення фіскальної ефективності “чистих” надходжень ПДВ з вироблених в Україні товарів у 2002–2004 та 2007–2010 рр. є ознакою не лише фіктивного відшкодування, а й поширення законних і незаконних способів заниження податкових зобов'язань та завищення податкового кредиту (мінімізації податку). Аналізуючи фіскальну ефективність ПДВ у 2010–2011 рр., необхідно враховувати такі новації в його адмініструванні, як запровадження обов'язкового надання податковим органам інформації в електронному вигляді щодо розрахунку податкових зобов'язань та кредиту з ПДВ (подання разом із податковою декларацією копій реєстрів виданих і отриманих накладних¹) та ведення єдиного електронного реєстру податкових накладних, що передбачає: 1) обов'язковість внесення до нього накладних, вартість товарів/послуг у яких перевищує 10 тис. грн або які мають супроводжувати постачання підакцизних товарів; 2) відсутність права збільшення податкового кредиту покупцем, якщо продавець не виконав обов'язку щодо внесення відповідних накладних до реєстру; 3) позапланову документальну перевірку в разі виявлення за підсумками аналізу даних реєстру розбіжностей з контрагентами. Утім, запровадження таких заходів не розв'язало головної системної проблеми в оподаткуванні ПДВ, яка й уможливила зловживання. При стягненні податку виникає розрив між формуванням податкового кредиту покупцями та сплатою ПДВ до бюджету продавцями. Причина цього – те, що податковий кредит у покупця виникає одразу після того, як ПДВ сплачений продавцю (тобто протягом звітного періоду). При цьому сплата продавцем ПДВ до бюджету відбувається значно пізніше (після закінчення звітного періоду).

Як наслідок, складається ситуація, коли покупець сплатив ПДВ продавцю, але останній не сплатив ПДВ до бюджету. При цьому покупець відстоює право на формування податкового кредиту, адже він виконав усі зобов'язання і не несе відповідальності за дії продавця, а держава втрачає податкові надходження. Проблема загострюється, коли податковий кредит покупця не відшкодовується податковими зобов'язаннями й має відшкодовуватися за рахунок державного бюджету. Відповідно держава не тільки не отримує належних їй податкових надходжень, а й втрачає кошти.

Ця системна проблема класичного ПДВ перетворює його зі стимулюючого податку на перешкоду для економічного розвитку. Якщо розвинуті країни можуть здійснювати відшкодування усіх заявлених сум, а потім з'ясовувати законність зая-

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : закон України від 20.05.2010 № 2275-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2275-17>.

вок, то країни, що розвиваються та мають обмежені бюджети, вимушені затримувати відшкодування, що й відбувається останніми роками в значних масштабах (виняток становить лише 2011 р.). За інформацією Державної податкової служби України, станом на 1 січня 2012 р. заборгованість з відшкодування ПДВ зменшилася до 4,5 млрд грн, тоді як на 1 січня 2011 р. вона становила 11,1 млрд, а на 1 січня 2010 р. – 21,8 млрд грн¹.

Таким чином, запровадження автоматичного відшкодування ПДВ платникам, які мають позитивну податкову історію, та відповідальності держави за несвоєчасне відшкодування податку не забезпечило ліквідації простроченої бюджетної заборгованості з відшкодування. Це дає підстави для висновку про наявність проблем у цій сфері, хоча перевищення у 2011 р. темпів збільшення експорту над темпами зростання відшкодування (при зменшенні простроченої заборгованості з невідшкодованого ПДВ) можна вважати свідченням зрушень у скороченні масштабів фіктивного відшкодування податку.

З метою підвищення фіскальної ефективності ПДВ за рахунок зменшення масштабів ухилення від сплати та неправомірного формування податкового кредиту пропонуємо запровадити систему зовнішнього адміністрування з веденням аналітичних рахунків.

Обговоренню також підлягає впровадження інших форм оподаткування споживання. У світовій практиці діють ще дві системи оподаткування споживання, котрі створюють альтернативу ПДВ:

- податок з обігу;
- податок з роздрібного продажу.

Так, запровадження податку з обігу пропонувалося або як повна альтернатива ПДВ, або паралельно з ПДВ, що має супроводжуватися зменшенням його ставки. По суті, йшлося про введення двох податків на споживання на одну базу оподаткування (табл. 3.24).

Податок з обігу стягується у вигляді певного відсотка вартості об'єкта оподаткування при кожній операції продажу, не відшкодовується з бюджету, а його адміністрування значно простіше, ніж адміністрування ПДВ, оскільки не передбачає складних розрахунків і порівняння податкового кредиту та податкових зобов'язань (достатньо лише розрахувати податкове зобов'язання як відсоток ціни, котру сплачує покупець, і перерахувати його до бюджету). Проте податок з обігу має одну системну ваду, що робить його малоприсадибним для економік, які розвиваються, – кумулятивний ефект.

Кумулятивний ефект може утворюватися внаслідок нарахування податку на вартість, яка вже містить податок. Такий ефект створюється, зокрема, при справлянні податку з обігу, яким оподатковується весь обіг, тобто не лише додана вартість, а й вартість спожитих матеріальних ресурсів (проміжне споживання), що вже містить податок з обороту. Отже, при оподаткуванні готової продукції податок з

¹Податкова має намір ліквідувати заборгованість з відшкодування ПДВ до кінця року // Українські Новини Бізнес [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://un.ua/ukr/article/380928.html>.

Таблиця 3.24

Порівняння властивостей ПДВ та податку з обігу

ПДВ	Податок з обігу
При продажу на внутрішньому ринку	
Створює вищу ціну товарів за рахунок більшої ставки. Чим вищим є рівень переробки, тим меншою стає різниця у ціні між ціною з ПДВ та ціною з податком з обігу	Створює меншу ціну на товари на нижніх рівнях переробки (сировина, метал) за рахунок нижчої ставки. Чим вищим є ступінь переробки, тим меншою стає різниця між податком з обігу та ПДВ за рахунок кумулятивного накопичення податку з обігу в собівартості продукції
При імпорті	
Не створює переваг для імпортованих товарів порівняно з вітчизняними (кумулятивного ефекту немає)	Створює переваги для імпортованих товарів з високим ступенем переробки порівняно з вітчизняними, оскільки імпортовані товари не мають у структурі собівартості кумулятивного накопиченого податку з обігу, а його ставка при імпорті сплачується одноразово
При експорті	
Стимулює експорт, оскільки не стягується з експортних операцій і не накопичується у структурі собівартості	Знижує конкурентоспроможність експортних товарів, особливо з високим ступенем переробки, оскільки накопичується у структурі собівартості й підвищує ціну на експортні товари

Складено автором.

обігу нараховується на податок з обігу, що міститься в ціні матеріальних ресурсів, використаних у процесі виробництва готової продукції.

ПДВ як податок є нейтральним до економічної діяльності і не закладається у собівартість продукції через матеріальні ресурси, котрі придбаваються для споживання у виробничому процесі, тоді як податок з продажу становить частину собівартості. Накопичуючись у складі собівартості, він чинить дедалі більший ціновий тиск на продукцію, вироблену саме в державі, яка застосовує податок з обігу. Це призводить до подорожчання експорту та знижує конкурентні переваги підприємств на світових ринках.

Оцінка впливу на процеси ціноутворення та конкурентоспроможності товарів вітчизняного виробництва порівняно з імпортними при запровадженні податку з обігу свідчить про таке. Для підприємств матеріаломісткого виробництва, зі значною кількістю етапів у ланцюзі проміжного споживання, кумулятивний ефект цього податку посилюватиметься, що означає збільшення податкових витрат при виробництві та реалізації продукції підприємств названого сегмента.

Для підприємств із переважною часткою доданої вартості у виробництві товарів, робіт (послуг) щодо проміжного споживання кумулятивний ефект буде меншим. Обкладання податком з обігу експорту товарів, робіт/послуг може знизити

конкурентоспроможність національного товаровиробника на світових ринках та змінити структуру експорту в напрямі сировинного домінування, тому його запровадження потребує додаткового аналізу на макрорівні в різних сферах економіки.

Таким чином, податок з обігу стимулює насамперед внутрішнє споживання та імпорт, але пригнічує експорт і внутрішнє виробництво, передусім складне. І якщо для великих компаній, котрі виробляють продукцію з низьким ступенем переробки і мають вертикально інтегровані виробничі схеми, негативний вплив податку з обігу майже не відчутний (за рахунок зменшення проміжного споживання), то для малого й середнього бізнесу та підприємств з високим ступенем проміжного споживання таке оподаткування є пригнічуючим.

Зважаючи на особливості національної економіки, податок з обігу для України є небезпечним. Внутрішній споживчий попит значною мірою задовольняється за рахунок імпортованих товарів (від 25 % у продуктах харчування до 75 % у побутовій техніці), і його стимулювання призведе насамперед до зростання імпорту. Водночас експортоорієнтовані підприємства та внутрішні виробники, націлені на виробництво продукції з високим ступенем переробки, зазнають погіршення конкурентних умов. Введення податку з обігу стимулюватиме перетворення України на низькотехнологічну державу, що виробляє лише продукцію з низькою доданою вартістю, адже продукція з високою доданою вартістю буде неконкурентною порівняно з імпортованими аналогами.

Податок з роздрібного продажу стягується лише під час продажу об'єктів оподаткування покупцям, що не є СПД. Адміністрування податку доволі просте – при здійсненні продажу продавець перевіряє, чи є його контрагент СПД. У разі позитивної відповіді, податок стягується у вигляді певного відсотка ціни товару.

Податок з роздрібного продажу не справляє негативного ефекту у вигляді кумулятивного накопичення раніше сплачених сум податку в собівартості товару. Але у нього є інший недолік – для його ефективного адміністрування необхідно, щоб роздрібний продаж здійснювався переважно з використанням безготівкових розрахунків. В Україні у II кв. 2013 р. платіжні картки використовувались для розрахунків за придбані товари тільки у 17 % (у 2012 р. – 13 %) випадків загального обсягу використання платіжних карток. Решта операцій (83 %) – зняття готівкових коштів у банкоматах¹. Впровадження з 1 вересня 2013 р. постанови Правління Національного банку України “Про встановлення граничної суми розрахунків готівкою” від 06.06.2013 № 210 у найближчій перспективі не змінить ситуації. Відповідно, адміністрування податку, що можливе тільки на етапі продажу товарів кінцевому споживачу, та ще й дрібними партіями, буде низькоефективним через неможливість контролю.

Слід також зауважити, що в Україні зберігається достатньо високий рівень тіньової економіки. З огляду на це існує високий ризик того, що після запровадження податку з роздрібного продажу та втрати конкурентоспроможності порівняно швидко буде створена мережа фіктивних СПД, на які оформлюватиметься товарна ланцюга постачання. Як результат, посадові особи таких СПД зникати-

¹ Спеціальні платіжні засоби // Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/control/uk/doccatalog/list?currDir=44577>.

муть, а нібито отриманий ними товар за документами буде обліковуватись на таких СПД. Фактично товар реалізовуватиметься без сплати податків.

З огляду на викладене, запровадження податку з роздрібного продажу в Україні можливе, але при його адмініструванні ймовірні суттєві ризики втрати податкових надходжень.

Практика удосконалення адміністрування ПДВ

Ризик ухилення від сплати властивий будь-якому податку, але ПДВ – єдиний податок, що уможливорює розкрадання бюджетних коштів. Саме цей недолік потребує першорядної уваги, оскільки перекреслює позитивні аспекти цього податку.

На сьогодні відомі два підходи до удосконалення ПДВ:

- стягнення ПДВ з покупця безпосередньо до бюджету (так званий реверсний ПДВ);
- запровадження спеціальних рахунків з ПДВ.

Запровадження спеціальних рахунків з ПДВ. Сутність підходу полягає в тому, що всі розрахунки з ПДВ здійснюються тільки через уповноважені банки, де відкриті спеціальні рахунки. Коли СПД сплачують один одному ПДВ, він зараховується на такі рахунки. Єдиною видатковою операцією, що дозволяється для ПДВ-рахунку, є сплата податку іншим контрагентам. Після закінчення звітного періоду банк перераховує залишок коштів із ПДВ-рахунку до бюджету. Якщо видаткові операції за рахунком перевищують прибуткові, різниця відшкодовується з бюджету.

Застосування ПДВ-рахунку дає можливість остаточно розв'язати проблему незаконного відшкодування. Але водночас на цих рахунках протягом звітного періоду фактично заморожується до 20 % обігових коштів в економіці. Під час перебування коштів на ПДВ-рахунку ними не може користуватися ні СПД, ні бюджет. Для економіки тимчасове вилучення з обігу такого обсягу коштів неприйнятне, тому сьогодні ПДВ-рахунки у класичному вигляді не використовуються.

Водночас застосування ПДВ-рахунків має суттєвий потенціал за умови модернізації класичної схеми. Частково така модернізація відбулася в результаті ухвалення Закону України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України" від 31.07.2014 № 1621-VII. Запропонований механізм має використовуватися для визначення балансу між ПДВ, сплаченим постачальникам (податковий кредит), і ПДВ, отриманим від покупців (податкове зобов'язання), де зовнішній адміністратор (банк) здійснює всю процедуру з дебетування та кредитування окремого ПДВ-рахунку в межах, установлених законом. Однак прийнятий Закон був підданий критиці з боку бізнес-середовища, оскільки не забезпечив достатніх гарантій захисту прав платників податків та може суттєво вплинути на їхні обігові кошти. На нашу думку, за умови відповідного вдосконалення цього Закону, реально забезпечити баланс інтересів платників податків і держави.

Концепція змін, котрі необхідно впровадити з метою доопрацювання Закону та врахування ризиків його реалізації в теперішньому вигляді:

- 1) відкриття рахунків у системі електронного адміністрування ПДВ у банках, в яких здійснюється поточне банківське обслуговування платників податків;

- 2) неможливість руху товарів (послуг) без сплати ПДВ (за принципом податків на ФОП), навіть якщо оплата за відвантажений товар (надану послугу) має бути проведена пізніше;
- 3) побудова двохетапної системи сплати ПДВ:
 - перерахування банкам з ПДВ-рахунку платника до бюджету математичної різниці між податковими зобов'язаннями та податковим кредитом, що виникли на рахунку;
 - подання наприкінці податкового періоду платником декларації до фіскального органу, де відображено всі особливості проведених операцій, за результатом чого проводиться доплата ПДВ до бюджету або заявляється до відшкодування з бюджету сума переплаченого ПДВ;
- 4) проведення коригувань, під час яких сума, що повертається, стає кредитом у суб'єкта, що повертає, і зобов'язанням – у суб'єкта, якому повертають ПДВ;
- 5) запровадження для кожного банку окремого кореспондентського рахунку для операцій з ПДВ, який обслуговуватиме ПДВ-рахунки.

Таким чином, система зовнішнього адміністрування з веденням ПДВ-рахунків має можливість та обмеження:

- кожен платник ПДВ відкриває у банку, крім поточного рахунку, ПДВ-рахунок;
- для ПДВ-рахунків встановлюється вичерпний перелік операцій, що можуть проводитися платником;
- платник повинен мати право кожного банківського дня перераховувати зі свого ПДВ-рахунку (за наявності залишку) на поточний рахунок кошти в межах сум, раніше перерахованих безпосередньо ним з поточного рахунку на ПДВ-рахунок. Така система забезпечить СПД, що працюють на внутрішньому ринку, від відволікання обігових коштів упродовж податкового періоду;
- розрахунки з бюджетом (сплата податкових зобов'язань / отримання бюджетного відшкодування) здійснюються лише через ПДВ-рахунки;
- розрахунки з бюджетом із ПДВ (сплата податкових зобов'язань / отримання бюджетного відшкодування) проводяться за результатами звітного періоду на підставі податкової декларації;
- ПДВ нараховується постачальником і сплачується покупцем товарів (послуг) за правилом “першої події” (на дату оплати або на дату постачання товарів/ послуг);
- збереження інституту податкової накладної в чинному на сьогодні форматі, зі змінами, що враховуватимуть особливості таких розрахунків;
- суми ПДВ при розрахунках між постачальниками та покупцями – платниками перераховуються тільки на ПДВ-рахунки;
- кошти на ПДВ-рахунках є власністю не платника, а держави;
- платник ПДВ, що веде торгівлю за готівку, розподіляє виручку на дві частини й здає суму отриманого від покупців ПДВ на свій ПДВ-рахунок, решту виручки – на поточний рахунок у пропорції 1/6 та 5/6 відповідно;
- за результатами звітного періоду (зазвичай календарний місяць) СПД мають подати до органів Державної фіскальної служби України податкову декларацію, де необхідно зазначити:

- обсяг товарів та послуг, придбаних з ПДВ, і використаних в операціях на внутрішньому ринку, що обкладаються ПДВ;
- обсяг товарів та послуг, придбаних з ПДВ, і використаних в експортних операціях;
- обсяг товарів та послуг, придбаних з ПДВ і використаних в операціях зі створення капітальних об'єктів;
- обсяг товарів та послуг, придбаних з ПДВ, і не використаних в господарських операціях (накопичені у товарних запасах);
- обсяг товарів та послуг, придбаних з ПДВ, але використаних у операціях, що не оподатковуються ПДВ (за такими операціями ПДВ не відшкодовується).

Після подання декларації до бюджету сплачується задекларована різниця або СПД починає процес відшкодування ПДВ з бюджету. Слід зауважити, що за операціями зі створення капітальних об'єктів необхідно передбачити відшкодування ПДВ в повному обсязі в короткі терміни, наприклад, 20 днів після подання декларації. Такий підхід дасть змогу реалізовувати інвестиційні проекти з будівництва капітальних об'єктів без заморожування обігових коштів на тривалий термін у ПДВ. За операціями з придбання товарів та послуг, що не використані в господарських операціях, ПДВ, накопичений у товарних запасах, має відшкодовуватися протягом 60 днів після подання декларації, а за операціями з придбання товарів і послуг, котрі не використовуються в оподатковуваних операціях, ПДВ з бюджету не відшкодовується.

Умови запровадження системи зовнішнього адміністрування з веденням ПДВ-рахунків:

- гарантоване автоматичне бюджетне відшкодування ПДВ, що сприятиме підвищенню інвестиційної привабливості України та рівня довіри до владних інститутів. Законом необхідно передбачити розстрочення погашення заборгованості з відшкодування ПДВ, що виникла станом на 1 січня 2014 р., наприклад, терміном на три роки. Водночас зобов'язання з поточного відшкодування ПДВ, що виникають з моменту набрання законом чинності, мають відшкодовуватися своєчасно й у повному обсязі;
- скорочення терміну проведення камеральних перевірок правомірності формування від'ємного значення з ПДВ, заявленого до бюджетного відшкодування;
- створення передумов для формування фіскальними органами податкових декларацій з ПДВ на підставі даних Єдиного реєстру податкових накладних.

Переваги застосування системи електронного адміністрування ПДВ:

- унеможливлення отримання незаконного бюджетного відшкодування, оскільки нарахований ПДВ дорівнюватиме сплаченому ПДВ, що сприятиме зниженню рівня криміналізації цього податку;
- запобігання формуванню фіктивного податкового кредиту покупцями без сплати податкових зобов'язань постачальниками – фіктивними підприємствами;
- можливість щоденного моніторингу надходження та відшкодування ПДВ.

Система зовнішнього адміністрування з веденням ПДВ-рахунків дає змогу позбутися ризику відшкодування несплаченого ПДВ і не повинна призводити до заморожування коштів – сплаченими коштами користуватиметься бюджет.

Можна виокремити основні ризики запровадження системи електронного адміністрування ПДВ:

- відволікання обігових коштів платника з поточного рахунку на ПДВ-рахунок (при визначенні податкових зобов'язань з ПДВ за правилом першої події платник під час відвантаження товару зобов'язаний сплатити ПДВ);
- необхідність заповнення платником двох платіжних доручень або одного із зазначенням різних рахунків для сум ПДВ та за контрактом, а також різного призначення платежу для них;
- важко прогнозована реакція з боку МВФ, Світового банку та Європейського Союзу (зокрема, при вступі до ЄС Болгарія була вимушена відмовитись від використання ПДВ-рахунків. Проте як тимчасовий захід, спрямований на подолання криміналізації цього податку та стабілізацію його відшкодування експортерам, він може бути прийнятним);

Виникають ризики, пов'язані з банківським забезпеченням адміністрування ПДВ-рахунків.

По-перше, ризик створення незручностей для платників у проведенні вказаних операцій та збільшення вартості обслуговування платежів суб'єктів господарювання, які передбачають застосування ПДВ-рахунків.

З метою запобігання цьому слід запровадити законом пряму норму щодо відкриття рахунків у системі електронного адміністрування ПДВ у банках, в яких відбувається поточне банківське обслуговування названих платників. Цей підхід забезпечить не лише зручність для платників, а й конкурентне ціноутворення на банківські послуги. Вибір певних банків для такого адміністрування викривить конкурентне середовище на ринку відповідних послуг, а також сформує корупційне підґрунтя для їх визначення.

По-друге, з метою запобігання шахрайству в банківському секторі щодо коштів, які перебувають на ПДВ-рахунках платників та є власністю держави, необхідно здійснювати такі кроки:

- банки для обслуговування системи електронного адміністрування ПДВ зобов'язані відкрити окремий кореспондентський рахунок у НБУ, на якому здійснюється рух коштів, сплачених як податок на додану вартість;
- кошти з кореспондентського рахунку, призначеного для адміністрування ПДВ, не можуть використовуватися банками для здійснення інших операцій, ніж платежі з ПДВ.

На рис. 3.11 узагальнено різні схеми застосування ПДВ-рахунків.

Для реалізації такого запобіжного заходу потрібно внести зміни до Законів України “Про банки і банківську діяльність” та “Про Національний банк України”, підзаконних актів НБУ.

По-третє, слід узаконити розкриття банківської таємниці з метою перевірки контролюючими органами повноти перерахунку платником податку коштів на ПДВ-рахунки.

Запровадження вказаних заходів дасть можливість розв'язати наявні проблеми та підвищити ефективність ПДВ.

Таким чином, удосконалена система адміністрування ПДВ допоможе позбутися його головної вади – можливості формувати податковий кредит без фактичної

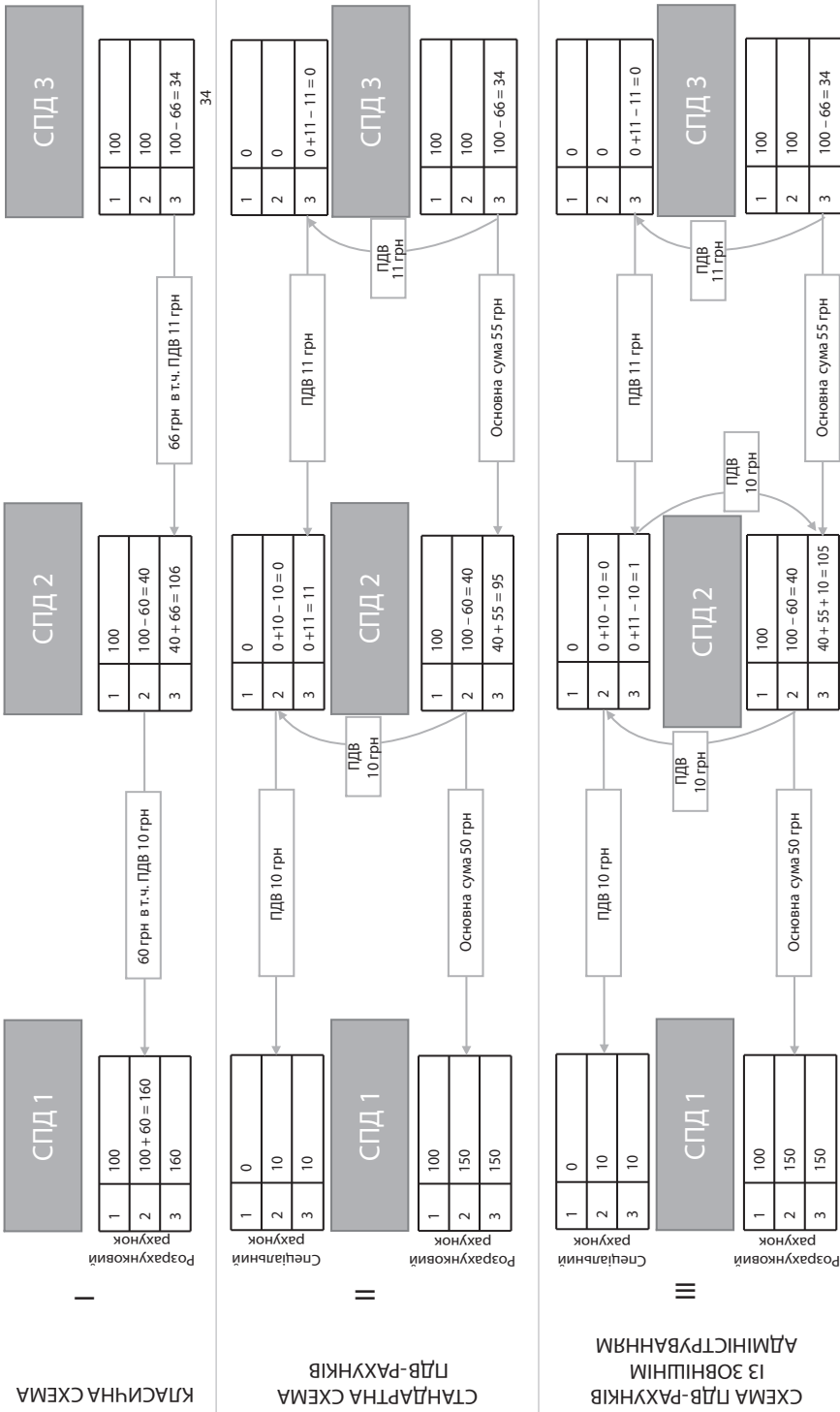


Рис. 3.11. Схеми застосування ПДВ-рахунків

Складено автором.

сплати податку. Навіть якщо на певному етапі відбудеться “випадання” окремого суб’єкта господарювання – це просто збільшить податкові зобов’язання його контрагента. За таких умов майже всі товари, що легально продаються кінцевому споживачу, будуть охоплені оподаткуванням. Відповідно знизиться прибутковість тіншових операцій з виробництва та постачання таких товарів. Це дасть змогу зосередити застосування правоохоронних методів на порівняно незначному колі осіб, що продовжуватимуть протиправну діяльність. Натомість основна частина суб’єктів господарювання буде залучена до оподаткування й втратить стимул до тінізації діяльності.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3

1. У наукових колах сформувалися декілька головних підходів до розуміння сутності конкурентоспроможності, що зумовлено існуванням різних напрямів сучасної економічної теорії, котрі суттєво відрізняються в розумінні причин та джерел зміни в конкурентних перевагах.

Поняття конкурентоспроможності видозмінюється залежно від об’єкта, до якого його застосовують. Конкурентоспроможність країн досліджується як складова економічної теорії, в межах якої аналізуються факти і типи політики. Сучасні трактування національної конкурентоспроможності, прийняті низкою офіційних організацій, узгоджуються з теорією М. Портера, відображаючи новий етап еволюції поняття конкурентної переваги. За визначенням, прийнятим в ОЕСР, конкурентоспроможність – це здатність компаній, галузей, регіонів і націй створювати порівняно високий рівень доходів і заробітної плати, залишаючись відкритими для міжнародної конкуренції. Протилежної позиції дотримуються представники мейнстріму економічної науки у сфері міжнародних економічних відносин, котрі вважають, що поняття конкурентоспроможності загострює значення протистояння між суб’єктами і, таким чином, не сприяє коопераційній поведінці. Це суперечить основним висновкам теорії міжнародної торгівлі, згідно з якою відносини ґрунтуються на загальних інтересах країн. Таке протистояння може стати небезпечним і парадоксальним, якщо акцент буде зроблено саме на суперництві держав в економічних відносинах, ураховуючи розвиток глобалізаційних процесів.

У межах теорії конкурентоспроможності держав важливу роль відіграє податкова конкуренція, що під час активної розбудови наддержавних утворень і союзів відбувається, на нашу думку, у сфері не стільки податкових ставок, скільки продуктивності адміністративних процедур, структури податкових систем та проваджуваної податкової політики. Кінцевою метою процесу міжнародної податкової конкуренції для багатьох країн є не підвищення дохідної частини бюджетів за рахунок припливу додаткових платників податків (фіскальна функція податкової системи), а посилення національних конкурентних переваг шляхом створення ефективної інфраструктури, кластерів певних галузей народного господарства, посилення рівня зайнятості й доходів місцевого населення. Така політика має на меті зростання національного доходу і збільшення податкових надходжень на

користь уряду (мультиплікаційний ефект податкової системи, що стимулює розвиток).

Інституціональний аспект оподаткування та його конкурентних позицій слід розглядати крізь призму окремих інституційних чинників, під якими зазвичай розуміють законодавчо-нормативну базу оподаткування, його організаційні форми, регламентацію роботи податкових органів, котрі формують рамки, в яких виконуються всі дії платників податків та відповідних державних органів. Інституційні умови забезпечення конкурентоспроможності системи оподаткування залежать від таких ключових характеристик:

- законодавчо-нормативна база оподаткування;
- структура й регламентація роботи органів фіскальної служби;
- умови і процедури адміністрування податків;
- методи податкового контролю;
- економічні умови та економічна політика.

2. Істотний вплив, взаємопов'язаний із характеристиками інституційного середовища податкової системи, справляє тіньовий сектор економіки. Податкова система не формує вакууму, в якому працюють суб'єкти господарювання, а доповнює сукупність показників економічного середовища, які впливають на прийняття рішень суб'єктами господарювання щодо місця розміщення активів і накопичення прибутків.

На макрорівні для оцінки конкурентних переваг країн у міжнародній практиці застосовують, у тому числі, різні індекси, котрі складаються провідними фінансовими й науковими організаціями світу. Проте експерти та науковці висловлюють низку критичних зауважень щодо рейтингів конкурентоспроможності, які, зокрема, стосуються:

- суб'єктивності у виборі вагових коефіцієнтів для розрахунку зведеного індексу;
- слабкого зв'язку між індексом конкурентоспроможності і показниками економічного зростання;
- застосування не зовсім адекватних показників для визначення окремих аспектів конкурентоспроможності;
- використання застарілих даних;
- суперечностей, що виникають між результатами опитувань експертів і статистичними індикаторами.

Саме зважаючи на такі зауваження, слід розглядати підсумки оцінювання рейтингів. Для визначення впливу умов оподаткування з позиції не лише податкових ставок, а й загального бізнес-клімату доцільно використовувати Індекс легкості ведення бізнесу Світового банку. Аналіз динаміки зміни місця України в рейтингу Doing Business у 2011–2014 рр. дає змогу простежити наявність позитивних змін. Помітно підвищилися рейтинги України не лише в категорії “оподаткування”, а й майже за всіма категоріями. Структура категорії “оподаткування” формується за трьома індикаторами, на яких позначаються законодавчо встановлені до сплати податки за певними ставками, а також характер та форма їх сплати, зручність адміністрування і квазіфіскальні платежі, котрі формують навантаження на суб'єкт гос-

подарювання як роботодавця. Саме тому індикатори значною мірою залежать від впливу єдиного соціального внеску. Податок на додану вартість не діє на індикатор “ставка податку”, проте охоплює індикатор “витрати часу”, адже адміністрування цього податку покладено на суб’єктів господарювання.

Враховуючи маркери для категорії оподаткування, виявлені в дослідженнях Світового банку, можна виокремити такі найкритичніші напрями реалізації реформ у цій сфері в Україні:

- витрати часу платників на виконання вимог податкового законодавства, попри їх зниження, залишаються завеликими;
- податковий тягар як до ухвалення Податкового кодексу, так і тепер розподілений між платниками різних галузей нерівномірно, що спотворює конкурентне середовище, особливо в наданні податкових пільг;
- переважно фіскальний характер податкової системи: тягар податкового тиску перекладається на підприємства, які працюють легально і доволі прибутково (це стосується й фізичних осіб), що позначається на сприйнятті платниками умов оподаткування та лояльності до сплати податків;
- складність адміністративних процедур та/або форм звітності, а також високі ставки окремих неподаткових платежів.

3. У ході проведення реформ в Україні (з 2011 р.), зокрема в податковій сфері, не відбувалося позитивних зрушень у соціально значимих показниках, а за окремими параметрами вони навіть погіршилися. Позитивна динаміка державних інвестицій з 2010 р. майже не вплинула на темпи економічного зростання та не попередила уповільнення економіки, що свідчить про розбалансованість фінансової системи у зазначений період і слабку реакцію бізнесу на державні інвестиції. Підвищення темпів зростання державних інвестицій у 2011 р. майже удвічі, порівняно з 2010 р., фактично не позначилося на динаміці показника ВВП на одну особу. Високий ступінь недовіри до державної системи та низька ефективність державних видатків інвестиційного характеру, їхній слабкий мультиплікаційний вплив пояснюються потужним тиском на економіку в частині податково-бюджетної консолідації. Так, темпи зростання динаміки ВВП на одну особу знижуються за істотного збільшення податкових надходжень. Водночас триває скорочення чисельності населення в Україні (протягом останніх 10 років). Це свідчить про слабку націленість упроваджуваних реформ на інклюзивність економічного розвитку та про нелояльність суспільства до них, зумовлену недовірою до держави.

4. Головною функцією держави в системі адміністрування в Україні залишається податковий контроль, а його основним методом – перевірки. Водночас наданню допомоги платникам податків у здійсненні податкового менеджменту приділяється недостатня увага, заходи в цьому напрямі виконуються формально й підпорядковані загальній фіскальній ідеології. У розвинутих країнах надання такої допомоги є пріоритетним у діяльності органів влади. Переважне значення перевірок в Україні пояснюється низькою результативністю контрольних заходів порівняно з розвинутими країнами.

До головних ризиків для платника, що формуються в системі оподаткування, належать: необґрунтоване збільшення податкових зобов’язань, підвищення транз-

акційних витрат ведення бізнесу та виконання податкового обов'язку, слабка передбачуваність податкової політики, зменшення конкурентоспроможності порівняно з іншими категоріями платників. Нівелювання цих ризиків частково є каталізатором формування тіньового сектору економіки.

5. Застосовувані в органах Державної фіскальної служби України документальні методи контролю є вкрай неефективними, коли їх намагаються використовувати для протидії тіньовій економіці й розширення за її рахунок податкової бази. У тіньовій економіці проводяться операції, які приховуються від обліку та не відображаються в документах. Таким чином, діяльність контролюючих органів спрямована насамперед на платників податків, котрі належним чином оформляють свої операції, адже в цьому разі контролери мають справу з документально підтвердженим масивом інформації. При цьому тіньовий сектор економіки залишається поза їхньою увагою, адже доведення вчинених порушень, а тим більше, відшкодування заподіяних збитків не забезпечені нормативно-правовою базою.

Зростання податкових надходжень за рахунок посилення адміністративного тиску на легальний сектор нівелювало очікувані результати подальшого розвитку економіки від зниження податкових ставок податку на прибуток підприємств і податку на додану вартість, зменшення кількості податків та зборів й удосконалення адміністрування внаслідок ухвалення Податкового кодексу України. Водночас нерозв'язана проблема відшкодування податку на додану вартість посилювала тиск на платників податків саме у фінансовій площині.

Отже, існує потреба в запровадженні у податковій політиці нових підходів до консолідації бюджетних надходжень і методів протидії тіньовому сектору, що дасть змогу зменшити фіскальний тиск на легальний сектор економіки й забезпечити стабільність системи державних фінансів.

6. Політика детінізації має ґрунтуватися на принципі заохочування до ведення легального бізнесу та усунення тих адміністративно-регуляторних бар'єрів, які його стримують. Сплата податків забезпечується лише за умов усвідомлення цінності наданих державою послуг у їх широкому розумінні та застосування суворого контролю. Ризик притягнення до відповідальності за податкові правопорушення повинен стати реальною загрозою на тлі можливих вигід при ухиленні від оподаткування. Причини існування тіньового сектору економіки мають комплексний характер, а тому інструменти протидії тінізації економічної діяльності повинні охоплювати різні сфери нормативно-правового й регуляторного впливу на суб'єктів господарювання.

Удосконалення системи протидії тіньовій економіці в Україні має здійснюватися за такими напрямками:

- приведення прогнозних і фактичних видатків сектору загальнодержавного управління (включаючи видатки місцевого самоврядування та державних фондів соціального страхування) до рівня, котрий відповідатиме реальним можливостям економіки;
- оптимізація системи державних закупівель, що має виконувати функції раціонального забезпечення суспільних потреб і стимулювання економіки через формування державного замовлення на суспільно необхідні товари й послуги;

- створення регуляторної системи, в якій дозвільний принцип (передбачає необхідність отримувати дозвіл на ведення господарської діяльності) слід замінити принципом обґрунтованої заборони (господарська діяльність дозволена апріорі, а будь-яке обмеження накладається лише за наявності вагомих підстав, тобто визначається індивідуально);
- формування судової системи, в якій відбуватиметься постійний і ефективний громадський контроль за здійсненням правосуддя на основі досвіду країн – членів ЄС та США;
- побудова правоохоронної системи, позбавленої невластивих їй функцій нагляду і контролю у сфері господарської діяльності та підзвітної їй підконтрольної місцевим громадам;
- створення системи соціального забезпечення, яка включатиме дві складові: соціальну допомогу за рахунок поточних видатків, котра не залежить від розмірів заробітної плати (і не передбачає додаткових нарахувань на фонд оплати праці), та соціальне страхування, пов'язане з індивідуальним розміром оплати праці як бази нарахування страхових внесків, що має накопичувальний характер, а виплати за ним здійснюватимуться при настанні страхового випадку і в межах накопиченого страхового внеску;
- реалізація податкової реформи, котра передбачатиме системні механізми протидії тіньовій економіці у сфері адміністрування податків і зборів: сприяння добровільній сплаті податків; застосування непрямих методів контролю доходів та витрат платників; запровадження “нульової декларації” для всіх платників; започаткування щорічного обов'язкового декларування доходів і майна всіма платниками; запровадження обов'язку використання контрольно-касових апаратів або терміналів безготівкових розрахунків для всіх суб'єктів оптово-роздрібно-торгівлі, побутових послуг тощо; створення єдиного інформаційно-аналітичного простору для обміну даними про платників податків, об'єкти оподаткування й об'єкти, пов'язані з оподаткуванням, а також забезпечення чіткої міжвідомчої координації; реформування підрозділів фіскального відомства, що виявляють і розслідують податкові злочини; удосконалення нормативно-правової бази у податковій сфері щодо антиофшорного законодавства;
- вжиття заходів, спрямованих на обмеження розрахунків у готівковій формі;
- запровадження механізмів фінансового моніторингу;
- інвентаризація міжнародних договорів про уникнення подвійного оподаткування, які не відповідають сучасним стандартам Організації економічного співробітництва та розвитку, внесення змін до положень таких договорів у частині розширення вимог щодо обміну інформацією;
- залучення ресурсів до легального обігу як необхідний механізм посилення внутрішнього інвестиційного потенціалу й впровадження непрямих методів контролю (процедури легалізації активів або податкової амністії).

7. Необхідною умовою стимулювання суб'єктів господарювання до переходу в легальний сектор економіки є загальна реформа податкової системи. Вона має бути спрямована на оптимізацію й спрощення справляння податків, урахування

балансу між державними потребами та економічними можливостями і забезпечення надійними фінансовими джерелами місцевих бюджетів в умовах децентралізації державної влади.

Основою формування переліку податків повинна стати класифікація об'єктів оподаткування. Їх буде лише п'ять:

- споживчий попит (податки стягуються як складова ціни товарів та послуг із кінцевих споживачів);
- фінансовий результат від господарської або індивідуальної трудової діяльності (податки справляються з прибутків або доходів юридичних і фізичних осіб);
- власність (податки стягуються з власника певного рухомого або нерухомого майна);
- природні ресурси (податки справляються з їх користувачів);
- окремі господарські чи цивільно-правові операції (податки стягуються або за принципом передбачуваного прибутку (вважається, що особа не може не отримати прибутку від цієї операції чи отримати його в обсязі, меншому за певну межу, а тому держава зобов'язує таку особу сплатити визначену суму коштів, щоб запобігти подальшому приховуванню об'єкта оподаткування), або з метою оплати державних послуг, або з метою тарифного регулювання економіки (захист від недобросовісної конкуренції)).

Такий підхід дає змогу суттєво скоротити кількість податків, спростити їх сприйняття суб'єктами господарювання, оскільки кожний податок чітко кореспондуватиме звичному об'єкту.

8. У процесі реалізації реформи у сфері оподаткування належної уваги потребує інститут приватної власності, який в Україні почав формуватися ще на початку 1990-х років. У нашій державі право власності на велику кількість економічно значимих об'єктів має суперечливий характер, оскільки майже завжди можна встановити певний елемент процедури їх придбання, що не узгоджується із законодавством, чинним на час проведення таких процедур. Як наслідок, власники не впевнені у тому, що постійно володітимуть відповідним об'єктом, а це призводить до відсутності довгострокових інвестицій у модернізацію виробництва. Поеднання цих чинників зумовлює виведення активів за кордон або діяльність в Україні через власних суб'єктів господарювання, зареєстрованих у низькоподаткових юрисдикціях, а також ухилення від сплати податків.

У світовій практиці використовується кілька дієвих інструментів розв'язання окреслених проблем, головними з яких є податкова амністія та легалізація капіталу. На нашу думку, такі заходи доцільно вжити й в Україні, надавши можливість суспільству пройти своєрідне очищення від порушень податкового законодавства. Варто зауважити, що проведення лише податкової амністії у вітчизняних реаліях є недостатньо ефективним заходом через проблему з численними об'єктами власності із сумнівним статусом. Процес визнання законності володіння особою певними активами є легалізацією активів. Процедура легалізації доходів та майна суб'єктів оподаткування має як позитивні, так і негативні аспекти, вплив яких потрібно обмежувати засобами державного регулювання.

Дискусійними залишаються питання, пов'язані з:

- суб'єктами легалізації;
- процедурою легалізації;
- ставками державного мита за видачу Державного свідоцтва про легалізацію коштів та майна;
- місцезнаходженням коштів і майна після проведення процедури легалізації;
- адмініструванням і контролем доходів та витрат після закінчення процедури легалізації.

Головною умовою успішної кампанії щодо повернення активів в Україну шляхом легалізації коштів і майна є забезпечення належних стимулів до достатніх правових гарантій з боку держави, а також невідворотності покарання за використання нелегалізованих активів.

З метою запобігання ухиленню від оподаткування доходів фізичних осіб на сучасному етапі необхідно задіяти механізми податкового контролю, що дадуть змогу змістити акценти на контроль використання доходів, отриманих із порушенням податкового законодавства. Непрямі методи контролю ефективно застосовуються у провідних країнах. Так, упровадження методу оцінювання доходів та витрат для визначення податкових зобов'язань фізичних осіб у вітчизняне законодавство є перспективним з погляду визнання його легітимності, зокрема з боку суспільства. Необхідною передумовою запровадження цього методу є подання всіма фізичними особами так званої нульової декларації та започаткування обов'язкового загального щорічного декларування. Це допоможе уникнути в подальшому, при застосуванні методу порівняння доходів та витрат, ситуацій, коли особа пояснюватиме перевищення витрат над доходами, посилаючись на наявність певних активів, накопичених у період до введення загального декларування доходів (наприклад, у 90-ті роки ХХ ст.). Водночас таке декларування має стосуватися всіх суб'єктів – платників податку.

9. Сьогодні для України вкрай актуальним є підвищення ролі майнових податків як джерела наповнення бюджету. Вони є дієвим інструментом у процесі розподілу й перерозподілу вилучених у платників коштів, який завершується визначенням порядку та напрямів їх витрачання згідно з видатковою частиною бюджету держави. Це посилює вимоги до вдосконалення механізму оподаткування майна та застосування майнового оподаткування як елементу податку на розкіш.

З метою зменшення майнового розшарування, а отже, послаблення соціальної напруженості пропонуємо активніше використовувати перерозподільну функцію шляхом запровадження (як певного елементу податку на багатство) річного майнового податку на потужні легкові автомобілі та мотоцикли (з об'ємом двигуна понад 3400 та 800 см³ відповідно), судна (з двигуном/двигунами понад 75 кВт), а також літаки і вертольоти – за пропорційними ставками.

Ідея посилення податкового навантаження на заможних громадян відповідає як програмному завданню уряду в частині підготовки Кодексу економічного зростання (нової редакції Податкового кодексу України), так і тенденціям розвитку європейського оподаткування в посткризових умовах, особливо у країнах, котрі зазнають фінансових труднощів. Об'єктами податку на багатство у світовій прак-

тиці є нерухомість (дорожчі об'єкти оподатковуються за підвищеними ставками), земля, сигари, яхти, катери, літаки, антикваріат тощо. Вони можуть оподатковуватися чинними податками, у тому числі майновими, у зв'язку з чим в Україні недоцільно впроваджувати окремий податок на розкіш.

Окрему увагу слід приділити порядку сплати податку на майно, відмінне від земельної ділянки. Нині фіскальний орган стикається з труднощами при нарахуванні зобов'язань платникам податку на нерухоме майно та здійсненні контролю. Доцільно переглянути процедури справляння цього податку, тобто розв'язати проблеми нормативно-правового, адміністративного і процесуального характеру.

Необхідно концептуально організувати процес обчислення, декларування й сплати податку на нерухоме майно за аналогією з податком на доходи фізичних осіб, що передбачає:

- встановлення зв'язку між платником та фіскальним органом шляхом започаткування подання платниками декларації, приміром, лише в окремих випадках (декілька об'єктів нерухомості, розбіжності щодо місця реєстрації та проживання платника тощо);
- визначення періоду декларування і сплати податку на нерухомість, аналогічного періоду для декларування та сплати податку на доходи фізичних осіб;
- включення форми для декларування податку на нерухомість окремим блоком (розділом) до форми податкової декларації про майновий стан і доходи для економії часу на звітування й уніфікацію, а також для поліпшення контролю;
- впровадження практики отримання платниками повідомлень-рішень як механізму остаточного узгодження податкових зобов'язань з податку на нерухоме майно та повідомлення платника про реквізити і рахунки, на які необхідно перерахувати суми податку по кожному об'єкту за місцем його розташування.

Це дасть змогу вирішити питання, пов'язані зі створенням достовірної бази про об'єкти, що підлягають оподаткуванню, та платників податків, спростити процедури узгодження сум податкового зобов'язання; встановити відповідальність платника податків за неподання або подання недостовірної інформації стосовно об'єктів нерухомості та розрахунок податку на такі об'єкти; здійснювати контроль за повнотою й своєчасністю надходжень податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

10. Одним із найактуальніших питань конкурентоспроможності вітчизняних підприємств є політика стосовно податку на додану вартість. При здійсненні операцій експорту невідшкодований суб'єктам господарювання ПДВ зумовлює істотний тиск через вилучення з обігу частини фінансових ресурсів підприємств та їхню високу вартість на позиковому ринку України.

Ризик ухилення від сплати може бути пов'язаний із будь-яким податком, але ПДВ – єдиний податок, що уможливорює незаконне використання бюджетних коштів. Ця проблема потребує першочергової уваги, оскільки нівелює позитивні сторони ПДВ: нейтральність стосовно суб'єктів господарювання і відсутність податкового тиску на їхню економічну діяльність.

З метою підвищення фіскальної ефективності ПДВ за рахунок зменшення масштабів ухилення від сплати податку та неправомірного формування податкового кредиту пропонуємо вдосконалити систему зовнішнього адміністрування з веденням аналітичних ПДВ-рахунків.

Класична схема застосування ПДВ-рахунку допомагає остаточно розв'язати проблему незаконного відшкодування цього податку. Разом із тим на ПДВ-рахунках протягом звітного періоду фактично “заморожується” до 20 % обігових коштів у економіці. Фактичне вилучення з обігу такого обсягу коштів є неприйнятним, тому нині ПДВ-рахунки в класичному вигляді не використовуються. Проте їх застосування має суттєвий потенціал за умови поліпшення класичної схеми.

Виокремимо основні ризики впровадження системи електронного адміністрування ПДВ:

- відволікання обігових коштів платника з поточного рахунку на ПДВ-рахунок (при визначенні податкових зобов'язань з ПДВ за правилом першої події платник податку під час відвантаження товару зобов'язаний його сплатити);
- необхідність заповнення платником податків двох платіжних доручень або одного із зазначенням різних рахунків для сум ПДВ та за контрактом, а також різного призначення платежу для них;
- важкопрогнозована реакція з боку МВФ, Світового банку та Європейського Союзу (зокрема, при вступі до ЄС Болгарія була змушена відмовитися від ПДВ-рахунків. Таке адміністрування ПДВ – тимчасовий захід, спрямований на подолання криміналізації цього податку).

Система зовнішнього адміністрування з веденням ПДВ-рахунків запроваджується за таких умов:

- гарантоване автоматичне бюджетне відшкодування ПДВ, що сприятиме підвищенню інвестиційної привабливості України та рівня довіри до владних інститутів. Законом необхідно передбачити розстрочення при погашенні заборгованості з відшкодування ПДВ, яка виникла станом на 1 січня 2014 р., наприклад, строком на три роки. Водночас зобов'язання з поточного відшкодування ПДВ, котрі виникають з моменту набуття законом чинності, повинні відшкодуватися своєчасно й у повному обсязі;
- скорочення терміну проведення камеральних перевірок правомірності формування від'ємного значення з ПДВ, заявленого до бюджетного відшкодування;
- створення передумов для формування фіскальними органами податкових декларацій з ПДВ на підставі даних Єдиного реєстру податкових накладних. Застосування системи електронного адміністрування ПДВ має такі переваги:
 - унеможливлення отримання незаконного бюджетного відшкодування, оскільки нарахований ПДВ дорівнюватиме сплаченому податку, що сприятиме зниженню рівня його криміналізації;
 - неможливість формування фіктивного податкового кредиту покупцями без сплати податкових зобов'язань постачальниками – фіктивними підприємствами;
 - можливість щоденного моніторингу надходження і відшкодування ПДВ.

Система зовнішнього адміністрування з веденням ПДВ-рахунків дає змогу уникнути ризику відшкодування несплаченого ПДВ і не повинна призводити до “заморожування” коштів.

Вирішення питань, які становлять основні ризики, допоможе сформувати прийнятну для бізнесу модель сплати ПДВ, котра забезпечить можливість декриміналізації податку на додану вартість та посилення контролю за його сплатою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Виведення капіталів з України: масштаби та напрямки запобігання. – К. : НІСД, 2013. – 39 с.
2. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций : утв. резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 08.09.2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.un.org.
3. *Єфименко Т. І.* Податки в інституційній системі сучасної економіки / Т. І. Єфименко ; НАН України, Інститут економіки та прогнозування. – К., 2011. – 688 с.
4. Загальні тенденції тіньової економіки у I кварталі 2012 року / Інформаційно-аналітичні матеріали Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/file/link/187630/file/Shadow_1kv2012.doc.
5. Інформація про стан виконання Зведеного та Державного бюджетів України за січень – грудень 2012 року // Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=364385&cat_id=77440.
6. Механізми фінансового управління, спрямовані на зменшення тіньових операцій у реальному секторі економіки : звіт про НДР / кер. Олейнікова Л. Г. ; ДННУ “Академія фінансового управління”, Науково-дослідний фінансовий інститут.
7. *Олейнікова Л. Г.* Совершенствование механизмов противодействия отмыванию теневых доходов: опыт Украины / Л. Г. Олейнікова, И. Ю. Чумакова // TERRA ECONOMICUS. – 2013. – Т. 11, № 2, ч. 2. – С. 111–121.
8. *Олейнікова Л. Г.* Податкові механізми детінізації економічної діяльності / Л. Г. Олейнікова // Фінанси України. – 2012. – № 10. – С. 44–55.
9. *Олейнікова Л.* Інноваційний розвиток як мотив детінізації економіки / Л. Олейнікова // Фінанси України. – 2011. – № 3. – С. 35–41.
10. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
11. Офіційний сайт Державної фіскальної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.customs.gov.ua>.
12. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.
13. Оцінка обсягів тіньової економіки в Україні // Тенденції тіньової економіки у I кварталі 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/control/uk/searcher?searchPublishing>.
14. *Парыгина В. А.* Налоги и налогообложение в схемах и таблицах с комментариями : учеб. пособие / В. А. Парыгина, А. А. Тедеев. – М. : Эксмо, 2005. – С. 206–213.

15. Податкова має намір ліквідувати заборгованість з відшкодування ПДВ до кінця року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://un.ua/ukr/article/380928.html>.
16. Податкова система : навч. посіб. / І. О. Лютий, А. М. Демиденко, М. В. Романюк та ін. – К. : ЦУА, 2009. – 456 с.
17. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
18. *Портер М.* Международная конкуренция / М. Портер ; пер. с англ. ; под ред. и с предисл. В. Д. Щетинина. – М. : Междунар. отношения, 1993. – 896 с.
19. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : закон України від 20.05.2010 № 2275-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2275-17>.
20. Про внесення змін до Закону України “Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами : закон України від 22.06.2004 № 1830-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1830-15>.
21. Про затвердження Методики визначення сум податкових зобов’язань за непрямими методами : постанова Кабінету Міністрів України від 27.05.2002 № 697 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/697-2002-%D0%BF>.
22. Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами і державними цільовими фондами : закон України від 21.12.2000 № 2181-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2181-14>.
23. *Сирик А.* Налоговая амниция: сдаваться или нет? / А. Сирик, Л. Изотова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://209.239.124.78/business/audit/nalogovaya_amnistiya_sdavatsya_ili_net.html.
24. Спеціальні платіжні засоби // Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/control/uk/doccatalog/list?currDir=44577>.
25. Статистичні збірники Державної служби статистики України “Національні рахунки України” за 2002, 2003, 2013 рр.
26. Тарифы на проведение оценочных работ ЧП “АВЕРТИ” по состоянию на 01.01.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://averti.com.ua/otsenka-predpriyatiya/stoimost-uslug.html>.
27. *Токар В. В.* Оподаткування майна в Україні: зарубіжний досвід та перспективи удосконалення / В. В. Токар, Є. С. Хорошаев // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2012. – № 1. – С. 395–407.
28. Україна: звіт з ефективності управління державними фінансами 2011. – Вашингтон : Світовий банк, 2012. – 102 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/16461521/ukraine-public-financial-management-performance-report>.
29. *Devereux M. P.* Corporate income tax reforms and international tax competition / М. P. Devereux, R. Griffith, A. Klemm // Economic policy. – 2002. – № 17 (35). – Р. 449–495.
30. Ease of Doing Business in Ukraine // Doing Business [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine#paying-taxes>.
31. Economy Rankings // Doing Business [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/rankings>.

32. IMD's World Competitiveness Yearbook [Electronic resource] // World Competitiveness Online. – 2013. – URL: <http://www.imd.org/wcc/wcy-world-competitiveness-yearbook-online>.
33. *Janeba E.* International Tax Competition / E. Janeba. – Bonn, 1994.
34. *Kar D.* Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2001–2010 / D. Kar, S. Freitas ; Global Financial Integrity. – Washington, DC : GFI, 2012. – 90 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://iff.gfintegrity.org/iff2012/2012report.html>.
35. *Krugman P.* Pop Internationalism / P. Krugman. – Cambridge, MA : MIT Press, 1996. – xiv, 221 p.
36. Paying Taxes 2012: The global picture // PwC [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/index.jhtml>.
37. Revenue Statistics 1965–2012 / Organisation for Economic Cooperation and Development. – P. : OECD, 2013. – 376 p.
38. *Schneider F.* Shadow Economies in Highly Developed OECD Countries: What Are the Driving Forces? / F. Schneider, A. Buehn // IZA Discussion Paper Series. – 2012. – № 6891. – 32 p.
39. *Schneider F.* The Shadow Economy / F. Schneider, C. Williams. – L. : Institute of Economic Affairs, 2013.
40. The Global Competitiveness Report 2011–2012 / ed. by K. Schwab ; World Economic Forum. – Geneva, 2011. – 544 p.
41. The Global Competitiveness Report 2012–2013 / ed. by K. Schwab ; World Economic Forum. – Geneva, 2012. – 545 p.
42. The Global Competitiveness Report 2013–2014 / ed. by K. Schwab ; World Economic Forum. – Geneva, 2013. – 551 p.
43. The Global Competitiveness Report 2014–2015 / ed. by K. Schwab ; World Economic Forum. – Geneva, 2014. – 548 p.
44. The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development / Commission on Growth and Development ; The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. – Washington, DC : The World Bank, 2008. – xiii, 180 p.
45. *Tiebout C.* An Economic Theory of Fiscal Decentralization / C. Tiebout // Public Finances: Needs, Sources and Utilization / National Bureau of Economic Research. – Princeton : Princeton University Press, 1961. – P. 79–96.

4.1. ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУПРОВОДУ ЗМІН НОРМ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Основним джерелом формування фінансових ресурсів для забезпечення функціонування держави є податки. Водночас вони – найважливіший регулятор соціально-економічних процесів на макро- та мікроекономічному рівнях.

Формування справедливої податкової системи – одна з умов ефективного функціонування економіки і фінансів, оскільки через податки здійснюється зв'язок між державою та її суб'єктами – юридичними й фізичними особами щодо формування, розподілу і використання їхніх доходів.

Податкова система еволюціонує у міру змін характеру, форм і ролі державного регулювання соціально-економічного розвитку. На цю систему впливають фактори, значення яких зумовлено рівнем компромісу інтересів усіх суб'єктів податкових відносин.

Для України формування ефективної системи оподаткування є важливою умовою побудови ринкової економіки. Соціально-економічний розвиток держави значною мірою забезпечується завдяки виваженій податковій політиці, яка реалізується через досконалий механізм, що сприяє розвитку підприємництва, легалізації тіньової економіки та збільшенню доходів бюджету.

За допомогою механізму оподаткування як сукупності правових та інших форм, способів, методів, інструментів, що регулюють податкові відносини, реалізується бюджетно-податкова політика. Остання включає систему заходів, здійснюваних урядом щодо досягнення коротко- й довгострокових цілей розвитку економіки, і ґрунтується на принципах, що визначаються актуальними завданнями соціально-економічного розвитку і мають стимулюючу або стримуючу спрямованість.

Згідно з п. 1 ст. 4 Податкового кодексу України¹ (ПКУ) податкове законодавство України ґрунтується на таких принципах:

- загальність оподаткування – кожна особа зобов’язана сплачувати встановлені цим Кодексом, законами з питань митної справи податки та збори, платником яких вона є відповідно до положень цього Кодексу;
- рівність усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації – забезпечення однакового підходу до всіх платників податків незалежно від соціальної, расової, національної, релігійної належності, форми власності юридичної особи, громадянства фізичної особи, місця походження капіталу;
- невідворотність настання визначеної законом відповідальності у випадку порушення податкового законодавства;
- презумпція правомірності рішень платника податку в разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов’язків платників податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу;
- фінансова достатність – встановлення податків та зборів з урахуванням необхідності досягнення збалансованості витрат бюджету з його надходженнями;
- соціальна справедливість – установлення податків та зборів відповідно до платоспроможності платників податків;
- економічність оподаткування – установлення податків та зборів, обсяг надходжень від сплати яких до бюджету значно перевищує витрати на їх адміністрування;
- нейтральність оподаткування – установлення податків та зборів у спосіб, який не впливає на збільшення або зменшення конкурентоспроможності платника податків;
- стабільність – зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше ніж за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому діятимуть нові правила та ставки. Податки та збори, їхні ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року;
- рівномірність та зручність сплати – установлення строків сплати податків та зборів, виходячи з необхідності забезпечення своєчасного надходження коштів до бюджетів для здійснення витрат бюджету та зручності їх сплати платниками;
- єдиний підхід до встановлення податків та зборів – визначення на законодавчому рівні усіх обов’язкових елементів податку.

Держава використовує податковий механізм для економічного впливу на структуру і динаміку виробництва, стан інноваційної діяльності тощо. Саме податкова політика держави визначає цільову спрямованість цього механізму.

¹ Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

Ефективність податкового механізму залежить від урахування урядом динаміки розвитку економічних процесів на макро- й мікрорівнях та змін у оподаткуванні. Формування такого механізму є послідовним процесом, що включає стадії: розроблення, тобто визначення податкових відносин, які забезпечують виконання завдань і досягнення цілей податкової політики на нинішньому етапі; практичне застосування; перевірка дотримання встановлених форм і методів податкових відносин, збір та моніторинг податкової інформації, здійснення контрольних заходів із метою визначення позитивних і негативних впливів податкового механізму; аналіз системи оподаткування, її оцінювання та підготовка пропозицій щодо вдосконалення цього механізму.

В умовах ринкового господарювання податковий механізм спрямований на стимулювання соціально-економічного розвитку країни та забезпечення зростання національного доходу. Для цього використовуються елементи, що мають кількісні та якісні характеристики, зокрема ті, які найбільше піддаються змінам, а саме: платники податків, об'єкти оподаткування, розміри ставок податку, порядок обчислення і сплати податків, податкові пільги, види податків, обсяги податкових надходжень до бюджету тощо. До якісних характеристик податкового механізму належать ступінь впливу податків на економічне зростання, ефективність оподаткування, виконання податкових надходжень. Від того, як побудовано податковий механізм (види податків, простота і порядок обчислення, терміни сплати податків), залежить спрямованість економічних відносин.

Окреслені урядом недоліки у фіскальній сфері відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів України від 27.02.2014 № 799-VII¹ та завдання щодо подальшого реформування податкової системи з метою економічного зростання на інноваційній основі є важливим напрямом реформ системи державного управління.

Важливим кроком на шляху реформування вітчизняної податкової системи стало прийняття наприкінці 2010 р. Податкового кодексу України², який забезпечив консолідацію всього законодавства, що регулює систему оподаткування в країні, та створив базові передумови для ведення бізнесу. Втім, процес імплементації ПКУ засвідчив необхідність подальшого вдосконалення окремих норм і правил податкового законодавства та виявив нові проблеми, які потребували негайного розв'язання. Тому з грудня 2010 р. по липень 2014 р. було прийнято 64 закони про внесення змін до ПКУ³.

Податковий кодекс України визначає:

- вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, і порядок їх адміністрування;
- платників податків та зборів, їхні права та обов'язки;

¹ Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України від 27.02.2014 № 799-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/799-vii>.

² Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

³ Там само.

- компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю;
- відповідальність за порушення податкового законодавства.

Нормативно-правова база оподаткування перебуває у стадії розвитку, що зумовлює внесення змін і доповнень до ПКУ і впливає на бізнес-клімат у державі.

За оцінками рейтингу Doing Business-2014, ведення підприємницької діяльності в Україні покращилося на 28 позицій, і вона посіла 112-те місце серед 189 країн. Реформування у сфері започаткування бізнесу, реєстрації власності та оподаткування підприємницької діяльності дали змогу Україні стати найактивнішою країною в регіоні й третьою серед країн світу, що найінтенсивніше здійснюють політику реформ щодо переформатування підприємницького середовища (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

Місце України в рейтингу Світового банку щодо оптимізації ведення бізнесу

Категорія / індикатор	2013	2014	Зміна рейтингу
Загальне місце у рейтингу	140	112	↑28
Реєстрація підприємств	50	47	↑3
Процедури, од.	7	6	
Строк, дні	22	21	
Вартість, % доходу на одну особу	1,5	1,3	
Мінімальний сплачений капітал, % валового доходу на одну особу	0,0	0,0	
Отримання дозволів на будівництво	186	41	↑145
Процедури, од.	20	10	
Строк, дні	375	73	
Вартість, % величини середнього доходу на одну особу	1 262,6	607,1	
Підключення до електропостачання	170	172	↓2
Процедури, од.	11	10	
Строк, дні	284	277	
Вартість, % доходу на одну особу	192,3	178,0	
Реєстрація власності	158	97	↑61
Процедури, од.	10	8	
Строк, дні	70	45	
Вартість, % від вартості власності	3,7	1,9	
Кредитування	24	13	↑11
Індекс юридичних прав	9	9	
Індекс кредитної інформації	4	5	
Кількість осіб на обліку у державному реєстрі, % дорослого населення	0,0	0,0	
Кількість осіб на обліку у приватних бюро, % дорослого населення	23,3	28,3	

Закінчення табл. 4.1

Категорія / індикатор	2013	2014	Зміна рейтингу
Захист інвесторів	127	128	↓1
Індекс відкритості	5	5	
Індекс відповідальності директора	2	2	
Індекс можливості подання позову акціонерами	6	6	
Індекс захисту інтересів інвесторів	4,3	4,3	
Оподаткування	168	164	↑4
Виплати, <i>од.</i>	28	28	
Строк, <i>год</i>	491	390	
Податок на прибуток, % <i>прибутку</i>	11,6	11,2	
Податок і виплати на зарплату, % <i>прибутку</i>	43,1	43,1	
Інші податки, % <i>прибутку</i>	0,7	0,7	
Загальна ставка податку, % <i>прибутку</i>	55,4	54,9	
Міжнародна торгівля	148	148	=
Документи для експорту, <i>од.</i>	6	6	
Строк на експорт, <i>дні</i>	30	29	
Вартість експорту, <i>дол. США за контейнер</i>	1 865	1 930	
Документи для імпорту, <i>од.</i>	8	8	
Строк на імпорт, <i>дні</i>	33	28	
Вартість імпорту, <i>дол. США за контейнер</i>	2 455	2 505	
Забезпечення виконання контрактів (ефективність судової системи при вирішенні комерційних спорів)	45	45	=
Строк, <i>дні</i>	378	378	
Судові витрати, % <i>вартості позову</i>	43,8	43,8	
Процедури, <i>од.</i>	30	30	
Вирішення неплатоспроможності (ліквідація підприємств)	157	162	↓5
Строк, <i>роки</i>	2,9	2,9	
Вартість, % <i>величини середнього доходу на одну особу</i>	42	42	
Коефіцієнт стягнення, <i>цент / дол. США</i>	8,7	8,2	

Складено за: Doing Business [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine#dealing-with-construction-permits>.

Важливі зміни сталися у вітчизняному податковому адмініструванні, яке переходить від паперового до електронного оброблення даних фінансової звітності¹. Суцільна інформатизація та автоматизація процесів як адміністрування податків,

¹ Електронний кабінет платника податків // Державна фіскальна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://knpr.minrd.gov.ua>.

так і їх сплати, зокрема складання та подання декларацій платниками до податкових органів і застосування сучасних електронних платіжних систем, сприяють формуванню прозорішої системи управління податковими доходами.

Досягнення цієї мети потребує прийняття ефективних рішень стосовно проактивного управління динамічними змінами податкової системи, здійснення моніторингу змін чинного податкового законодавства на постійній основі, аналізу й оцінювання пропозицій щодо цих змін, постановки завдань і цілей, реалізація яких дасть змогу вдосконалити податкове законодавство, сформуванню низьковитратну систему оподаткування для бізнесу та позитивну кількісну динаміку параметрів бюджетів усіх рівнів.

Доцільними є створення і застосування автоматизованих систем діагностики проектів нормативно-правових актів у сфері оподаткування, користувачі яких матимуть можливість: перегляду та пошуку проектів нормативно-правових актів, пропозицій щодо них, аналітичних матеріалів, які відображають результати громадського та експертного обговорення цих проектів; оцінювання пропозицій щодо проектів нормативно-правових актів, результатів урахування чи неврахування пропозицій змін до ПКУ.

Представникам органів державної влади такі засоби дадуть змогу автоматизувати процес винесення законопроектів у сфері оподаткування на громадське та експертне обговорення, що значно полегшить подальший аналіз і врахування отриманих результатів. Ці інструментальні засоби відстеження та аналізу пропозицій і проектів нормативно-правових актів сприятимуть забезпеченню розвитку ефективного податкового законодавства.

Автоматизована система діагностики проектів нормативно-правових актів у сфері оподаткування повинна забезпечувати дослідження еволюційного розвитку кожної статті Податкового кодексу України. Це є передумовою подальшої її трансформації, адже необхідно буде вносити відповідні коригування і доповнення до окремих її положень з метою їх удосконалення.

Система податкового права – це сукупність правових норм, які визначають внутрішню структуру податкового права та регулюють податкові відносини.

Система і джерела податкового права. Залежно від виду правової системи конкретної держави системі та джерелам податкового права властиві певні особливості. У країнах, де норми міжнародного права не мають пріоритету стосовно норм законодавства країни, застосовується норма, що прийнята за часом останньою. Інша ситуація виникає в умовах правової системи, де конституція закріплює пріоритет норм міжнародного права.

Наприклад, систему і джерела податкового права України можна представити таким чином: конституція; закони, прийняті парламентом відповідно до передбаченої процедури; міжнародні угоди; санкціоновані звичаї; підзаконні акти.

Джерелами податкового права є форми вираження правотворчої діяльності держави стосовно прийняття компетентним державним органом (Верховною Радою України) нормативних актів, що встановлюють норми податкового права.

Ці джерела поділяються за кількома принципами: на підставі *територіальної ознаки* (загальнодержавні та місцеві нормативні акти); за характером правових

норм (нормативні; ненормативні); за особливостями правового регулювання та характером встановлення (нормативний правовий акт).

Як суб'єктів податкових правовідносин, наділених відповідними суб'єктивними правами та юридичними обов'язками, можна виокремити три групи учасників: державу, податкові органи, платників податків.

Податкові правовідносини між цими суб'єктами виникають, змінюються, припиняються та реалізуються на підставі певних юридичних фактів.

Будь-які питання оподаткування регулюються Податковим кодексом України і не можуть установлюватися або змінюватися іншими законами, крім законів, що містять лише положення про внесення змін до цього Кодексу та/або положення, які встановлюють відповідальність за порушення норм податкового законодавства (ст. 7 Податкового кодексу України).

Інформаційно-аналітичне забезпечення супроводу змін норм податкового законодавства доцільно розробляти на основі веб-технологій.

Інформаційно-довідкова система супроводу змін норм податкового законодавства (ІДС, або Система) створена з метою швидкого та зручного доступу користувачів до єдиної бази даних у сфері податкового законодавства. Ця база даних охоплює три редакції проекту Податкового кодексу України, всі редакції ПКУ, законопроекти у сфері оподаткування, пропозиції щодо вдосконалення норм Кодексу.

Метою розроблення Системи є створення єдиного інформаційного простору у сфері податкового законодавства. Це дає можливість користувачам оперативного відстежувати трансформацію норм ПКУ та скорочує час на оперативне розроблення пропозицій у цій сфері.

Аналіз впливу податкового навантаження на суб'єктів господарювання потребує моніторингу, аналізу та оцінювання законопроектів і пропозицій щодо податкового законодавства. Для такої оцінки необхідне застосування нових інструментальних засобів, призначених для системного та всебічного розгляду проектів нормативних актів у сфері податкового законодавства.

Функціональні вимоги до Системи повинні забезпечувати супровід змін норм податкового законодавства, зокрема:

- внесення зауважень і пропозицій до всіх версій ПКУ та законопроектів у сфері оподаткування;
- редагування пропозицій до ПКУ;
- виконання контекстного пошуку за ключовими словами;
- формування та внесення оцінки зауважень і пропозицій до ПКУ;
- інтегрованість у процесі взаємодії з джерелами інформації, яка надходить до бази або сховища даних;
- масштабованість;
- поетапність нарощування функціональних можливостей Системи;
- своєчасність оновлення довідкової інформації, необхідної для прийняття податкових рішень;
- швидкість пошуку інформації;
- доступ Системи в режимі "7 × 24 × 366";
- цілісність та повноту інформації;

- захист інформації та забезпечення санкціонованого доступу до неї різних груп користувачів;
- можливість регламентації процедур оновлення і внесення змін до норм податкового законодавства.

Вимоги до прикладного програмного забезпечення вказаної Системи передбачають:

- доступ при одноразовому вході користувача до всіх необхідних функцій незалежно від того, в яких модулях вони реалізовані;
- засоби для пакетного введення та оброблення даних з можливістю встановлення часу початку виконання завдання;
- уніфікований, простий, гнучкий та дружній інтерфейс користувача;
- можливість налаштування параметрів інтерфейсу користувача.

У процесі розроблення системи можна застосовувати такі ІКТ:

- Active Server Pages – це середовище програмування, що забезпечує можливість комбінування HTML, скриптів і компонент для створення динамічних веб-застосунків, що є частиною IIS (Internet Information Service);
- SOA (сервіс-орієнтована архітектура), тобто архітектурний шаблон програмного забезпечення, модульний підхід до розроблення програмного забезпечення, оснований на використанні розподілених, слабо пов'язаних замінних компонентів, забезпечених стандартизованими інтерфейсами для взаємодії за стандартними протоколами;
- ASP.net як платформу побудови сервіс-орієнтованих застосунків з великим обсягом можливостей для розроблення та тестування веб-сайтів;
- Windows Communication Foundation (WCF), перевагами якої є: інтероперабельність, підтримка різних типів повідомлень і протоколів передачі даних та кодувань (http, tcp, named pipes, чи msmq); можливість побудови клієнтських застосунків на різних мовах програмування, наприклад, java;
- php (Hypertext Preprocessor).

MS SQL як сервер бази даних Системи також використовуються для забезпечення безпеки даних і відмовостійкості.

Система застосовує середовище BI MicroStrategy для забезпечення надійної регламентації доступу до ІДС, при цьому необхідна обов'язкова реєстрація кожного користувача адміністратором MicroStrategy.

Експлуатаційна частина системи MicroStrategy складається з трьох основних програмних продуктів: MicroStrategy Desktop; MicroStrategy Intelligence Server; MicroStrategy Web.

Як правило, система BI MicroStrategy призначена для створення аналітичної звітності. Звіт MicroStrategy – це сукупність визначень, зафіксованих у базі метаданих. Під час виконання звіту в середовищі Desktop або Intelligence Server відбувається динамічне формування SQL-запиту до сховища даних. Система надає можливість адміністратору створювати крім звітів стандартної форми, так звані документи, – оригінальні HTML-сторінки з можливістю вбудовувати звіти, тексти або малюнки.

Адміністратор системи може модифікувати сторінки ASP, що складають MicroStrategy Web, наприклад, вбудовувати в них посилання на інші ASP-сторінки. Ця можливість застосовується в ІДС.

Перехід між сторінками Системи реалізовано шляхом використання дворівневого меню, що повторюється на 12 сторінках і реалізує таким чином зручний механізм міжсторінкової навігації. Кожна з цих сторінок являє собою сторінку формату ASP, що вбудована (шляхом використання оператора “#include file”) в іншу сторінку, яку створено шляхом модифікації файлу Document.asp системи MicroStrategy Web. Цю інкапсуляцію здійснено для запобігання несанкціонованому доступу користувачів до сторінок ІДС шляхом прямого набору відповідної URL-адреси.

Перелік цих сторінок:

- 1) початкова сторінка (файл Begin.asp) – текст ст. 1 Податкового кодексу України, а також довідково-статистичні дані про стан Системи на поточну дату;
- 2) перегляд Податкового кодексу (файл Review.asp) – доступ користувачів до текстів усіх редакцій ПКУ, як згідно із Системою “ЛІГА ЗАКОН”, так і з сайтом Верховної Ради України. Для кожної обраної редакції ПКУ подається перелік законів, на яких вона ґрунтується. Крім того, реалізовано перегляд останньої редакції Кодексу за розділами та статтями;
- 3) історія (файл History.asp) – доступ до трьох редакцій проекту ПКУ;
- 4) моніторинг статей, пунктів, підпунктів Кодексу (файл Monitoring1.asp) – історія кожної норми ПКУ з посиланням на всі законопроекти та пропозиції, що змінюють обрану статтю, пункт або підпункт;
- 5) перегляд пропозицій за розділами Кодексу (файл Divs.asp) – доступ до реєстрів пропозицій до чинного ПКУ та трьох редакцій його проекту, а також перелік усіх пропозицій до вибраного розділу, статті, пункту, підпункту. При виводі реєстру пропозицій до ПКУ можна виокремити пропозиції від членів громадської ради при Міністерстві фінансів України;
- 6) статистика пропозицій (файл Statistic.asp) – доступ до всіх реєстрів пропозицій, а також наведення у вигляді таблиці кількості пропозицій за розділами та сферами діяльності. Для вибраної сфери діяльності можна отримати таблицю кількості пропозицій для кожного органу влади або організації. Якщо користувач обрав статистику пропозицій до одного з проектів ПКУ, то додатково виводиться таблиця, що відображає кількість пропозицій за трьома критеріями – розділами, сферами діяльності та висновками МФУ. За бажання користувач може одержати таблицю з переліком пропозицій, що відповідають конкретному розділу та сфері діяльності (або органу влади, організації);
- 7) внесення пропозицій (файл Input.asp) – дає можливість користувачу з відповідними правами вибрати елементи списків і заповнити поля з необхідними реквізитами нової пропозиції: дата надходження пропозиції; номер листа; дата, вхідний номер листа Міністерства фінансів України; сфера діяльності автора пропозиції; назва органу або організації; належність організації до громадської ради; автор пропозиції; робоча група; дата редакції Кодексу; розділ Кодексу; стаття, пункт, підпункт; текст пропозиції; редакція автора; файл додатка до пропозиції; коментар Академії фінансового управління; позиція Мі-

ністерства фінансів України; коментар Міністерства фінансів України; розрахунок; файл додатка до розрахунку; дата запису пропозиції; оператор вводу;

- 8) пошук законопроектів (файл *Laws.asp*) – забезпечення пошуку законопроектів у сфері оподаткування за переліком заданих ознак: суб'єктами законодавчої ініціативи; головними комітетами; номерами скликання Верховної Ради України; номером реєстрації; датою реєстрації; прізвиськом автора; ключовим словом; станами законопроектів; розділами Податкового кодексу України.

Список законопроектів, що відповідають заданим критеріям, подається у вигляді таблиці. Крім того, наводяться статистичні дані про кількість законопроектів за суб'єктами законодавчої ініціативи, фракціями та регіональною належністю депутатів-мажоритарників;

- 9) статистика законопроектів (файл *StatisticLaws.asp*) – кількість законопроектів за розділами Кодексу та роками реєстрації у вигляді таблиці. За бажання користувач може одержати таблицю з переліком законопроектів, що відповідають конкретному розділу та року. Крім того, можна встановити часовий проміжок реєстрації законопроектів;
- 10) внесення законопроектів (файл *NewLaws.asp*) – дає можливість користувачу з відповідними правами обрати елементи списків і заповнити поля з необхідними реквізитами нового законопроекту: категорія законопроекту; назва законопроекту; номер реєстрації; дата реєстрації; номер закону; дата закону; посилання на закон; номер скликання; суб'єкт законодавчої ініціативи; автор(-и) законопроекту; головний комітет; текст законопроекту; дата подання; посилання на пояснювальну записку; посилання на фінансово-економічне обґрунтування; останній стан; останній етап проходження; файл з текстом законопроекту у форматі RTE; файл з текстом законопроекту у форматі НТМ; файл з порівняльною таблицею у форматі RTE; файл з порівняльною таблицею у форматі НТМ; перелік норм ПКУ, що змінюються законопроектом; перелік файлів з фрагментами тексту законопроекту, що відповідають вказаним нормам, у форматі НТМ;
- 11) комплексний пошук (файл *Complex.asp*) – пошук у текстах норм ПКУ (включаючи редакції його проекту), пропозицій та законопроектів за заданими параметрами: одним або двома ключовими словами; прізвиськом автора чи назвою підприємства, установи, організації; списком авторів; датою внесення пропозиції або реєстрації законопроекту; розділами Податкового кодексу України.

Користувач має змогу обрати масиви для здійснення пошуку:

- Податковий кодекс України та три редакції його проекту;
- законопроекти до ПКУ;
- пропозиції до ПКУ;
- пропозиції до 3-ї редакції проекту ПКУ;
- пропозиції до 2-ї редакції проекту ПКУ;
- пропозиції до 1-ї редакції проекту ПКУ;

- 12) розрахунки фінансового ресурсу (файл *Finances.asp*) – посилання на файли Excel і Word з розрахунками.

Кожна з перелічених сторінок, залежно від конкретних дій користувача, може відкривати іншу сторінку, що розгортається в новому вікні. Із завершенням роботи з цією допоміжною сторінкою її вікно закривається і користувач повертається до основної сторінки.

ASP-сторінки, що утворюють Систему, крім розвинених текстів, складених мовою програмування VBScript, містять великі за обсягом теги сценаріїв <SCRIPT>, виконані мовою JavaScript. Ці теги переважно складені з численних функцій, що виконуються в процесі інтерактивної роботи користувача над сторінками.

Система натепер налічує 15 276 файлів з текстами норм ПКУ на всіх стадіях змін.

Інтерфейс для доступу та оброблення зазначених даних реалізовано як веб-проект, що дає зареєстрованим користувачам зручний доступ до Системи цілодобово з будь-якої робочої станції. Він складається з кількох веб-сторінок, що зручно об'єднуються одна з одною за допомогою горизонтальної навігації. Допоміжні сторінки – моніторинг конкретної норми ПКУ, змісту пропозиції, картки законопроекту – безпосередньо викликаються з інших html-сторінок, що підвищує оперативність пошукових операцій і створює дружній інтерфейс для користувача (рис. 4.1).

Користувач може шукати необхідну інформацію за певними реквізитами: ключовими словами; автором пропозиції або законопроекту; часовими параметрами; номером законопроекту; номерами скликань Верховної Ради України. Пошук інформації за ключовими словами здійснюється в усіх доступних текстах: нормах ПКУ, пропозиціях та законопроектах, що дає можливість методом контекстного пошуку знайти потрібний матеріал.

Моніторинг статей (пунктів, підпунктів) ПКУ дає змогу охопити не лише історію конкретної норми на стадії редакцій чинного ПКУ, а й спостерігати за її еволюцією на етапах трьох проектів ПКУ. У процесі здійснення цього моніторингу ІДС поєднує з нормою ПКУ всі пропозиції та законопроекти, де вона з'являється.

При роботі з базою законопроектів користувач може переглядати текст та порівняльні таблиці будь-якого законопроекту, а також відстежувати історію кожної норми ПКУ, що змінюються цим законопроектом. Користувач, котрий має відповідні права, може завантажити в базу файли різних форматів, коментарі та розрахунки конкретного законопроекту.

Упровадження Системи у промислову експлуатацію забезпечить швидкість і спрощення процесу розроблення проектів нормативно-правових актів у сфері оподаткування з урахуванням думки експертів та громадськості, створить механізм для розуміння кожного з елементів проектів норм з можливістю подальшого аналізу, оцінювання, розрахунків щодо впливу на доходи бюджету та економіку загалом.

У Системі реалізовано модуль “Аналітика” стосовно окремих модельних рішень і розрахунків проектів нормативно-правових актів у сфері оподаткування.

Напрями вдосконалення ІДС супроводу змін податкового законодавства можна поділити на дві групи: покращання дизайну ІДС та організації її інформаційних

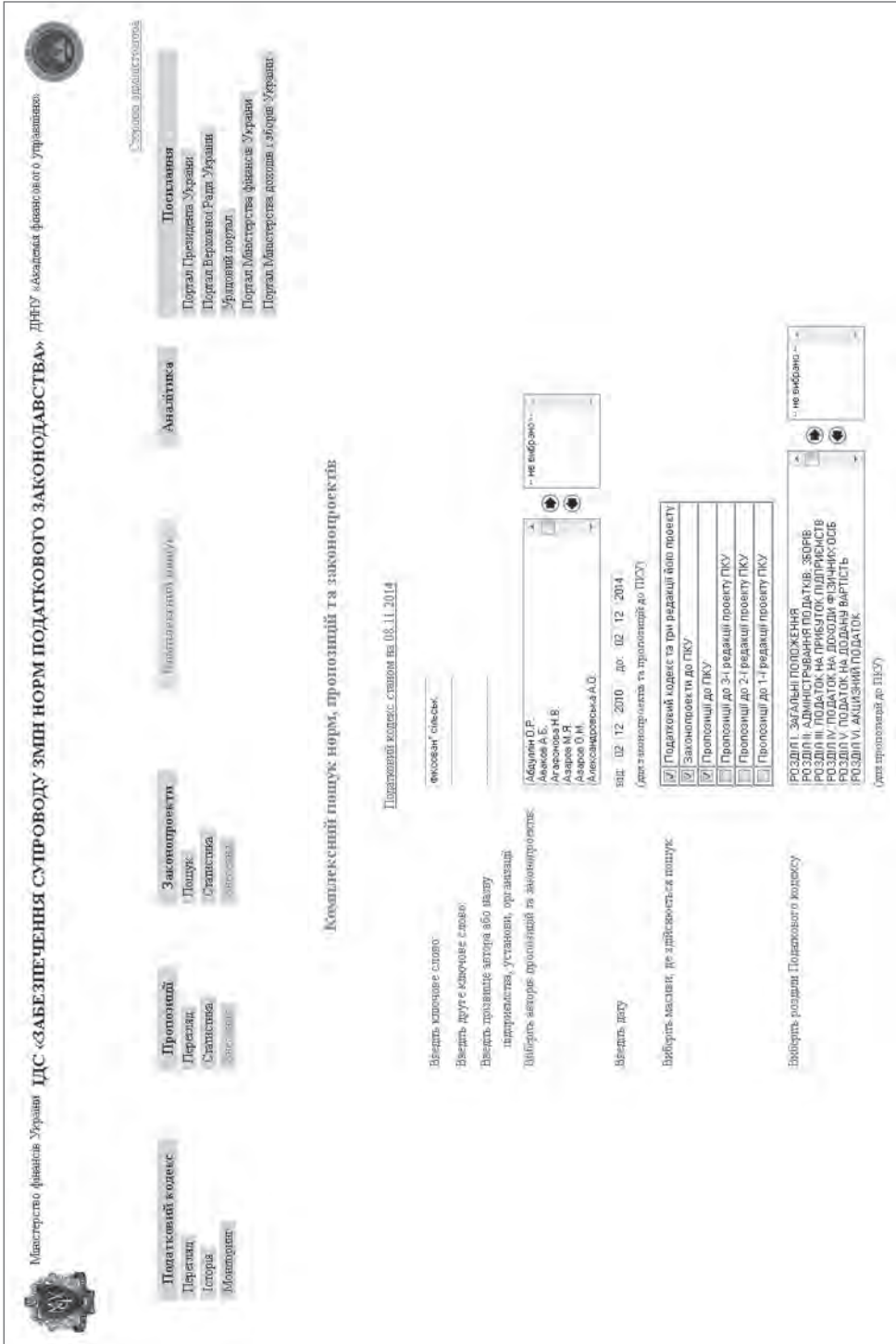


Рис. 4.1. Загальний вигляд інтерфейсу інформаційно-довідкової системи супроводу змін норм податкового законодавства

Складено автором.

звітів; розширення функціональних можливостей ІДС на основі вдосконалення наявних модулів та розроблення нових.

Інформаційне забезпечення податкової звітності. Інформаційне забезпечення у сфері податкової статистики – це сукупність відомостей (інформація, дані, знання, графіки тощо) про явища і процеси в системі оподаткування, орієнтованих на задоволення інформаційних потреб користувачів. Ідентичність, достовірність, повнота, актуальність та оперативність інформаційних ресурсів, якими володіє податкова статистика, впливають на здатність здійснювати ефективний аналіз податків та приймати рішення у сфері оподаткування.

Інформація про податкову діяльність має вигляд первинних даних податкової звітності щодо оподаткування платників податків і даних стосовно виконання функцій державними податковими службами, які потім підлягають систематизації, зведенню, обробленню, аналізу та узагальненню.

Зведена статистика податків може бути джерелом формування інформаційних ресурсів статистики податків вторинного рівня вищого ступеня агрегування. Ці дані у вигляді інформаційно-аналітичних звітів використовуються для оцінювання стану податкової політики держави, аналізу податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів, а також визначення податкового навантаження на платників податків і стану адміністрування податкових платежів тощо. Статистичні дані податкової звітності збираються у центральному органі виконавчої влади (Державній фіскальній службі України – ДФСУ).

Одним із підходів до вдосконалення формування інформаційних ресурсів статистики податків у напрямі узагальнення статистичної звітності є створення національної інтегрованої статистичної інформаційно-аналітичної бази на основі систем бізнес-аналітики, окремі розподілені й непов'язані компоненти якої перебувають у Державній службі статистики України.

Для цього необхідно забезпечити взаємодію і координацію робіт інформаційно-аналітичних систем центральних органів виконавчої влади, зокрема Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Державної фіскальної служби України, Державної казначейської служби України та інших профільних міністерств. Така взаємодія може бути організована з відповідними регламентами доступу (рис. 4.2).

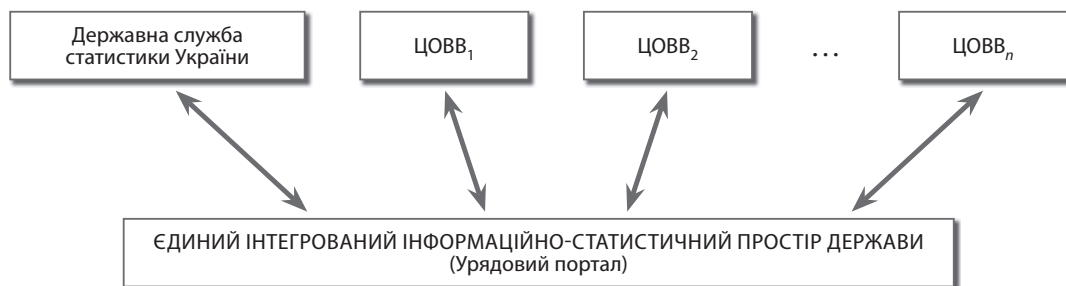


Рис. 4.2. Єдиний інтегрований інформаційно-статистичний простір держави

Складено автором.

Облік і оброблення інформаційних ресурсів статистики податків можуть відбуватися у декілька етапів. На першому етапі здійснюється організований процес збирання статистичної інформації щодо явищ та процесів у податковій системі. На другому етапі зібрані дані підлягають систематизації й групуванню показників. Третій етап передбачає застосування статистичних та інших методів аналізу податкової інформації шляхом виявлення певних закономірностей для цільового використання профільними міністерствами і відомствами.

4.2 ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ОПОДАТКУВАННЯ ТА ЇЇ ДИНАМІКА

Згідно з чинним Податковим кодексом України вітчизняна податкова система включає загальнодержавні та місцеві податки і збори.

До загальнодержавних належать: податок на прибуток підприємств; податок на доходи фізичних осіб; податок на додану вартість; акцизний податок; збір за першу реєстрацію транспортного засобу; екологічний податок; рентна плата за транспортування нафти і нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктопроводами, транзитне транспортування трубопроводами природного газу та аміаку територією України; плата за користування надрами; плата за землю; збір за користування радіочастотним ресурсом України; збір за спеціальне використання води; збір за спеціальне використання лісових ресурсів; фіксований сільськогосподарський податок; збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства; збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію, крім електроенергії, виробленої кваліфікованими когенераційними установками; збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності.

Відповідно до ст. 10 ПКУ до місцевих податків належать: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; єдиний податок. Місцевими зборами є: збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір.

Згідно із законодавством доходи бюджету класифікуються за такими розділами: податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом та трансферти.

За наказом Міністерства фінансів України “Про бюджетну класифікацію” від 14.01.2011 № 11¹ із змінами і доповненнями, внесеними наказами Міністерства фінансів України, до податкових надходжень зведеного бюджету України станом на 1 квітня 2014 р. належали податки, наведені в табл. 4.2.

Податкові надходження є основним джерелом формування доходів зведеного бюджету України; належне формування і контроль за їх надходженням мають вагомe значення для функціонування національної економіки. Проте зміни податково-

¹ Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=356065&cat_id=355990.

Таблиця 4.2

Податкові надходження зведеного бюджету станом на 1 квітня 2014 р., млн грн

Код бюджетної класифікації	Показник	Загальний фонд		Спеціальний фонд		Разом	
		Затверджено на рік*	Виконано	Затверджено на рік*	Виконано	Затверджено на рік*	Виконано
10000000	Податкові надходження	395 305,3	76 641,0	314 33,6	6 878,7	426 738,9	83 519,7
11000000	Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	129 863,7	31 760,6	600,0	0,0	130 463,7	31 760,6
12000000	Податки на власність			469,2	31,9	469,2	31,9
13000000	Збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів	31 981,2	7 198,0			31 981,2	7 198,0
14000000	Внутрішні податки на товари та послуги	208 911,2	33 115,9	14 117,0	2 441,9	223 028,2	35 557,8
15000000	Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	14 145,0	2084,5	2570,0	357,9	16 715,0	2 442,4
16000000	Окремі податки і збори, що зараховуються до місцевих бюджетів	0,008	0,017			0,008	0,017
17000000	Рентна плата, збори на паливно-енергетичні ресурси	4 536,3	1 839,9	1 614,0	432,3	6 150,3	2 272,2
18000000	Місцеві податки і збори	634,5	151,1	6781,2	1917,0	7415,7	2068,1
19000000	Інші податки та збори	5 233,3	491,0	5 282,2	1 697,7	10 515,5	2 188,7

* Затверджено на рік з урахуванням змін.

Складено за даними: ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndbf.minfin.gov>.

го законодавства призводять до певних структурних коливань доходів бюджету України. Так, основна частка податкових надходжень зведеного бюджету, що формується за рахунок трьох платежів (податку на додану вартість (ПДВ), податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), податку на прибуток підприємств (ППП)), становила протягом 2007–2013 рр. близько 76,2 %.

Упродовж останніх десяти років, за даними Державної казначейської служби України, доходи зведеного бюджету зростали, проте у 2009 та 2013 рр. відбувся спад. Так, у 2011 р. доходи зросли на 26,7 % порівняно з попереднім роком і становили 398 553,6 млн грн, у 2012 р. – на 11,8 % до 445 525,3 млн грн, а у 2013 р. до зведеного бюджету України надійшло 442 788,7 млн грн, що на 0,6 % (2736,6 млн грн) менше, ніж у 2012 р.

Частка доходів зведеного бюджету України (без урахування міжбюджетних трансфертів) у ВВП протягом 2007–2013 рр. знизилася з 30,5 % у 2007 р. до 30,4 % у 2013 р., досягнувши найвищого рівня – 31,6 % у 2012 р. (рис. 4.3).

Поквартальна динаміка доходів зведеного бюджету протягом 2009–2014 рр. наведена на рис. 4.4.

Так, доходи зведеного бюджету у I кв. 2014 р. перевищили відповідний показник 2013 р. на 5 %, а у II кв. – на 7,8 %. Тобто вони становили 112 208,1 млн грн у I кв. 2014 р. та 112 314,7 млн грн у II кв. 2014 р.

Відповідно до однієї з класифікацій доходів бюджету – за розділами – згідно з Бюджетним кодексом України (ст. 9), як зазначалося, доходи поділяються на: податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом і трансферти.

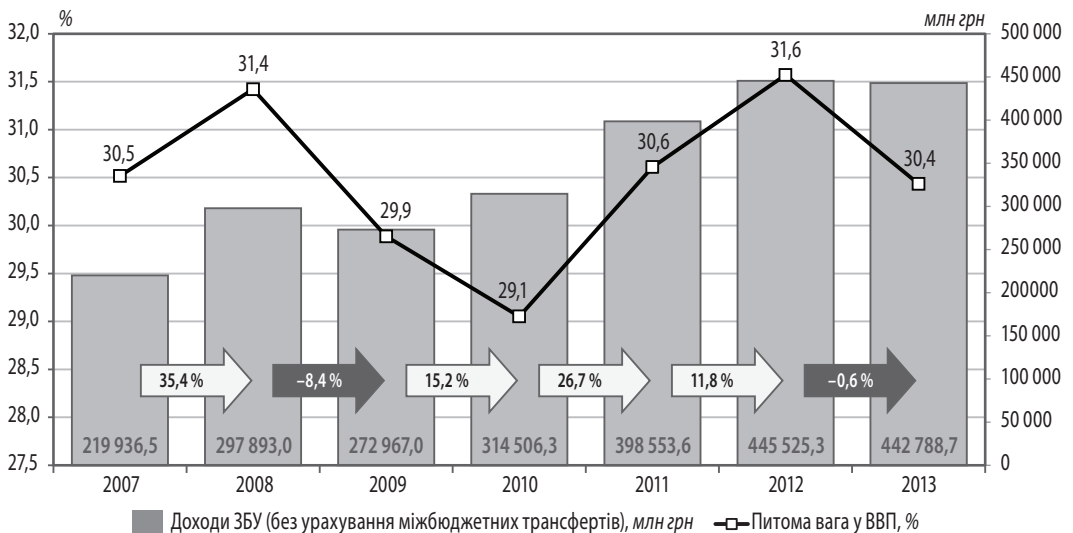


Рис. 4.3. Динаміка доходів зведеного бюджету

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

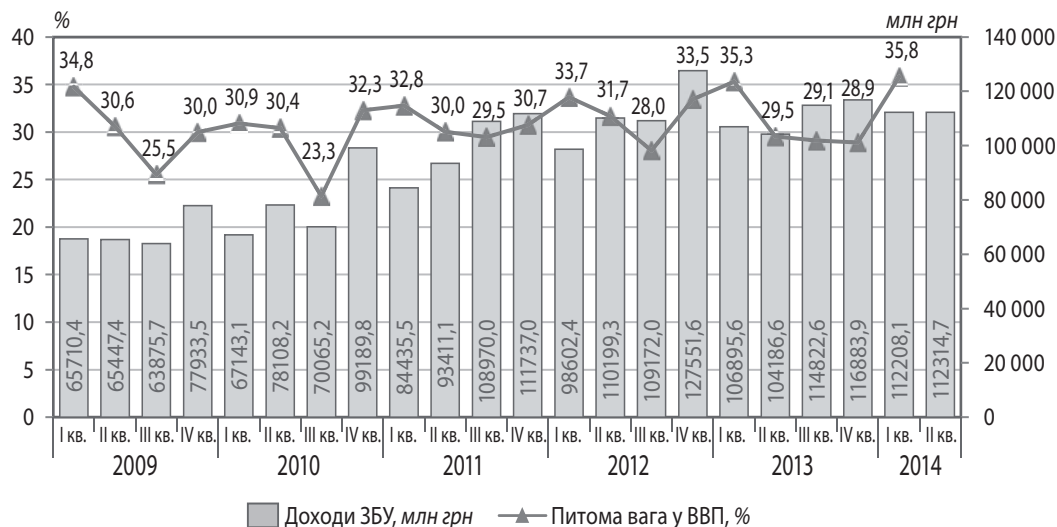


Рис. 4.4. Поквартальна динаміка доходів зведеного бюджету

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

Аналіз динаміки структури доходів бюджету свідчить, що протягом 2007–2013 рр. частка податкових надходжень у всіх доходах зведеного бюджету України коливалася від 73,3 % у 2007 р. до 79,9 % у 2013 р., найвищою вона була у 2011 р. – 84 %. Середня частка податкових надходжень у доходах зведеного бюджету становила 77,9 %. Частка неподаткових надходжень у зазначений період коливалася від 22,1 до 19,2 % відповідно (табл. 4.3).

Таблиця 4.3

Динаміка структури доходів зведеного бюджету, %

Рік	Податкові надходження					Неподаткові надходження	Інші доходи
	Усього	З них:					
		ПДФО	ППП	ПДВ	акцизний податок		
2007	73,3	15,8	15,6	27,0	4,8	22,1	4,6
2008	76,3	15,4	16,1	30,9	4,3	20,3	3,4
2009	76,2	16,3	12,1	31,0	7,9	21,4	2,4
2010	74,5	16,2	12,8	27,4	9,0	23,5	2,0
2011	84,0	15,1	13,8	32,6	8,5	15,0	1,0
2012	80,9	15,3	12,5	31,2	8,6	18,2	0,9
2013	79,9	16,3	12,4	29,0	8,3	19,2	0,9

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

Як бачимо з рис. 4.5, у 2013 р. частка податкових надходжень у доходах зведеного бюджету становила 79,9 % України, неподаткових – 19,2; та інших доходів – 0,9 %.

Згідно з бюджетною класифікацією розрізняють шість груп податкових надходжень:

- 1) податки на доходи, на прибуток, на збільшення ринкової вартості;
- 2) податки на власність;
- 3) збори за спеціальне використання природних ресурсів;
- 4) внутрішні податки на товари й послуги;
- 5) податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції;
- 6) інші податки.

Динаміка груп податкових надходжень відповідно до бюджетної класифікації наведена у табл. 4.4.

Податкові надходження до 2008 р. характеризувалися стабільним зростанням у номінальному виразі (у 2008 р. на 40,9 %), але у 2009 р. під впливом світової фінансової кризи бюджет втратив 19 091,6 млн грн. У 2010 р. уряду вдалося зупинити спад економіки та досягнути позитивних результатів, наростивши податкові надходження на 12,7 % до 234 447,7 млн грн. Найбільше зростання податкових надходжень спостерігалось у 2011 р. (на 42,8 %), проте темпи зростання у 2012 р. зменшилися до 7,7 %. У свою чергу, у 2013 р. обсяг податкових надходжень становив 353 968,1 млн грн, що на 1,8 % менше, ніж у 2012 р. (рис. 4.6).

Поквартальна динаміка податкових надходжень зведеного бюджету протягом 2009–2014 рр. наведена на рис. 4.7. Так, у I кв. 2014 р. ці надходження були нижчими за відповідний показник 2013 р. на 4,7 %, а у II кв. 2014 р. перевищили його на 4,5 %. Вони становили 83 519,7 млн грн у I кв. 2014 р. та 90 452,2 млн грн у II кв. 2014 р.

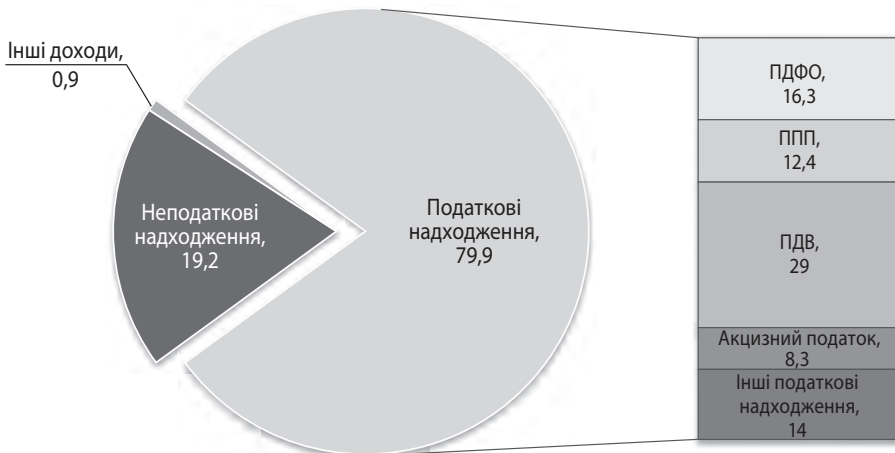


Рис. 4.5. Структура надходжень зведеного бюджету у 2013 р., %

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

Таблиця 4.4

Динаміка груп податкових надходжень згідно з бюджетною класифікацією, млн грн

Показник	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Податкові надходження	161 264,2	227 164,8	208 073,2	234 447,7	334 691,9	360 567,2	353 968,1
Податки на доходи, на прибуток, на збільшення ринкової вартості	69 189,3	93 752,6	77 533,3	91 388,3	115 321,5	123 885,4	127 144,9
Податки на власність	1 354,6	1 558,4	1 538,3	1 905,4	673,7	685,2	576,7
Збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів	5 948,2	9 292,0	11 230,7	12 709,5	14 826,4	17 537,4	28 863,0
Внутрішні податки на товари та послуги	71 914,4	10 7036,8	107 682,6	115 932,9	164 012,9	177 255,6	164 937,5
Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	10 037,6	12 302,6	6 929,3	9 071,9	11 774,0	13 186,5	13 342,5
Окремі податки і збори, що зараховуються до місцевих бюджетів	-	-	-	-	45,7	1,9	-2,1
Рентна плата, збори на паливно-енергетичні ресурси	-	-	-	-	21 145,6	17 654,3	5 700,3
Місцеві податки і збори	-	-	-	-	2 504,1	5 455,0	7 316,2
Інші податки та збори	2 820,0	3 222,4	3 159,0	3 439,8	4 388,0	4 906,0	6 089,2

Складено за даними АННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

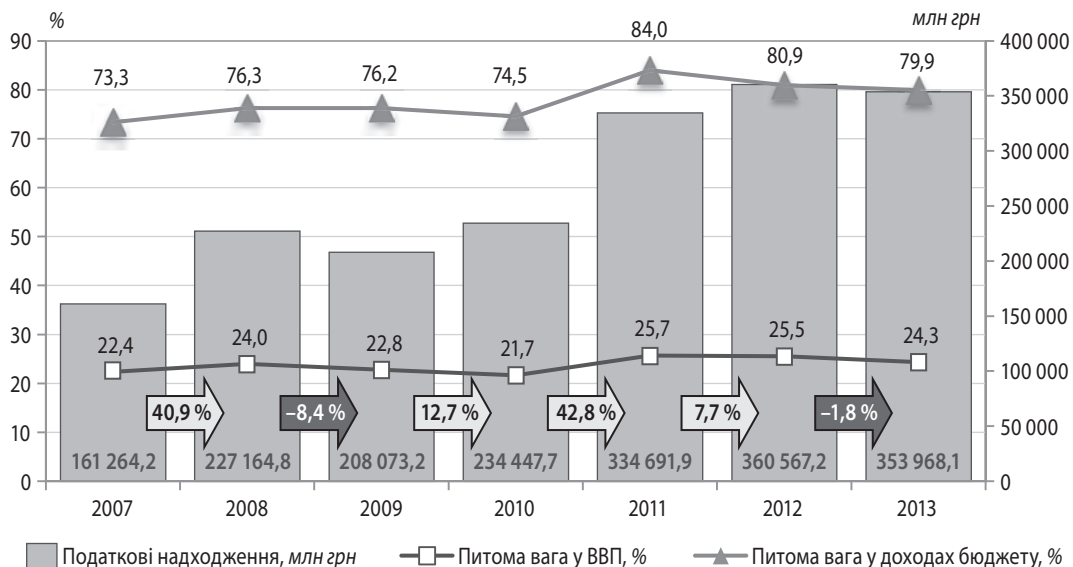


Рис. 4.6. Динаміка податкових надходжень зведеного бюджету

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

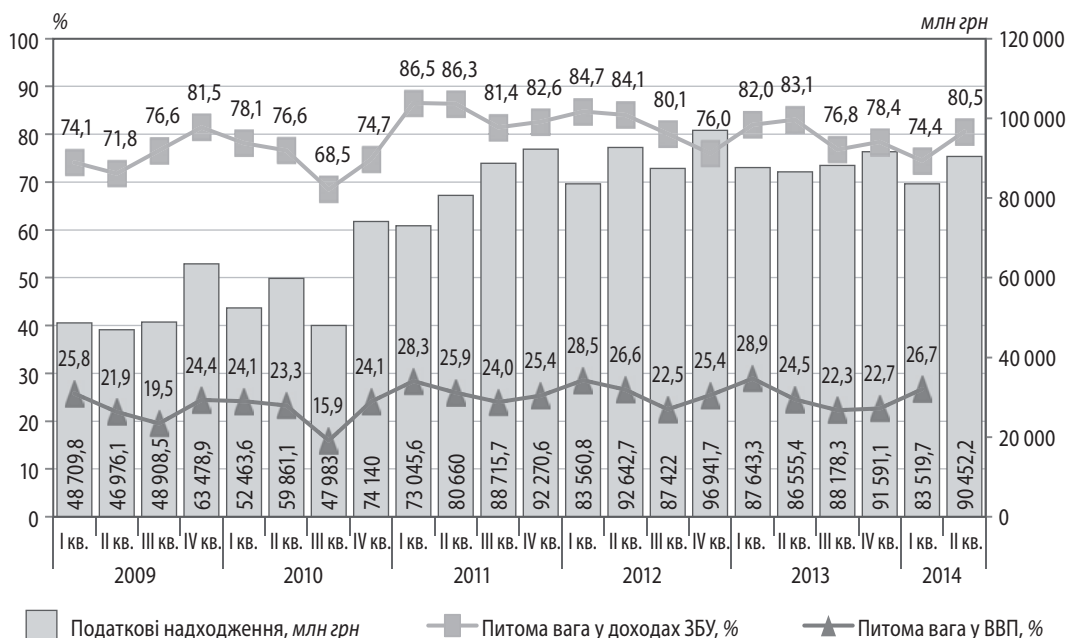


Рис. 4.7. Поквартальна динаміка податкових надходжень зведеного бюджету

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

Динаміка щомісячних податкових надходжень до зведеного бюджету у 2007–2014 рр. зображена на рис. 4.8. Аналізуючи її, можна простежити їх підвищення, яке змінилося різким спадом на початку у 2014 р.

Однак, попри те, що податкові надходження відіграють бюджетоутворюючу роль, наявна певна диспропорційність окремих їх складових. Аналіз свідчить, що у 2007–2013 рр. 80 % усіх податкових надходжень припадали на чотири основних податки: на додану вартість, на доходи фізичних осіб, на прибуток підприємств та акцизний (рис. 4.9).

За аналізований період простежується тенденція до поступового збільшення питомої ваги податку на додану вартість та акцизного податку з відповідним зменшенням частки податку на прибуток підприємств. Це є свідченням того, що податкова система України орієнтована на надходження насамперед від непрямих податків, які сплачуються кінцевими споживачами в ціні товарів, робіт (послуг).

Найбільшим джерелом надходжень бюджету залишається податок на додану вартість, обсяг якого у 2013 р. становив 128 269,3 млн грн, що нижче відповідного показника 2012 р. на 7,6 %.

Протягом 2007–2013 рр. частка податку на додану вартість у доходах зведеного бюджету коливалася від 27 до 29 %. Основним джерелом надходжень із нього є податок на додану вартість із ввезених в Україну товарів, який у 2013 р. становив

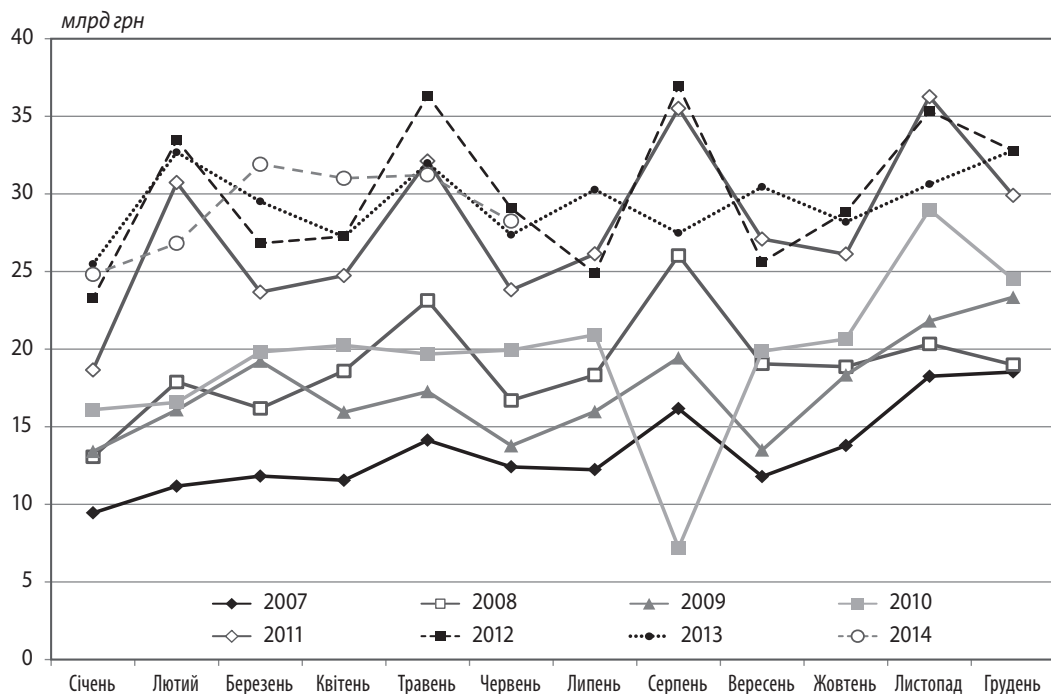


Рис. 4.8. Динаміка щомісячних податкових надходжень до зведеного бюджету

Складено за даними ДННУ «Академія фінансового управління» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

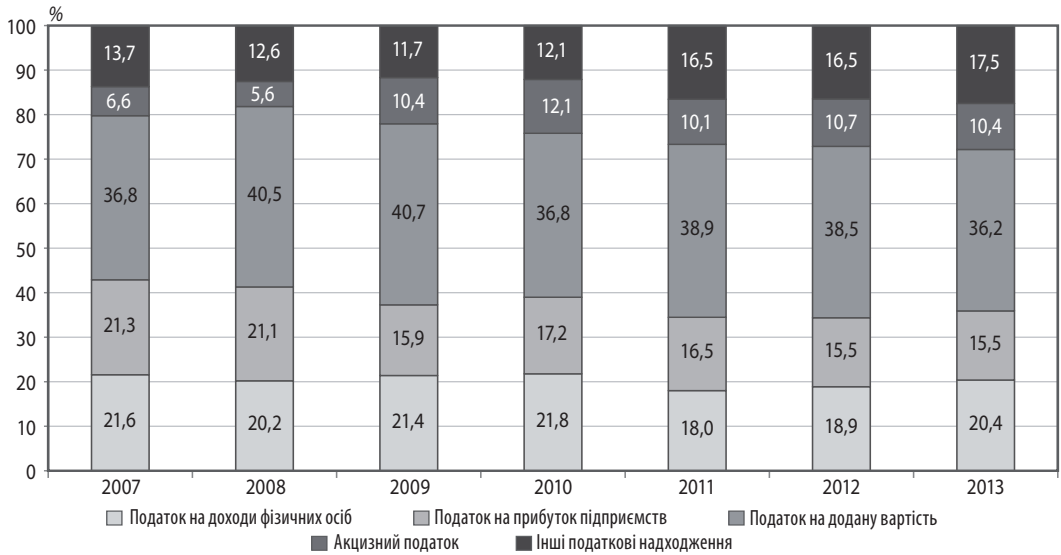


Рис. 4.9. Динаміка структури податкових надходжень у розрізі бюджетоутворюючих податків зведеного бюджету

Складено за даними ДНУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndf.minfin.gov.ua>.

96 43,7 млн грн. Від податку на додану вартість із вироблених в Україні товарів у 2013 р. надійшло 84 546,9 млн грн. Відшкодування податку на додану вартість зведеного бюджету у 2013 р. дорівнювало 53 447,6 млн грн.

З усіх бюджетоутворюючих податків найвищу фіскальну ефективність демонструє податок на додану вартість – його частка у ВВП у 2011 р. досягла найвищого рівня – 10 %, а у 2013 р. вона зменшилась на 1 % порівняно з 2012 р. до 8,8 % (рис. 4.10).

Поквартальна динаміка податку на додану вартість протягом 2009–2014 рр. наведена на рис. 4.11. Так, податок на додану вартість у I кв. 2014 р. був нижчим за відповідний показник 2013 р. на 5,7 %, а у II кв. – вищим на 13,2 % за відповідний показник 2013 р. Так, у I кв. 2014 р. він становив 27 658,9 млн грн, а у II кв. 2014 р. – 36 324,3 млн грн.

Податок на доходи фізичних осіб є другим за величиною податком у доходах зведеного бюджету України. У 2013 р. надходження від цього податку зросли на 6 % (4058,7 млн грн) до 72 151,1 млн грн порівняно з 2012 р. Питома вага податку на доходи фізичних осіб у доходах зведеного бюджету коливалася від 15,8 % у 2007 р. до 16,3 % у 2013 р. Його питома вага у ВВП дорівнювала 4,8 % у 2007 р. та 5 % – у 2013 р. (рис. 4.12).

Поквартальна динаміка податку на доходи фізичних осіб протягом 2009–2014 рр. наведена на рис. 4.13. Так, його надходження у I кв. 2014 р. були вищими за відповідний показник 2013 р. на 1,3 %, а у II кв. 2014 р. – нижчими за відповідний показник 2013 р. на 2,4 %. У I кв. 2014 р. цей показник становив 16 176,3 млн грн, а у II кв. 2014 р. – 17 923,6 млн грн.

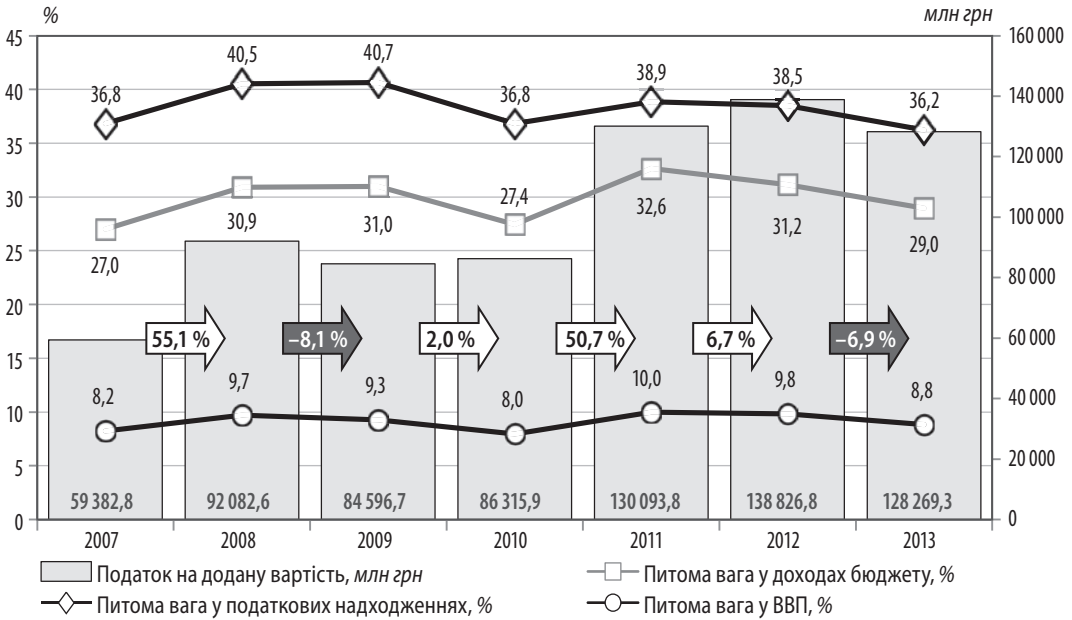


Рис. 4.10. Динаміка податку на додану вартість

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

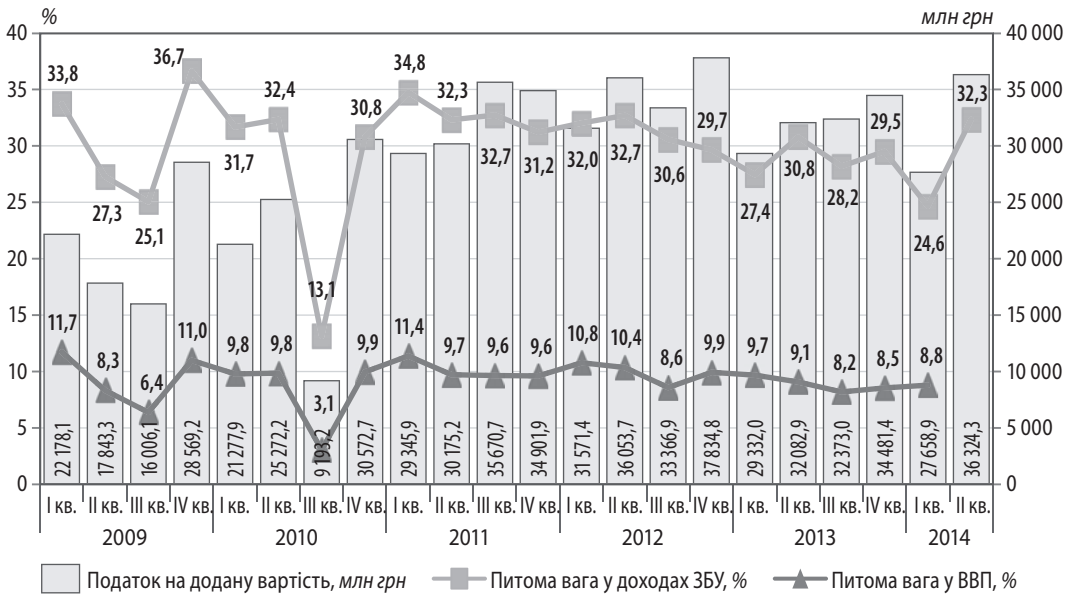


Рис. 4.11. Поквартальна динаміка податку на додану вартість

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

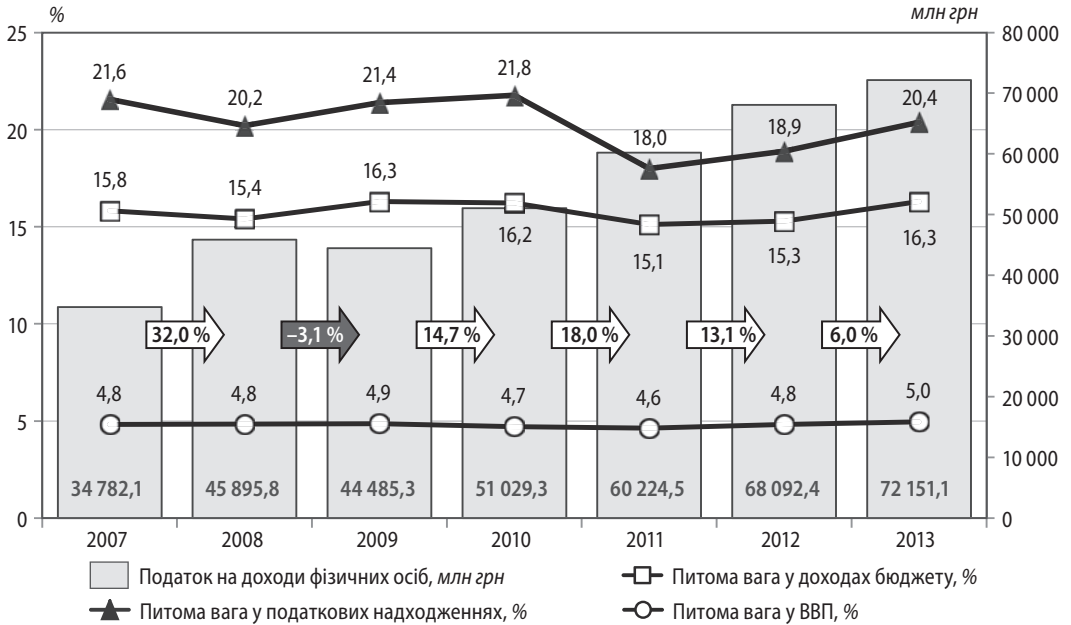


Рис. 4.12. Динаміка податку на доходи фізичних осіб

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

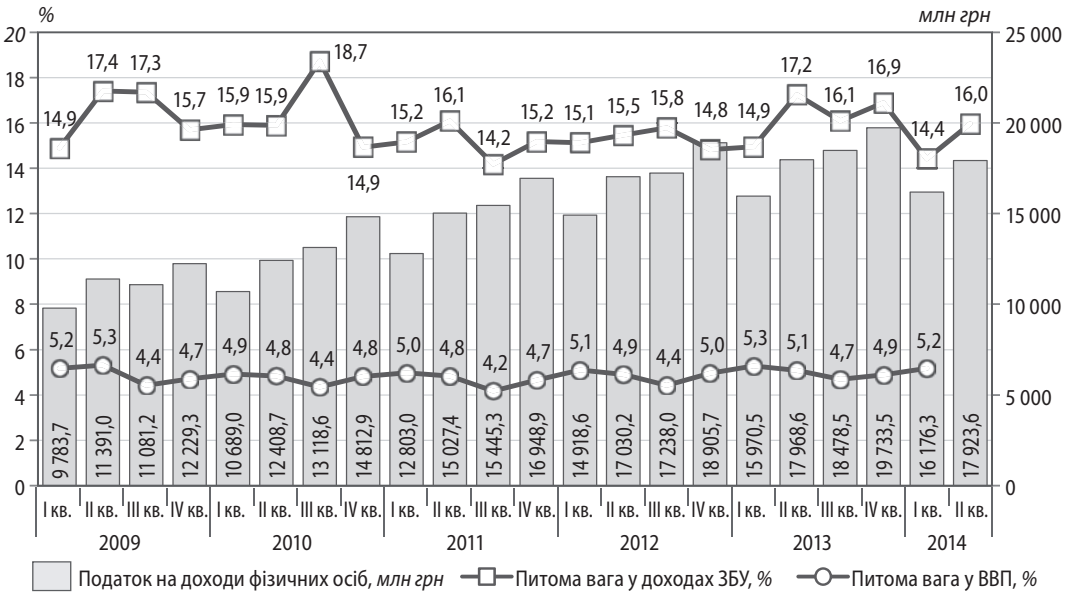


Рис. 4.13. Поквартальна динаміка податку на доходи фізичних осіб

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

Серед невідкладних заходів з підвищення ефективності справляння податку на доходи фізичних осіб слід виокремити:

- комплексне спрощення всієї системи оподаткування доходів фізичних осіб;
- запровадження прогресивної шкали оподаткування доходів;
- перегляд співвідношення бази податку та єдиного соціального внеску (зниження останнього);
- послаблення податкового навантаження на роботодавця;
- оподаткування пасивних доходів, у тому числі вітчизняних та іноземних дивідендів, страхових виплат, доходів від трастів та інвестиційних фондів;
- встановлення непрямих методів визначення доходу;
- спрощення загальної системи оподаткування доходів фізичних осіб від підприємницької діяльності та наступний перегляд спрощеної системи оподаткування;
- “нульове” декларування активів фізичної особи, які мають значення для встановлення об'єкта оподаткування.

У структурі доходів зведеного бюджету податок на прибуток підприємств з 2009 р. посідав за обсягом третє місце після податків на додану вартість та на доходи фізичних осіб.

Надходження від податку на прибуток підприємств (рис. 4.14) у 2007 р. становили 34 407,2 млн грн; у 2008 р. – 47 856,8 млн; у 2009 р. відбулося зменшення

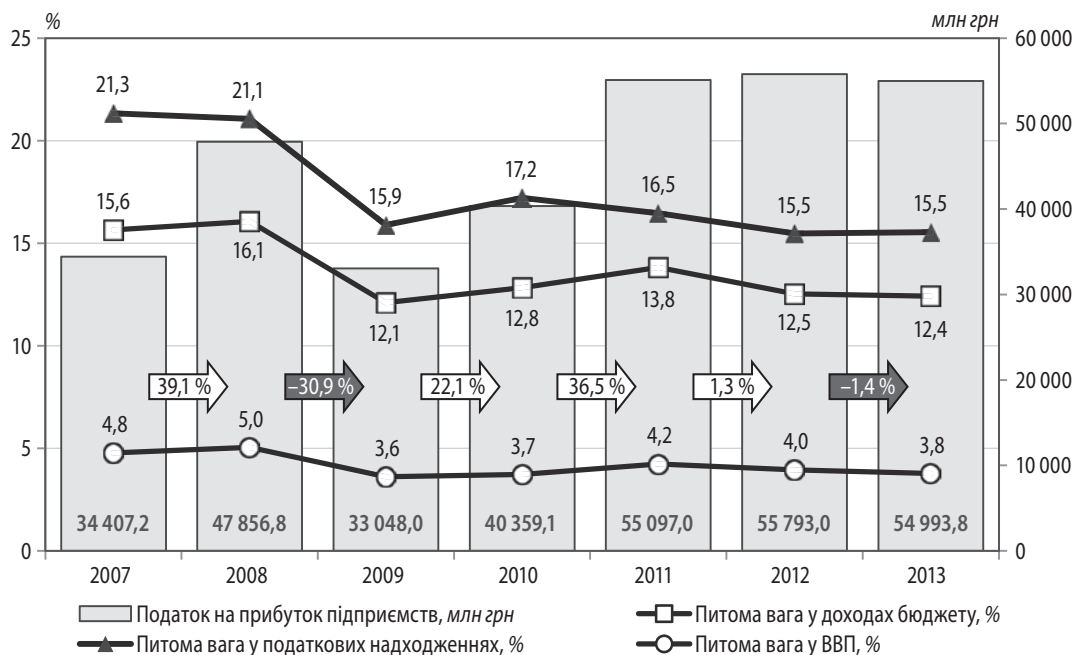


Рис. 4.14. Динаміка податку на прибуток підприємств

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

надходження від податку на прибуток підприємств до 33 048 млн грн (не досягаючи навіть рівня 2007 р.), тоді як вже у 2010 р. надходження від податку на прибуток підприємств становили 40 359,1 млн грн. Проте у 2013 р. вони знизилися на 1,4 % до 54 993,8 млн грн порівняно з 2012 р.

У 2007 та 2008 рр. частки податку на прибуток підприємств у доходах зведеного бюджету України становили відповідно 15,6 та 16,1 %. У цей період податок на прибуток підприємств був другим за обсягом, після податку на додану вартість, джерелом бюджетних надходжень. З 2009 по 2013 р. його частка в усіх доходах зведеного бюджету коливалася від 12,1 до 12,4 %. Питома вага податку на прибуток підприємств у ВВП у 2003–2013 рр. змінювалася від 4,8 % у 2007 р. (після скасування багатьох податкових пільг та розширення податкової бази) до 3,61 % у 2009 р. (в умовах фінансово-економічної кризи). У 2011 р., після запровадження Податкового кодексу України, фіскальна ефективність податку зросла до 4,2 %, проте у 2013 р. цей показник знизився до рівня 3,8 %. Отже, можна стверджувати, що у перші чотири роки імплементації Кодексу заходи, спрямовані на зниження податкового навантаження на прибуток, не сприяли помітній активізації підприємницької діяльності.

Поквартальна динаміка податку на прибуток підприємств протягом 2009–2014 рр. наведена на рис. 4.15. Податок на прибуток підприємств у I кв. 2014 р. був нижчим на 16,4 %, а у II кв. – на 22,5 % за відповідний показник 2013 р. Так, у I кв. 2014 р. він становив 15 584,3 млн грн, а у II кв. – 9425,1 млн грн.

Серед невідкладних заходів щодо підвищення ефективності справляння податку на прибуток підприємств слід виокремити в частині:

- адміністрування:

- авансову сплату податку за результатами річного декларування;
- авансові внески при виплаті дивідендів;
- максимальне зближення податкового та бухгалтерського обліку – зменшення кількості податкових різниць;
- поступове введення обов'язкового застосування стандартів МСБО;
- запровадження обов'язкового аудиту фінансової звітності;
- запровадження податкової консолідації на основі найкращої світової практики;
- визначення для цілей оподаткування статусу доходів від трастів та інвестиційних фондів;
- встановлення правил балансу власного та позикового капіталу, порушення якого зумовлює перекваліфікацію процентів у дивіденди;
- встановлення для підприємств, що мають відокремлені підрозділи, консолідованої сплати податку на прибуток (неконсолідована група), що дасть можливість уникнути “зайвих” транзакцій між компаніями однієї групи;
- імплементацію в національне законодавство правил щодо контрольованих іноземних компаній (Controlled foreign corporation – (CFC) та “умовного” розподілення прибутку за правилами вітчизняного законодавства;
- перегляд правил щодо бенефіціарного власника доходів (встановлення чіткіших правил для полегшення ідентифікації такого власника або уникнення помилок);

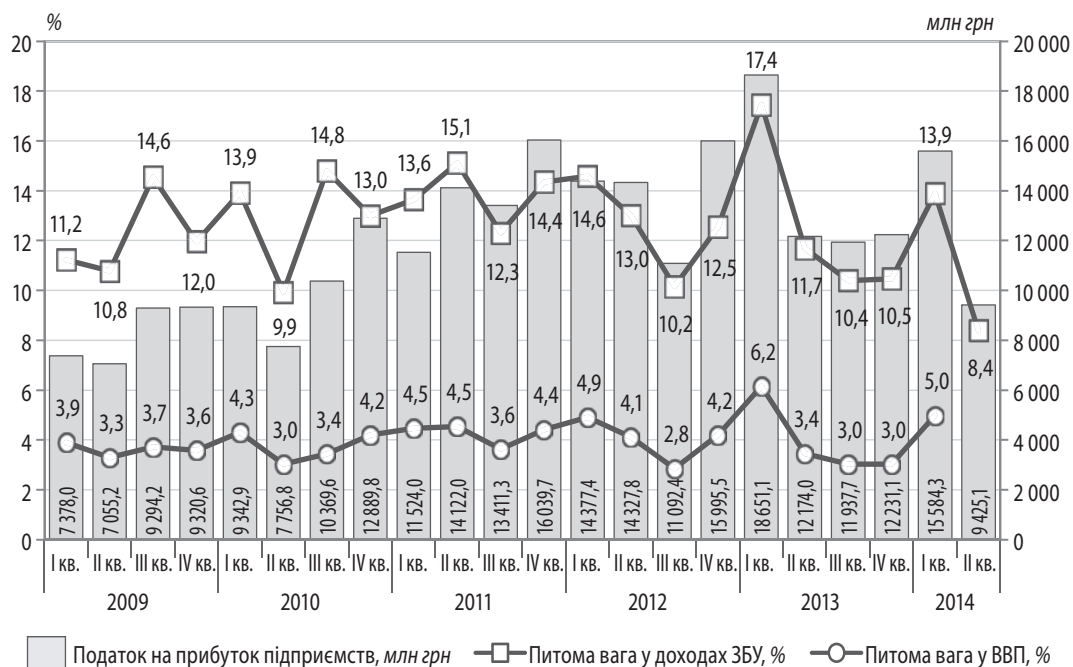


Рис. 4.15. Поквартальна динаміка податку на прибуток підприємств

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

- розроблення та впровадження концепції зв'язку з господарською діяльністю / економічної мети;
- фінансових установ:
 - перегляд принципів оподаткування страхових компаній;
 - віднесення на витрати роботодавця страхових внесків за деякими видами договорів особистого страхування (медичне, пенсійне, довгострокове) найманих працівників;
- нерезидентів:
 - декларування прибутку філіями іноземних компаній, постійними представництвами;
 - оподаткування операцій нерезидента через постійне представництво за відсутності зареєстрованого представництва (надання послуг на території України, здійснення електронної торгівлі);
 - перегляд обмежень щодо сплати доходу інвесторам-нерезидентам;
 - визначення доходу постійного представництва за методами трансфертного ціноутворення (світова практика);
 - виключення ризику того, що дохід, який розподіляється представництвом на користь компанії-нерезидента, є доходом нерезидента;
 - встановлення правил, за якими визначається суттєвість активів у вигляді нерухомості в балансі компаній для цілей податку на репатріацію;

- податкових пільг:
 - комплексну інвентаризацію;
 - перегляд принципів оподаткування інститутів спільного інвестування;
 - збереження пільг, що не призводять до втрат бюджету або тих, які матимуть наукову складову (науково-дослідні роботи).

У 2009 р. надходження акцизного податку до зведеного бюджету стрімко збільшилися до 21 624,5 млн грн, у 2010 р. – 28 316,1 млн грн. Проте у 2013 р. загальний обсяг акцизного податку знизився на 4,6 % (1760,7 млн грн) з 38 428,8 млн грн у 2012 р. до 36 668,1 млн грн. Частка акцизного податку у доходах зведеного бюджету зросла з 4,8 % у 2007 р. до 8,3 % у 2013 р. (рис. 4.16).

Питома вага акцизного податку у ВВП у 2007 р. становила 1,5 %, а у 2010 р. (після підвищення ставок) – 2,6 %. Причому посилення фіскальних позицій акцизів було визнано інструментом запобігання зростанню дефіциту бюджету не лише під час кризи, а й у період посткризового відновлення. Проте у 2013 р. цей показник зменшився до 2,5 %. Проведений аналіз свідчить, що і фіскальний, і економічний ефект реформування акцизного оподаткування не виправдав усіх сподівань. До того ж підвищення оподаткування окремих видів підакцизних товарів призвело до зростання їх тіньового обороту і появи великої кількості контрафактної продукції.

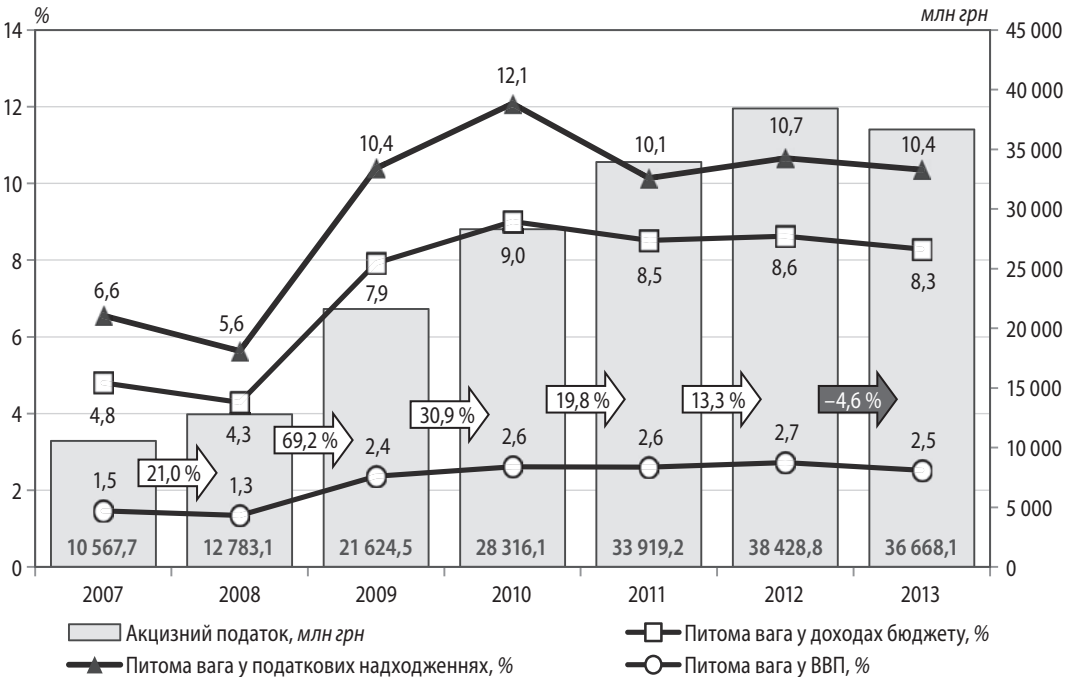


Рис. 4.16. Динаміка акцизного податку

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

Поквартальна динаміка акцизного податку із вироблених в Україні товарів протягом 2009–2014 рр. наведена на рис. 4.17. У I кв. 2014 р. він був нижчим за відповідний показник 2013 р. на 29,2 %, а у II кв. 2014 р. перевищив його на 3,7 %. У I кв. 2014 р. цей показник дорівнював 5397,1 млн грн, а у II кв. 2014 р. – 7384,1 млн грн.

Поквартальна динаміка акцизного податку із ввезених на територію України товарів протягом 2009–2014 рр. зображена на рис. 4.18. Цей показник у I кв. 2014 р. був вищим, ніж у 2013 р., на 49,9 %, а у II кв. 2014 р. – на 96,6 %. У I кв. 2014 р. він становив 2501,8 млн грн, а у II кв. 2014 р. – 3977,8 млн грн.

Динаміка податкових надходжень до зведеного бюджету залежить також від успішного завершення антитерористичної операції в східних регіонах країни (податкові надходження в них знизилися майже на чверть).

Отже, кожен із бюджетоутворюючих податків зазнав певних змін протягом 2007–2013 рр.: ПДВ становив від 36,8 до 36,2 % загальних податкових надходжень; податок з доходів фізичних осіб – 21,6 і 20,4; податок на прибуток підприємств – відповідно 21,3 і 15,5; акцизний податок – 6,6 і 10,4 %.

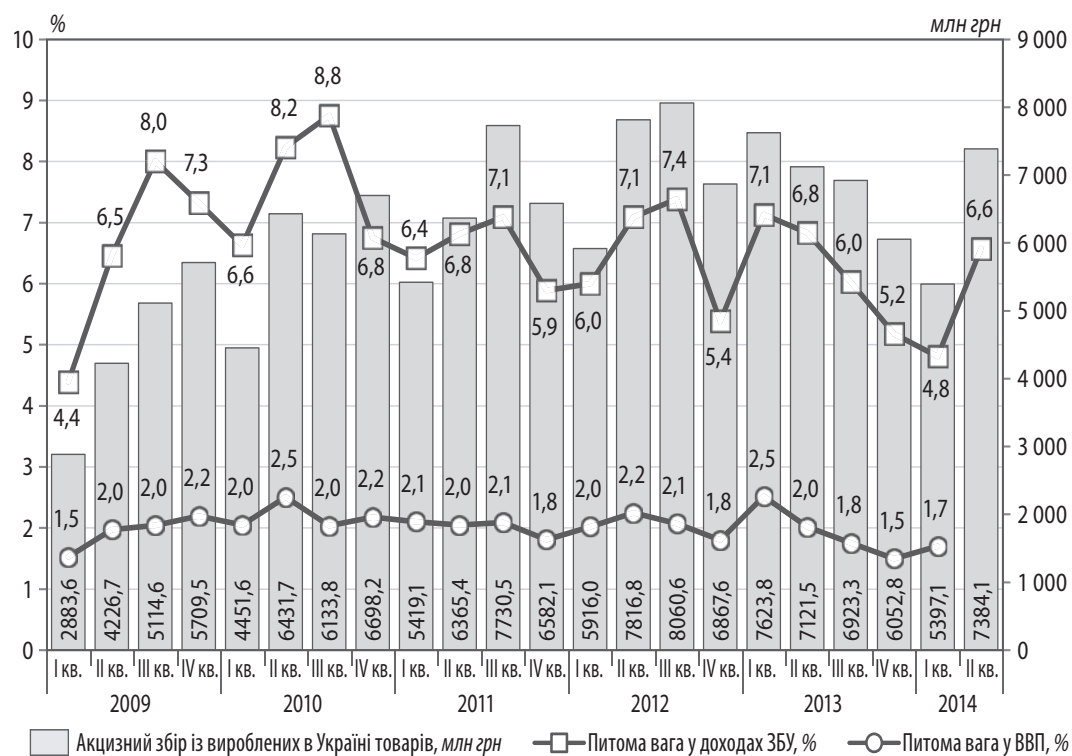


Рис. 4.17. Поквартальна динаміка акцизного податку із вироблених в Україні товарів

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

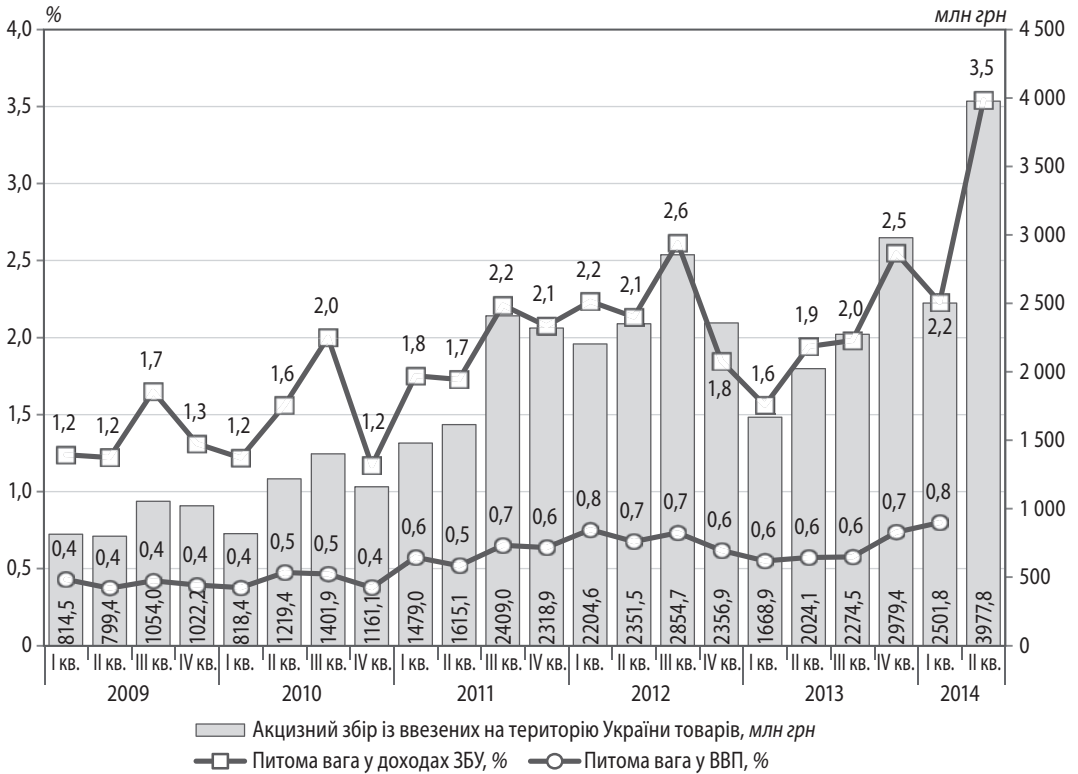


Рис. 4.18. Поквартальна динаміка акцизного податку із ввезених на територію України товарів

Складено за даними ДНУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

Аналіз доходів Державного бюджету України

До податкових надходжень Державного бюджету України станом на 1 квітня 2014 р. належали податки, наведені в табл. 4.5.

Динаміка доходів державного бюджету свідчить, що найвищі темпи їх зростання спостерігалися у 2008 р. – 39,6 % та у 2011 р. – 30,8 %, проте у 2012 р. відбулося зниження темпів зростання до 10 % порівняно з попереднім роком, а у 2013 р. доходи державного бюджету зменшилися на 2 % порівняно з 2012 р. Податкові надходження державного бюджету свідчать, що найбільше зростання спостерігалося у 2011 р. (на 56,8 %), проте вже у 2012 р. темпи зростання зменшилися до 5 %, а у 2013 р. відбулося зниження податкових надходжень на 4,3 % до 262 777,1 млн грн (табл. 4.6).

Аналіз динаміки структури доходів державного бюджету свідчить, що протягом 2007–2013 рр. частка податкових надходжень у всіх доходах державного бюджету України коливалася від 70,3 % у 2007 р. до 77,5 % у 2013 р., найвищою вона була у 2011 р. – 83,2 %. Середня частка податкових надходжень у доходах держав-

Таблиця 4.5

Податкові надходження державного бюджету на 1 квітня 2014 р., млн грн

Код	Показник	Затверджено на рік з урахуванням змін	Виконано
10000000	Податкові надходження	326 000,0	62 829,0
11000000	Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	58 099,4	17 212,6
13000000	Збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів	14 338,1	3 646,8
14000000	Внутрішні податки на товари та послуги	222 000,0	35 399,0
15000000	Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	16 715,0	2 442,4
17000000	Рентна плата, збори на паливно-енергетичні ресурси	6 150,3	2 272,2
19000000	Інші податки та збори	9 205,9	1 855,9

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

ного бюджету в цей період становила 74,7 %. Частка неподаткових надходжень у зазначений період змінювалася від 25,4 до 21,5 % відповідно (табл. 4.7).

Як бачимо з рис. 4.19, у 2013 р. частка податкових надходжень у доходах державного бюджету дорівнювала 77,5 %; частка неподаткових – 21,5; інших доходів – 0,5; офіційних трансфертів – 0,5 %. У свою чергу, у доходах державного бюджету у 2013 р. ПДВ становить 37,8 %, ППП – 16; акцизний податок – 10,4; ПДФО – 2,2 %.

Аналіз динаміки структури доходів державного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів) свідчить, що протягом 2007–2013 рр. частка податкових надходжень коливалася від 72,2 % у 2007 р. до 77,8 % у 2013 р., найвищою вона була у 2011 р. – 83,9 %. Середня частка податкових надходжень у доходах державного бюджету у цей період становила 76,2 %. Частка неподаткових надходжень у зазначений період коливалася від 26,1 до 21,6 % відповідно (табл. 4.8).

Як бачимо з рис. 4.20, у 2013 р. частка податкових надходжень у доходах державного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів) становила 77,8 %; неподаткових – 21,6 %; інших доходів – 0,6 %. У свою чергу, у доходах державного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2013 р. ПДВ дорівнює 38 %, ППП – 16,1, акцизний податок – 10,5, ПДФО – 2,2 %.

Аналіз доходів місцевих бюджетів України

До податкових надходжень місцевих бюджетів України станом на 1 квітня 2014 р. належали податки, наведені в табл. 4.9.

Динаміка доходів місцевих бюджетів свідчить, що найвищі темпи зростання доходів були у 2008 р. – 28,4 %, 2010 р. – 18,5, 2012 р. – 24,1 %, проте у 2013 р. відбувся спад доходів місцевих бюджетів на 1,9 % порівняно з попереднім роком. Динаміка податкових надходжень місцевих бюджетів демонструє, що у 2009 р. ці надходження

Таблиця 4.6

Динаміка доходів державного бюджету, млн грн

Рік	Податкові надходження						Неподаткові надходження	Інші доходи	Разом доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів)	Міжбюджетні трансферти	Усього доходів
	Усього	З них									
		ПДФО	ППП	ПАВ	Акцизний податок	Інші податкові надходження					
2007	116 670,8	-	33 964,0	59 382,8	10 485,9	12 838,1	42 111,9	2 804,9	161 587,5	4 351,7	165 939,2
2008	167 883,4	-	47 456,3	92 082,6	12 678,0	15 666,5	52 854,2	3 283,2	224 020,9	7 702,0	231 722,9
2009	148 915,6	-	32 569,8	84 596,7	21 274,5	10 474,6	50 676,8	2 339,0	201 931,3	7 769,0	209 700,3
2010	166 872,2	-	39 969,2	86 315,9	27 620,7	12 966,4	65 067,7	2 050,6	233 990,5	6 624,8	240 615,2
2011	261 605,0	6 159,5	54 739,4	130 093,8	33 011,2	37 601,1	49 087,8	1 205,5	311 898,2	2 718,6	314 616,9
2012	274 715,2	7 026,4	55 349,7	138 826,8	37 185,7	36 326,6	68 287,6	1 708,6	344 711,4	1 342,5	346 054,0
2013	262 777,1	7 565,0	54 318,4	128 269,3	35 309,4	3 731,0	72 853,2	1 987,4	337 617,6	1 609,3	339 226,9

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

Таблиця 4.7

Динаміка структури доходів державного бюджету, %

Рік	Податкові надходження							Неподаткові надходження	Інші доходи	Разом доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів)	Міжбюджетні трансферти	Усього доходів
	Усього	З них			Інші податкові надходження	Акцизний податок	Інші податкові надходження					
		ПДФО	ППП	ПАВ								
2007	70,3	-	20,5	35,8	6,3	7,7	25,4	1,1	97,4	2,6	100	
2008	72,5	-	20,5	39,7	5,5	6,8	22,8	1,4	96,7	3,3	100	
2009	71,0	-	15,5	40,3	10,1	5,0	24,2	1,1	96,3	3,7	100	
2010	69,4	-	16,6	35,9	11,5	5,4	27,0	0,9	97,2	2,8	100	
2011	83,2	2,0	17,4	41,3	10,5	12,0	15,6	0,4	99,1	0,9	100	
2012	79,4	2,0	16,0	40,1	10,7	10,5	19,7	0,5	99,6	0,4	100	
2013	77,5	2,2	16,0	37,8	10,4	11,0	21,5	0,5	99,5	0,5	100	

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndbf.minfn.gov.ua>.

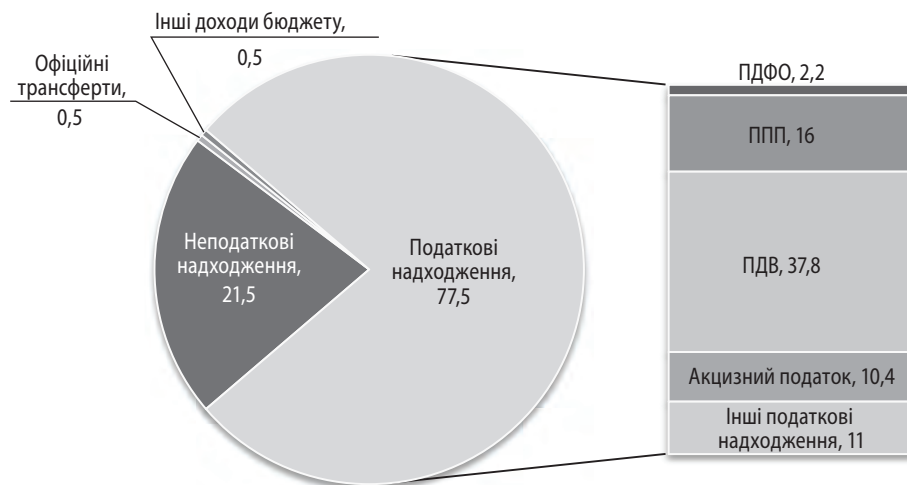


Рис. 4.19. Структура надходжень державного бюджету у 2013 р., %

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

Таблиця 4.8

Динаміка структури доходів державного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів), %

Рік	Податкові надходження						Неподаткові надходження	Інші доходи	Разом доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів)
	Усього	З них							
		ПДФО	ППП	ПДВ	Акцизний податок	Інші податкові надходження			
2007	72,2	–	21,0	36,7	6,5	7,9	26,1	1,7	100
2008	74,9	–	21,2	41,1	5,7	7,0	23,6	1,5	100
2009	73,7	–	16,1	41,9	10,5	5,2	25,1	1,2	100
2010	71,3	–	17,1	36,9	11,8	5,5	27,8	0,9	100
2011	83,9	2,0	17,6	41,7	10,6	12,1	15,7	0,4	100
2012	79,7	2,0	16,1	40,3	10,8	10,5	19,8	0,5	100
2013	77,8	2,2	16,1	38,0	10,5	11,1	21,6	0,6	100

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

знизилися на 0,2 %. Найбільше зростання простежувалося у 2008 р. (32,9 %) та у 2012 р. (17,5 %). У 2013 р. темпи зростання скоротилися з 11,3 до 6,2 % (табл. 4.10).

Аналіз динаміки структури доходів місцевих бюджетів свідчить, що протягом 2007–2013 рр. частка податкових надходжень у всіх доходах місцевих бюджетів України коливалася від 41,7 % у 2007 р. до 41,3 % у 2013 р., найвищою вона була у 2009 р. – 44 %. Середня частка податкових надходжень у доходах місцевих бudge-

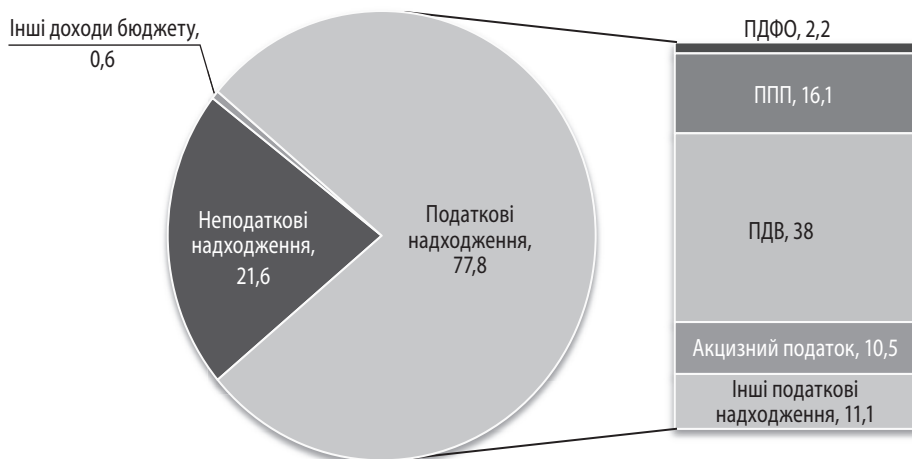


Рис. 4.20. Структура надходжень державного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2013 р., %

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

Таблиця 4.9

Структура податкових надходжень місцевих бюджетів, млн грн

Код	Показник	Затверджено на рік з урахуванням змін	Виконано
10000000	Податкові надходження	100 465,2	20 690,7
11000000	Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	72 364,3	14 548,0
12000000	Податки на власність	469,2	31,9
13000000	Збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів	17 643,1	3 551,2
14000000	Внутрішні податки на товари та послуги	1 263,2	158,7
16000000	Окремі податки і збори, що зараховуються до місцевих бюджетів	0,01	0,02
18000000	Місцеві податки і збори	7 415,7	2 068,1
19000000	Інші податки та збори	1 309,6	332,7

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

тів у цей період становила 41,5 %, а неподаткових надходжень – від 6 до 5,5 % відповідно (табл. 4.11).

Як бачимо з рис. 4.21, у 2013 р. частка податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів становила 41,3 %; частка неподаткових – 5,5; інших доходів – 0,8; офіційних трансфертів – 52,4 %. Водночас у доходах місцевих бюджетів у 2013 р. ПДФО дорівнював 29,2 %; плата за землю – 5,8; єдиний податок – 3; ППП – 0,3; акцизний

Таблиця 4.10

Динаміка доходів місцевих бюджетів, млн грн

Доходи	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Податкові надходження, усього	44 593,40	59 281,40	59 157,60	67 575,60	73 086,90	85 852,00	91 191,10
з них:							
ПДФО	34 782,10	45 895,80	44 485,30	51 029,30	54 065,10	61 066,00	64 586,00
ПСПП	443,20	400,50	478,20	389,90	357,50	443,30	675,40
плата за користування надрами	70,00	189,80	195,40	179,30	1 445,20	1 751,10	1 205,10
плата за землю	3 889,30	6 681,40	8 362,70	9 539,90	10 700,90	12 581,70	12 802,90
акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)	81,80	105,20	349,90	695,40	908,00	1 243,10	1 358,70
єдиний податок	1 592,60	1 854,40	1 766,30	1 895,40	1 987,90	4 815,60	6 640,50
збір за спеціальне використання лісових ресурсів	40,70	42,80	38,60	49,30	176,30	213,60	241,50
збір за спеціальне використання води	6,80	8,20	9,50	12,20	594,90	693,50	748,20
інші податкові надходження	3 734,40	4 154,50	3 519,70	3 846,60	3 622,30	3 951,10	3 922,40
Неподаткові надходження	6 441,40	7 689,40	7 759,10	8 769,20	10 915,90	12 635,70	12 127,80
Доходи від операцій з капіталом	4 603,50	4 577,10	2 593,10	2 556,30	1 829,80	1 754,30	1 381,60
Цільові фонди	2 710,70	2 324,20	1 526,00	1 614,70	822,70	571,60	470,60
Усього доходів без ураховання міжбюджетних трансфертів	58 349,00	73 872,10	71 035,70	80 515,80	86 655,30	100 813,80	105 171,10
Офіційні трансферти	48 701,50	63 583,20	63 523,70	78 881,30	94 875,00	124 459,60	115 848,30
Усього	107 050,50	137 455,30	134 559,40	159 397,10	181 530,40	225 273,50	221 019,40

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndf.minfin.gov.ua>.

Таблиця 4.11

Динаміка структури доходів місцевих бюджетів, %

Доходи	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Податкові надходження, усього	41,7	43,1	44	42,4	40,3	38,1	41,3
з них:							
ПДФО	32,5	33,4	33,1	32	29,8	27,1	29,2
ППП	0,4	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3
плата за користування надрами	0,1	0,1	0,1	0,1	0,8	0,8	0,5
плата за землю	3,6	4,9	6,2	6	5,9	5,6	5,8
акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)	0,1	0,1	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6
єдиний податок	1,5	1,3	1,3	1,2	1,1	2,1	3
збір за спеціальне використання лісових ресурсів	0,04	0,03	0,03	0,03	0,1	0,1	0,1
збір за спеціальне використання води	0,01	0,01	0,01	0,01	0,3	0,3	0,3
інші податкові надходження	3,4	3	2,6	2,4	1,6	1,4	1,3
Неподаткові надходження	6	5,6	5,8	5,5	6	5,6	5,5
Доходи від операцій з капіталом	4,3	3,3	1,9	1,6	1	0,8	0,6
Цільові фонди	2,5	1,7	1,1	1	0,5	0,3	0,2
Усього доходів без урахування міжбюджетних трансфертів	54,5	53,7	52,8	50,5	47,7	44,8	47,6
Офіційні трансферти	45,5	46,3	47,2	49,5	52,3	55,2	52,4
Усього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) – 0,6; інші податкові надходження – 2,4 %.

Аналіз динаміки структури доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) доводить, що протягом 2007–2013 рр. частка податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів коливалася від 76,4 % у 2007 р. до 86,7 % у 2013 р. Середня частка податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів у цей період становила 82,9 %, а неподаткових – від 11 до 11,5 % відповідно (табл. 4.12).

Як бачимо з рис. 4.22, у 2013 р. частка податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) дорівнювала 84,6 %, неподаткових – 11,5, інших доходів – 3,8 %. У свою чергу, у доходах місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2013 р. ПДФО становив 61,4 %; плата за землю – 12,2; єдиний податок – 6,3; ППП – 0,6; акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) – 1,3; інші податкові надходження – 2,8 %.

Структура податкових надходжень місцевих бюджетів України за основними видами податків свідчить, що головними бюджетоутворюючими податками місцевих бюджетів є: податок на доходи фізичних осіб, частка якого у податкових надхо-

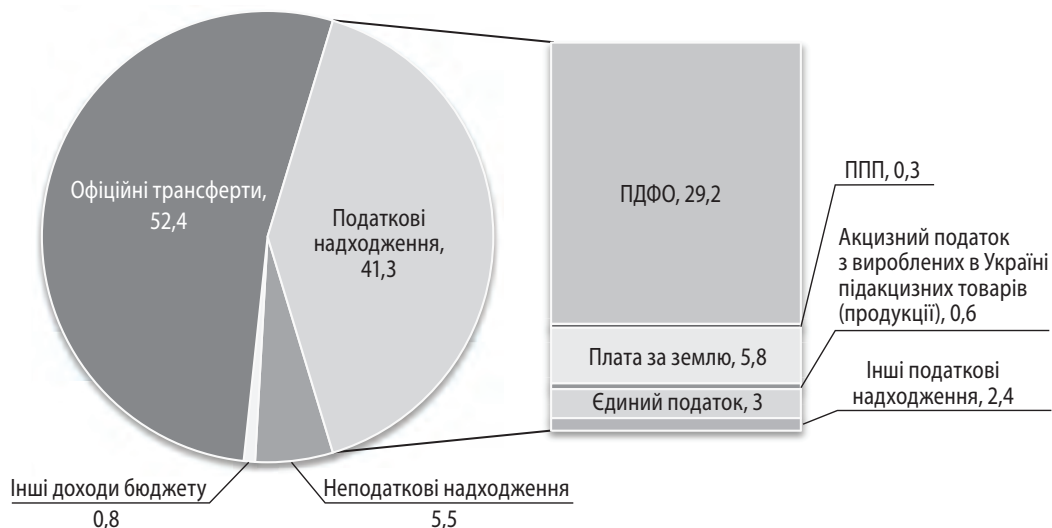


Рис. 4.21. Структура надходжень місцевих бюджетів України у 2013 р., %

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

Таблиця 4.12

Динаміка структури доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів), %

Доходи	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Податкові надходження, усього	76,4	80,2	83,3	83,9	84,3	85,2	86,7
з них:							
ПДФО	59,6	62,1	62,6	63,4	62,4	60,6	61,4
ППП	0,8	0,5	0,7	0,5	0,4	0,4	0,6
плата за користування надрами	0,1	0,3	0,3	0,2	1,7	1,7	1,1
плата за землю	6,7	9,0	11,8	11,8	12,3	12,5	12,2
акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)	0,1	0,1	0,5	0,9	1,0	1,2	1,3
єдиний податок	2,7	2,5	2,5	2,4	2,3	4,8	6,3
збір за спеціальне використання лісових ресурсів	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
збір за спеціальне використання води	0,01	0,01	0,01	0,02	0,69	0,69	0,71
інші податкові надходження	6,3	5,6	4,9	4,7	3,3	3,0	2,8
Неподаткові надходження	11,0	10,4	10,9	10,9	12,6	12,5	11,5
Доходи від операцій з капіталом	7,9	6,2	3,7	3,2	2,1	1,7	1,3
Цільові фонди	4,6	3,1	2,1	2,0	0,9	0,6	0,4
Усього доходів без урахування міжбюджетних трансфертів	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

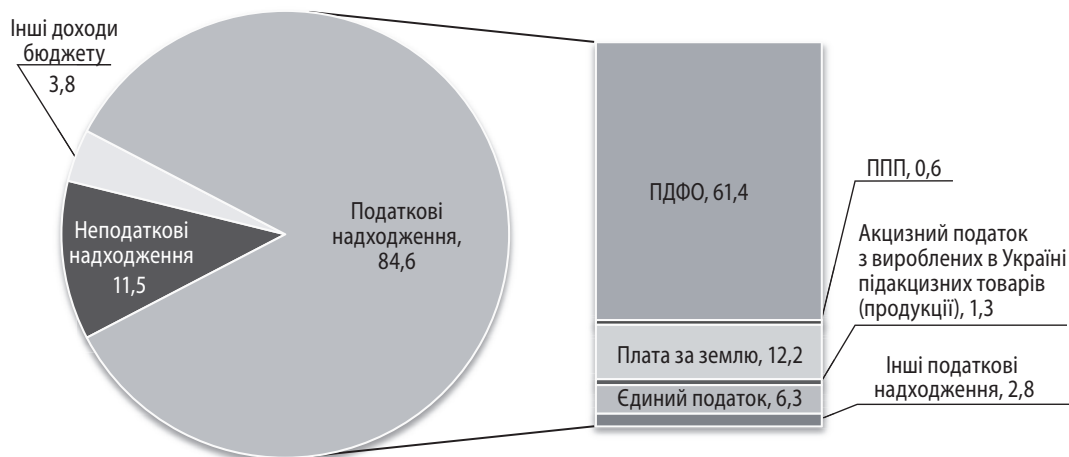


Рис. 4.22. Структура надходжень місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2013 р., %

Складено за даними ДННУ «Академія фінансового управління» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

дженнях місцевих бюджетів коливається від 78 % у 2007 р. до 70,8 % у 2013 р., та плата за землю (від 8,7 % у 2007 р. до 14 % у 2013 р.) (табл. 4.13)

Аналіз інших податків у податкових надходженнях свідчить, що частка податку на прибуток підприємств коливалася від 1 % у 2007 р. до 0,7 % у 2013 р.; плати за користування надрами – від 0,2 % у 2007 р. до 1,3 % у 2013 р.; акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) – від 0,2 % у 2007 р. до 1,5 % у 2013 р.; єдиного податку – від 3,6 % у 2007 р. до 7,3 % у 2013 р.; збору за спеціальне використання лісових ресурсів – від 0,09 % у 2007 р. до 0,26 % у 2013 р.; збору за спеціальне використання води – від 0,02 % у 2007 р. до 0,82 % у 2013 р.

Структура податкової системи за переліком складу податків є важливою характеристикою її внутрішньої побудови. Таке структурування має певний потенціал для розширення функціональності системи з метою впливу на процеси формування й поповнення статутного капіталу підприємств, джерел фінансування інвестицій, розподілу прибутку між суб'єктами господарювання, інвестиційну привабливість тощо.

Зосередження уваги на оптимізації структури податкової системи може стати потенційним рушієм у розширеному відтворенні на підприємствах реального сектору економіки, припливі прямих іноземних інвестицій, зростанні виробництва та ін.

Зважаючи на процеси імплементації Податкового кодексу України, зазначимо, що структура податкової системи трансформується переважно для виконання фіскальних завдань одночасно із посиленням регулюючої функції з метою економічного зростання на інноваційній основі.

У цьому контексті важливою рисою сучасної податкової системи є структура за характером податкового стягнення, зважаючи на різну значущість окремих податків та їх груп у виконанні фіскальних та стимулюючих функцій. Саме через урівноваження структури на підставі врахування й зміни функціональної орієнтації окре-

Таблиця 4.13

**Зміни структури податкових надходжень місцевих бюджетів України
за основними видами податків, %**

Доходи	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Податкові надходження, усього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
з них:							
податок на доходи фізичних осіб	78,0	77,4	75,2	75,5	74,0	71,1	70,8
податок на прибуток підприємств	1,0	0,7	0,8	0,6	0,5	0,5	0,7
плата за користування надрами	0,2	0,3	0,3	0,3	2,0	2,0	1,3
плата за землю	8,7	11,3	14,1	14,1	14,6	14,7	14,0
акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)	0,2	0,2	0,6	1,0	1,2	1,4	1,5
єдиний податок	3,6	3,1	3,0	2,8	2,7	5,6	7,3
збір за спеціальне використання лісових ресурсів	0,09	0,07	0,07	0,07	0,24	0,25	0,26
збір за спеціальне використання води	0,02	0,01	0,02	0,02	0,81	0,81	0,82
інші податкові надходження	8,3	6,9	5,9	5,6	3,9	3,5	3,2

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

мих податків можна оптимізувати цю систему в потрібному напрямі з виконанням конкретних умов.

Відомо, що до чинників, які визначають модель оподаткування, належать, зокрема, рівень податкового навантаження (розраховується для економіки загалом через співвідношення загальних податкових надходжень бюджету та ВВП); роль податку на прибуток та система його справляння; співвідношення прямих і непрямих податків, яке становило: у 2007 р. – 102 %; 2008 р. – 94,2; 2009 р. – 84,2; 2010 р. – 89,9; 2011 р. – 90,4; 2012 р. – 89,3; 2013 р. – 98,5 % (табл. 4.14).

Безперечно, з фіскальних позицій непрямі податки відіграють важливу роль, особливо враховуючи специфіку розвитку загальної соціально-економічної ситуації. Разом із тим створити ефективну, здатну до регулювання податкову систему, що задовольнить потреби держави та відповідатиме інтересам платників податків, можна, забезпечивши раціональне співвідношення прямих і непрямих податків.

Досвід багатьох країн свідчить, що заходи з посилення ролі непрямих податків є виправданими саме у випадках, коли вивільнені кошти становлять основу для пом'якшення податкового навантаження з метою стимулювання економічного розвитку.

Зазначена тенденція до оптимізації структури податкової системи, маневрування співвідношенням прямих і непрямих податків сприятимуть підвищенню рівня функціонального призначення цієї системи і спрямуванню її на забезпечення довгострокових чинників економічного зростання.

Характеристика структури податкової системи за поділом на загальнодержавні та місцеві податки й збори вказує напрямі її трансформації. Коригування міжбюджетних відносин має чітко окреслити межі, в яких регулювання цих відносин є невідкладним завданням, що дасть можливість забезпечити вищий рівень регіона-

Таблиця 4.14

Динаміка прямих та непрямих податків, млн грн

Показник	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Доходи зведеного бюджету України (без урахування міжбюджетних трансфертів), усього,	219 936,5	297 893,0	272 967,0	314 506,3	398 553,6	445 454,3	442 788,7
у тому числі:							
Податкові надходження	161 264,2	227 164,8	208 073,2	234 447,7	334 691,9	360 567,2	353 968,1
<i>Прямі, усього</i>	<i>81 433,3</i>	<i>110 168,8</i>	<i>95 140,6</i>	<i>110 964,6</i>	<i>158 904,8</i>	<i>170 125,0</i>	<i>175 688,2</i>
Податок з доходів фізичних осіб	34 782,1	45 895,8	44 485,3	51 029,3	60 224,5	68 092,4	72 151,1
Податок на прибуток підприємств	34 407,2	47 856,8	33 048,0	40 359,1	55 097,0	55 793,0	54 993,8
Плата за землю	3 889,3	6 681,4	8 362,7	9 539,9	10 700,9	12 581,7	12 802,9
Інші податки та збори	8 354,7	9 734,9	9 244,5	10 036,4	32 882,4	33 657,9	35 740,4
<i>Непрямі, усього</i>	<i>79 830,9</i>	<i>116 996,0</i>	<i>112 932,7</i>	<i>123 483,2</i>	<i>175 787,1</i>	<i>190 442,2</i>	<i>178 279,9</i>
Податок на додану вартість (сальдо)	59 382,8	92 082,6	84 596,7	86 315,9	130 093,8	138 826,8	128 269,3
з них:							
ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг)	36 548,5	45 015,9	45 927,2	53 637,0	76 175,5	82 694,2	84 546,9
бюджетне відшкодування ПДВ грошовими коштами	-18 868,9	-34 408,5	-34 537,3	-40 671,8	-42 779,1	-45 959,0	-53 447,6
ПДВ із увезених на територію України товарів	41 685,5	81 007,2	73 155,3	73 350,3	96 025,0	101 604,2	96 543,7
Акцизний податок (збір) із вироблених в Україні товарів	9 072,2	10 230,1	17 934,5	23 715,3	26 097,1	28 661,0	27 721,3
Акцизний податок (збір) із увезених на територію України товарів	1 495,5	2 553,0	3 690,0	4 600,8	7 822,1	9 767,8	8 946,8
Вивізні мито	9 588,9	11 932,8	6 328,8	8 556,4	10 462,8	12 985,8	13 264,6
Вивізні мито	291,4	197,4	382,7	294,8	1 311,3	200,8	77,9
Неподаткові надходження	48 553,2	60 543,6	58 435,8	73 837,0	60 003,7	80 852,4	84 981,0
Доходи від операцій із капіталом	6 373,4	6 702,4	3 653,1	3 143,2	2 347,5	2 985,8	1 637,0
Від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій	104,5	135,2	645,3	305,6	4 81,4	222,9	1 529,3
Цільові фонди	3641,2	3347	2 159,5	2 772,7	1 029,1	826,1	673,3

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ndbf.minfin.gov.ua>.

лізації бюджетних ресурсів і суттєво зменшить залежність від трансфертів із державного бюджету та зміцнить власну дохідну базу місцевих бюджетів відповідно до положень Програми діяльності Кабінету Міністрів України від 27.02.2014 № 799-VII.

Загальна структура податкових надходжень загальнодержавних та місцевих податків відображена у табл. 4.15.

Проблема бюджетної децентралізації є важливою характеристикою розподілу доходів між державним та місцевими бюджетами (рис. 4.23).

Наведені дані свідчать про непропорційність у розподілі доходів між бюджетами різних рівнів. Більшість надходжень (податків і зборів) сплачується на регіональному рівні, акумулюється на державному, а потім у вигляді дотацій та трансфертів частина їх повертається до місцевих бюджетів.

Таким чином, дослідження проблем оподаткування шляхом структурного аналізу податкової системи свідчить, що з огляду на багатоаспектність її призначення, забезпечити її ефективність можна за умови використання системного підходу. Конструктивність цього бачення ґрунтується на структурно-функціональному підході.

Таблиця 4.15

**Динаміка структури податкових надходжень
загальнодержавних і місцевих податків та зборів, %**

Податкові надходження	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Загальнодержавні податки та збори	99,55	99,64	99,61	99,65	99,24	98,49	97,93
Місцеві податки та збори	0,45	0,36	0,39	0,35	0,76	1,51	2,07
Усього	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.



Рис. 4.23. Частки доходів державного та місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, %

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

4.3. МОНІТОРИНГ ПОДАТКОВИХ НАДХОДЖЕНЬ ДЛЯ АНАЛІЗУ Й ОЦІНЮВАННЯ ЇХ ВПЛИВУ НА БЮДЖЕТ ТА ОСНОВНІ МАКРОЕКОНОМІЧНІ ПОКАЗНИКИ

Моніторинг – це комплекс програмно-технічних, організаційно-технологічних та інших засобів, які забезпечують постійний контроль за станом і тенденціями розвитку різних процесів. Інакше кажучи, це проведення низки подібних спостережень досліджуваного об'єкта та їх подальший аналіз, оцінювання, порівняння отриманих результатів для виявлення певних закономірностей, тенденцій, показників і їхньої динаміки.

Прийняття управлінських рішень – постійний процес, спрямований на розв'язання конкретних завдань і проблем. Моніторинг податкових надходжень – це спеціально організований, проблемно-цільовий і систематичний комплекс певних процедур, які забезпечують реалізацію мети й цілей планування і прогнозування податків.

Серед основних функцій моніторингу вирізняють: спостереження, збір інформації, аналіз, моделювання, прогнозування, підтримку прийняття рішень, діагностику, ідентифікацію та регулювання.

Моніторинг і планування (прогнозування) є тісно пов'язаними процесами (рис. 4.24).

У сучасних умовах об'єктивний, регулярний, всебічний моніторинг планових і фактичних показників податкових надходжень набуває особливого значення у зв'язку з нестабільністю економічних процесів. Через відсутність моніторингу виникнення й розвиток негативних тенденцій можуть вийти з-під контролю держави, ставши некерованими та незворотними. Таким чином, моніторинг податкових надходжень дасть змогу забезпечити керованість реалізацією фіскальної політики держави, процесу формування бюджетів та ефективного використання фінансових ресурсів.

Під *моніторингом податкових надходжень* слід розуміти спеціалізований проблемно орієнтований систематичний комплекс спостереження, організації, первинного оброблення й накопичення податкових даних, аналізу, моделювання і прогнозування податкових надходжень, виявлення тенденцій, закономірних змін, можливостей виникнення несприятливих і ризикових ситуацій, а також розроб-

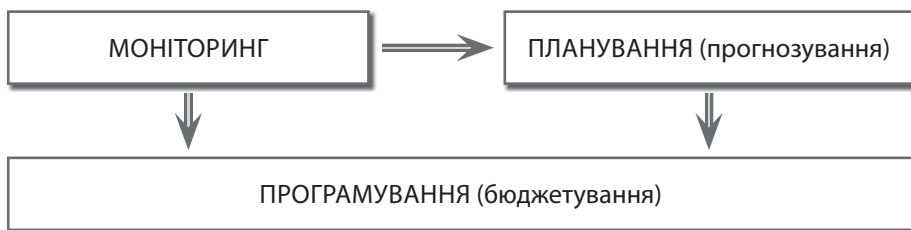


Рис. 4.24. Концептуальна структура системи підтримки розроблення і прийняття рішень у сфері планування податкових надходжень

лення механізмів їх попередження з метою інформаційно-аналітичного забезпечення і прийняття рішень у сфері управління доходами бюджету.

Зміни податкового законодавства зумовили певні структурні коливання доходів бюджету України: у 2011 р. вони зросли на 26,7 % порівняно з попереднім роком, у 2012 р. – на 11,8 %, а у 2013 р. знизилися на 0,6 %. Податкові надходження у 2013 р. знизилися на 1,8 % порівняно з 2012 р. Доходи державного бюджету у 2013 р. зменшилися на 2 % порівняно з 2012 р., а податкові надходження – на 4,3 %. У 2013 р. також відбувся спад доходів місцевих бюджетів на 1,9 % порівняно з 2012 р.

Аналіз податкових надходжень зведеного та державного бюджетів протягом 1998–2013 рр. свідчить, що вони зросли у 16 разів (з 21 848,3 млн грн у 1998 р. до 353 968,1 у 2013 р.), проте стійкої тенденції до постійного зростання (зниження) не простежується.

Порівняльний аналіз темпів зростання/зниження номінального ВВП і податкових надходжень до бюджету свідчить про те, що у 2002 р. при скороченні темпів зростання номінального ВВП до 10,6 % темпи зростання податкових надходжень зведеного бюджету збільшилися до 23,6 %, а державного – до 31,8 % порівняно з попереднім роком.

У 2004 р., попри підвищення темпів зростання ВВП, темпи зростання податкових надходжень до зведеного бюджету знижувалися, хоча темпи їх спаду зменшилися порівняно з 2003 р. Протягом досліджуваного періоду темпи зростання податкових надходжень до державного і зведеного бюджетів були найвищими у 2005 р. (66 і 55,3 % відповідно).

У 2006 р., при зниженні темпів зростання ВВП, темпи зростання податкових надходжень також скорочувалися. У 2007 р. збільшення темпів зростання ВВП було вищим (23,3 %) за темпи зростання податкових надходжень: державного бюджету (23,1 %) та зведеного бюджету (28,2 %). У свою чергу, у 2009 р. відбувся спад як ВВП (3,7 %), так і податкових надходжень до державного (11,3 %) та зведеного (8,4 %) бюджетів.

Протягом 2010–2011 рр. економіка відновлюється після кризи та простежується значне підвищення темпів зростання, які становили: ВВП – 20,3 %, податкових надходжень державного бюджету – 56,8, зведеного – 42,8 %. Проте у 2012 р. темпи зростання і ВВП, і доходів зведеного та державного бюджетів знизилися, а у 2013 р. відбувся їх стрімкий спад (рис. 4.25).

Співвідношення темпів зростання ВВП і податкових надходжень значною мірою залежить від того, за рахунок яких галузей і видів економічної діяльності відбувається економічне зростання, що пов'язано зі структурою валової доданої вартості за видами економічної діяльності, структурою виробництва промислової продукції та темпами економічного зростання галузей, які мають найбільшу частку в цій структурі.

Охарактеризуємо показники доходів зведеного бюджету через їхню частку у ВВП.

Відомо, що найпоширенішими моделями фінансових відносин стосовно рівня централізації ВВП у бюджеті є американська (25–30 %), скандинавська (60–65) та західноєвропейська (30–40 %).

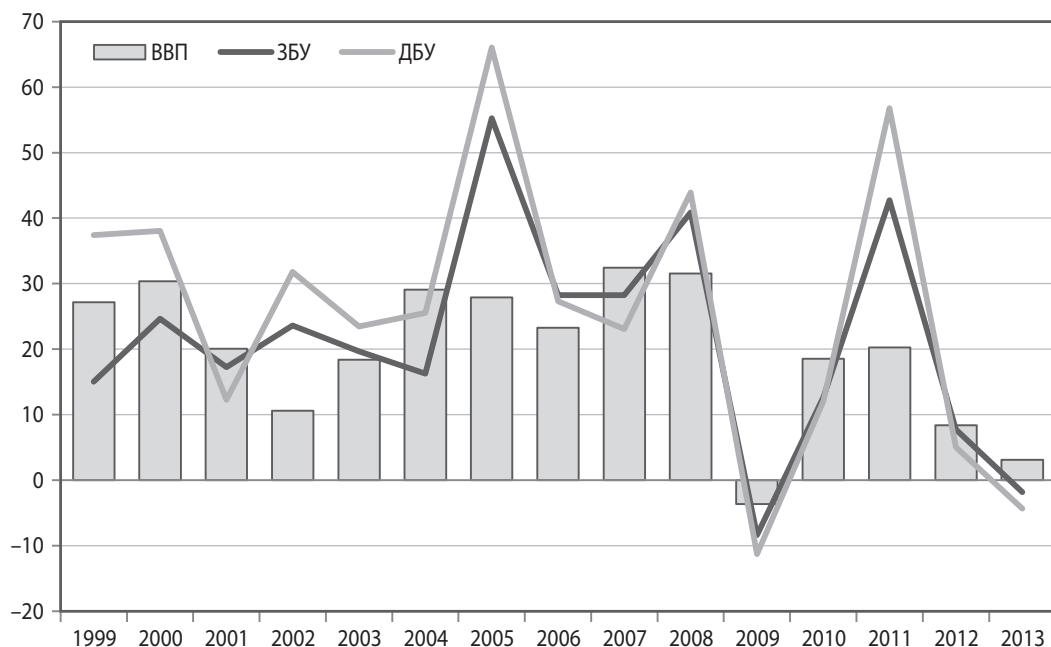


Рис. 4.25. Темпи зростання/зниження податкових надходжень зведеного, державного бюджетів та номінального ВВП, %

Складено за даними ДННУ «Академія фінансового управління» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

В Україні цей показник перебував у межах 29–32 % протягом 2007–2013 рр., що характерно для західноєвропейської моделі економік і свідчить про суттєвий вплив держави на формування доходів та підкріплюється бюджетним і податковим законодавствами.

Частка доходів зведеного бюджету у ВВП становила: у 2007 р. – 30,5 %; 2008 р. – 31,4; 2009 р. – 29,9; 2010 р. – 29,1; 2011 р. – 30,6; 2012 р. – 31,6, а у 2013 р. – 30,4 %. Зокрема, частка податкових надходжень зведеного бюджету у ВВП підвищилася з 22,4 % у 2007 р. до 25,7 % у 2011 р. Починаючи з 2011 р., цей показник знижувався: у 2013 р. він зменшився на 1,2 % порівняно з 2012 р. – до 24,3 % (табл. 4.16).

Протягом 2007–2013 рр. відбулися зміни й у частці доходів державного бюджету у ВВП: частка всіх доходів державного бюджету у ВВП зростає з 23 % у 2007 р. до 23,3 % у 2013 р.; частка доходів державного бюджету без міжбюджетних трансфертів збільшилася з 22,4 % у 2007 р. до 23,2 % у 2013 р. Середня частка всіх доходів державного бюджету становила 23,6 %, а середня частка доходів державного бюджету без міжбюджетних трансфертів – 23 %.

Частка податкових надходжень державного бюджету у ВВП підвищувалася з 16,2 % у 2007 р. до 20,1 % у 2011 р. Починаючи з 2011 р., цей показник знижувався. Так, у 2012 р. він становив 19,5 % у ВВП, а у 2013 р. зменшився на 1,4 % порівняно з 2012 р. – до 18,1 % (табл. 4.17).

Таблиця 4.16

Динаміка частки доходів зведеного бюджету у ВВП, %

Рік	Податкові надходження					Неподаткові надходження	Інші доходи	Усього доходів
	Усього	З них:						
		ПДФО	ППП	ПДВ	акцизний податок			
2007	22,4	4,8	4,8	8,2	1,5	6,7	1,4	30,5
2008	24,0	4,8	5,1	9,7	1,4	6,4	1,1	31,4
2009	22,8	4,9	3,6	9,3	2,4	6,4	0,7	29,9
2010	21,7	4,7	3,7	8,0	2,6	6,8	0,6	29,1
2011	25,7	4,6	4,2	10,0	2,6	4,6	0,3	30,6
2012	25,5	4,8	4,0	9,8	2,7	5,7	0,4	31,6
2013	24,3	5,0	3,8	8,8	2,5	5,8	0,3	30,4

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

Таблиця 4.17

Динаміка частки доходів державного бюджету у ВВП, %

Рік	Податкові надходження						Неподаткові надходження	Інші доходи	Разом доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів)	Міжбюджетні трансфerti	Усього доходів
	Усього	З них:									
		ПДФО	ППП	ПДВ	акцизний податок	інші податкові надходження					
2007	16,2	–	4,7	8,2	1,5	1,8	5,8	0,4	22,4	0,6	23,0
2008	17,7	–	5,0	9,7	1,3	1,7	5,6	0,3	23,6	0,8	24,4
2009	16,3	–	3,6	9,3	2,3	1,1	5,5	0,3	22,1	0,9	23,0
2010	15,4	–	3,7	8,0	2,6	1,2	6,0	0,2	21,6	0,6	22,2
2011	20,1	0,5	4,2	10,0	2,5	2,9	3,8	0,1	24,0	0,2	24,2
2012	19,5	0,5	3,9	9,8	2,6	2,6	4,8	0,1	24,4	0,1	24,5
2013	18,1	0,5	3,7	8,8	2,4	2,6	5,0	0,1	23,2	0,1	23,3

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

Для ефективного управління бюджетним процесом необхідно визначити фактори, що призводять до істотних коливань податкових надходжень і підвищують імовірність відхилення фактичних показників бюджету від планових. До цих факторів належать такі:

1. *Зміни бюджетного і податкового законодавства.*

З метою зменшення ризиків у перебігу бюджетного процесу постає питання якісного поліпшення нормативно-правової бази, що регламентує процес розроблення й виконання бюджетів на всіх рівнях бюджетної системи.

Протягом 2002–2010 рр. до бюджетної класифікації, затвердженої наказом Міністерства фінансів України “Про бюджетну класифікацію та її запровадження” від 27.12.2001 № 604, було внесено 63 зміни, з них до “Класифікації доходів бюджету” – 47 змін наказами Міністерства фінансів України. З 2011 р. до бюджетної класифікації, затвердженої наказом Міністерства фінансів України “Про бюджетну класифікацію” від 14.01.2011 № 11, було внесено 36 змін, з них 27 – до “Класифікації доходів бюджету”. Так, у 2011 р. відбулися структурні зміни доходів бюджету за рахунок перерозподілу окремих видів податків та зборів між податковими й неподатковими надходженнями. До податкових надходжень за кодами бюджетної класифікації віднесено рентні платежі, збори за паливно-енергетичні ресурси, а також збір за користування радіочастотним ресурсом.

До негативних факторів слід також зарахувати зміни: нормативної бази, що стосуються ставок податків і зборів, розподілу їх між рівнями бюджетної системи, які здійснюються протягом фінансового року, встановлення розміру мінімальної заробітної плати, оскільки від нього багато в чому залежить обсяг доходів, отримуваних фізичними особами, і надходження від відповідного податку.

Згідно із сайтом Верховної Ради України, з грудня 2010 р. до серпня 2014 р. до Податкового кодексу України було внесено зміни 66 законами.

Вагомим фактором бюджетних ризиків є часті зміни до державного бюджету в процесі його виконання. Кількість змін до закону України про державний бюджет протягом 1992–2014 рр. наведено у табл. 4.18.

Таблиця 4.18

**Динаміка внесення змін до закону України про державний бюджет
у процесі його виконання**

Рік	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Кількість змін	1	2	3	4	2	2	1	4	6	2	4	13
Рік	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Кількість змін	9	9	8	6	10	14	16	22	38	19	7	

Складено за даними Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>.

2. Зміна екзогенних та ендогенних чинників:

- *економічних*: зміна економічної ситуації в країні чи загалом у світі; рівень інфляції; рівень безробіття; валютний курс; ціни на енергоносії; рівень доходів населення; темпи розвитку економіки; структура економіки; величина державного боргу, дефіцит бюджету тощо;
- *політичних*: зміни політичного курсу; геополітична стабільність (східні області України); фінансово-економічні світові кризи та ін.;
- *соціальних*: соціальна стабільність, рівень життя, прожитковий мінімум, середня зарплата, рівень пенсійного забезпечення тощо.

Рівень економічного розвитку держави суттєво впливає на бюджетні ризики, оскільки є одним із головних у формуванні доходів бюджету. Високий рівень економічного розвитку зумовлює наявність різних регуляторів, що підтримують стабільність економіки загалом, незалежно від впливу різних негативних явищ. Наслідком стабільності доходів суб'єктів господарювання є відносна відповідність запланованих і фактичних сум доходів бюджету.

За результатами виконання зведеного бюджету України спостерігається значне погіршення точності прогнозування у 2012 та 2013 рр. порівняно з 2011 р. У 2011 р. відхилення планового показника від фактично виконаних доходів зведеного бюджету становило $-0,6\%$. У 2012–2013 рр. цей показник перевищив статистичну похибку у 5% та дорівнював відповідно $7,5\%$ та $6,3\%$, (табл. 4.19).

Унаслідок геополітичної нестабільності та руйнації інфраструктури у східних регіонах бюджет України у 2014 р. недоотримує близько 25% податкових надходжень.

Коливання цін на світових ринках товарів і послуг також є фактором бюджетного ризику, оскільки впливає на виконання бюджету й визначає доходи суб'єктів господарювання від експортно-імпоротної діяльності. Коливання доходів призводить до зменшення обов'язкових платежів, що перераховуються до бюджету. Крім того, від рівня світових цін залежить вартість товарів, які імпортуються або експортуються, а, відповідно, і суми митних зборів, що надходять до бюджету.

До факторів бюджетного ризику слід також зарахувати коливання цін на енергоносії, оскільки їхня вартість входить до собівартості продукції. При цьому зрос-

Таблиця 4.19

Порівняння планових та фактичних показників виконання зведеного бюджету України

Показник	2011			2012			2013		
	План з урахуванням внесених змін станом на 1 січня 2012 р, млн грн	Виконано, млн грн	Відхилення, %	План з урахуванням внесених змін станом на 1 січня 2013 р, млн грн	Виконано, млн грн	Відхилення, %	План з урахуванням внесених змін станом на 1 січня 2014 р, млн грн	Виконано, млн грн	Відхилення, %
Доходи зведеного бюджету України, усього	396,1	398,6	-0,6	479,0	445,5	7,5	470,7	442,8	6,3
З них:									
податкові надходження	330,6	334,7	-1,2	397,5	360,6	10,2	379,0	354,0	7,1
неподаткові надходження	59,0	60,0	-1,7	75,3	80,9	-6,9	86,5	85,0	1,8

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndf.minfin.gov.ua>.

тання собівартості продукції призводить до підвищення її ціни, що, як правило, збільшує надходження податків і зборів. Однак таке збільшення тимчасове, оскільки відсутність прибутку спричиняє зниження рентабельності певних виробництв, їх закриття і, відповідно, зменшення податкових надходжень та збільшення видатків бюджету на утримання безробітних.

Важливим фактором бюджетних ризиків є істотне зростання державного боргу, високі валютні ризики зовнішньої заборгованості, посилення тиску боргових виплат на державні фінанси. Це потребує вжиття активних заходів у сфері макроекономічної політики, спрямованих на зменшення боргового навантаження.

Аналіз динаміки податкових надходжень, використання економіко-математичних методів і моделей дає змогу виявити прямі та обернені взаємозв'язки між величиною податкових надходжень та низкою макроекономічних показників.

Дослідження основних чинників, що визначають формування податкових надходжень, є обов'язковою передумовою для виявлення причинно-наслідкових залежностей їхньої дії та змін у контексті забезпечення наповнюваності дохідної частини бюджету України і сприяє мінімізації ризиків невиконання затверджених показників доходів бюджету. Проте це складна, трудомістка, комплексна процедура, оскільки постійно відбуваються зміни екзо- та ендогенних факторів національної економіки, удосконалення норм бюджетно-податкового законодавства, які вносять зміни у процеси оподаткування.

Взаємозв'язки між переліком макроекономічних і податкових показників наведено на рис. 4.26.

Проаналізуємо характер взаємодії між кількістю суб'єктів ЄДРПОУ, середньомісячною заробітною платою та фінансовими результатами підприємств, які отримали прибуток до оподаткування, і доходами зведеного бюджету (табл. 4.20).

Розглянемо коефіцієнти попарної кореляції (табл. 4.21).

Аналіз свідчить, що між доходами зведеного бюджету, кількістю суб'єктів ЄДРПОУ, середньомісячною заробітною платою та фінансовими результатами підприємств, які отримали прибуток до оподаткування, є доволі тісний взаємозв'язок.

Побудуємо модель впливу зазначених показників на доходи зведеного бюджету, що описується рівнянням:

$$Y = 0,03x_1 + 98,76x_2 + 0,43x_3 - 20\,929,62, \quad (4.1)$$

де Y – доходи зведеного бюджету; x_1 – кількість суб'єктів ЄДРПОУ; x_2 – середньомісячна заробітна плата; x_3 – фінансові результати підприємств, які одержали прибуток до оподаткування.

Залежність доходів зведеного бюджету від ВВП можна описати рівнянням:

$$Y = 0,3x_1 - 10\,503,3, \quad (4.2)$$

де Y – доходи зведеного бюджету; x_1 – ВВП.

Дослідимо взаємозв'язки між податковими надходженнями і виокремленими макропоказниками: ВВП, кількістю суб'єктів ЄДРПОУ, фінансовими результатами

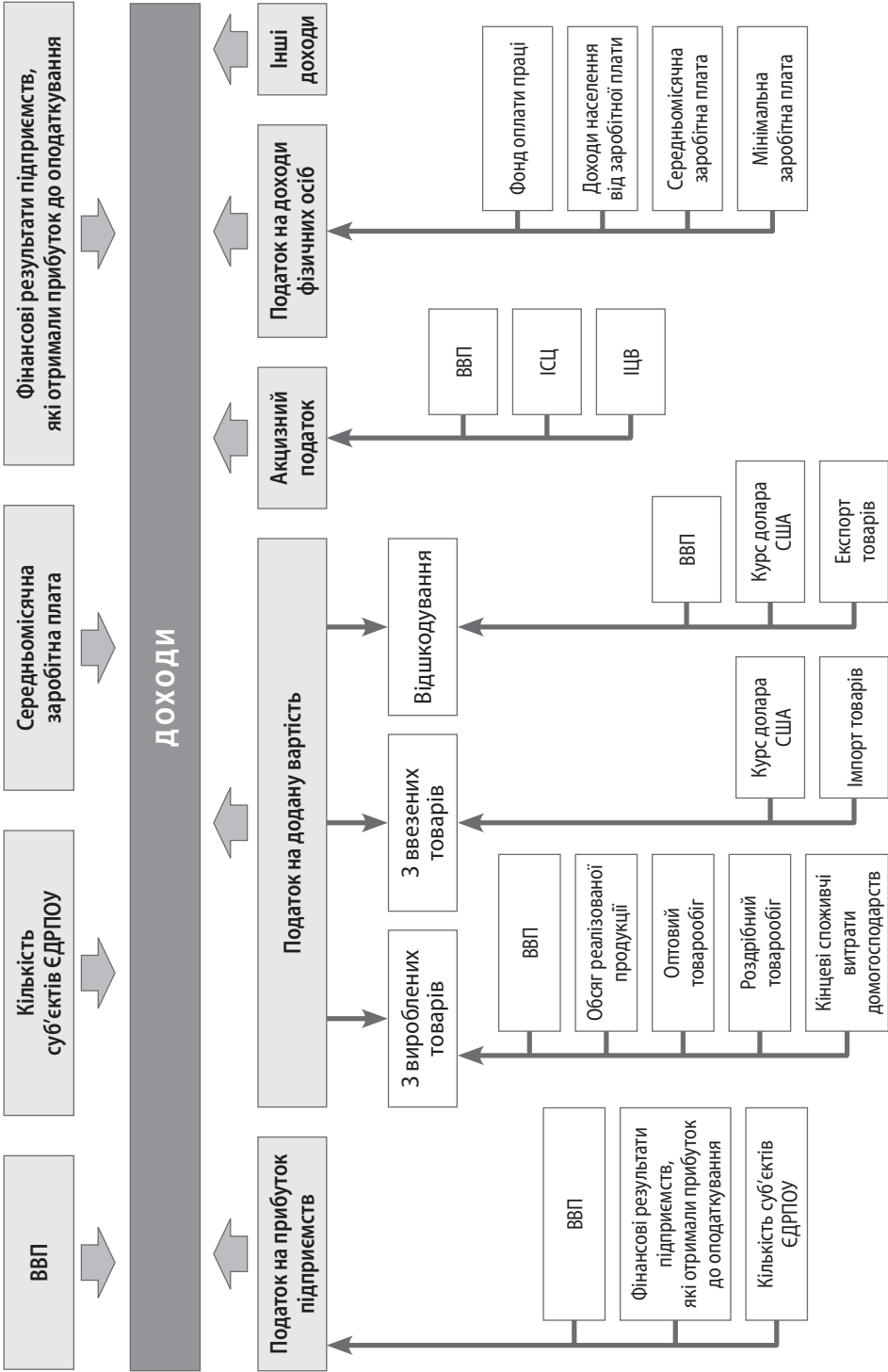


Рис. 4.26. Схема взаємозалежності макроекономічних і податкових показників

Складено автором.

Таблиця 4.20

Дані для моделювання впливу кількості суб'єктів ЄДРПОУ, середньомісячної заробітної плати та фінансових результатів підприємств, які отримали прибуток до оподаткування на доходи зведеного бюджету

Рік	Доходи зведеного бюджету, млн грн	Кількість суб'єктів ЄДРПОУ, од.	Середньомісячна заробітна плата штатних працівників, грн	Фінансові результати підприємств, які отримали прибуток, млн грн
2004	91 529,4	981 054	590	73 694,7
2005	134 183,2	1 023 396	806	89 165,1
2006	171 811,5	1 070 705	1 041	110 648,6
2007	219 936,5	1 133 200	1 351	182 994,4
2008	297 893,0	1 187 020	1 806	193 669,1
2009	272 967,0	1 228 888	1 906	143 706,6
2010	314 506,3	1 258 513	2 239	212 008,6
2011	398 553,6	1 294 641	2 633	272 726,2
2012	445 525,3	1 323 807	3 026	277 938,5
2013	442 788,7	1 341 781	3 265	234 492,2

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

Таблиця 4.21

Коефіцієнти попарної кореляції

	Доходи зведеного бюджету	Кількість суб'єктів ЄДРПОУ	Середньомісячна заробітна плата штатних працівників	Фінансові результати підприємств, які отримали прибуток
Доходи зведеного бюджету	1			
Кількість суб'єктів ЄДРПОУ	0,98	1		
Середньомісячна заробітна плата штатних працівників	0,99	0,98	1	
Фінансові результати підприємств, які отримали прибуток	0,95	0,92	0,92	1

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

підприємств, які отримали прибуток до оподаткування. Здійснено оцінювання впливу цих макропоказників на податкові надходження зведеного бюджету (табл. 4.22).

Таблиця 4.22

Дані для моделювання впливу ВВП, кількості суб'єктів ЄДРПОУ та фінансових результатів підприємств, які отримали прибуток до оподаткування, на податкові надходження зведеного бюджету

Рік	Податкові надходження, млн грн	ВВП, млн грн	Кількість суб'єктів ЄДРПОУ	Фінансові результати підприємств, які отримали прибуток, млн грн
2007	161 264,2	720 731	1 133 200	182 994,4
2008	227 164,8	948 056	1 187 020	193 669,1
2009	208 073,2	913 345	1 228 888	143 706,6
2010	234 447,7	1 082 569	1 258 513	212 008,6
2011	334 691,9	1 302 079	1 294 641	272 726,2
2012	360 567,2	1 411 238	1 323 807	277 938,5
2013	353 968,1	1 454 931	1 341 781	234 492,2

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

У результаті встановлено залежності податкових надходжень від ВВП, кількості суб'єктів ЄДРПОУ та фінансових результатів підприємств, які отримали прибуток до оподаткування:

- 1) від ВВП: $Y = 0,28x_1 - 48\,278,7$, де Y – податкові надходження зведеного бюджету; x_1 – ВВП;
- 2) від кількості суб'єктів ЄДРПОУ та фінансових результатів підприємств: $Y = 0,70x_1 + 0,64x_2 - 745\,706$, де Y – податкові надходження зведеного бюджету; x_1 – кількість суб'єктів ЄДРПОУ; x_2 – фінансові результати підприємств, які отримали прибуток до оподаткування.

Залежність ПДВ від макропоказників

Податок на додану вартість є основним бюджетоутворюючим податком, який забезпечив у 2011–2012 рр. більше 38 % усіх податкових надходжень зведеного бюджету України, проте у 2013 р. його частка знизилася до 36,2 %.

Згідно з ПКУ вартість вивезених товарів з митної території оподатковується за нульовою ставкою ПДВ. Таким чином, ПДВ пов'язаний з основними показниками виробництва товарів/послуг в Україні, обсягів їх імпорту та споживання товарів та послуг на території України. До них можна віднести показники ВВП, обсягу реалізованої продукції суб'єктами господарювання, товарообігу, споживчих витрат домогосподарств, імпорту тощо.

Основними складовими податку є: ПДВ із вироблених в Україні товарів, ПДВ із ввезених на територію України товарів та бюджетне відшкодування ПДВ (табл. 4.23).

ПДВ із ввезених товарів та послуг формує основну частину ПДВ. Відношення податку на додану вартість із ввезених на територію України товарів та послуг до ПДВ із вироблених товарів і послуг сягнуло максимального значення у кризовому 2008 р. – 1,8. Починаючи з 2009 р., дисбаланс між ПДВ за цими двома складовими знижувався і у 2013 р. становив 1,1. Це свідчить про поступове відновлення після світової фінансової кризи внутрішнього виробництва, купівельної спроможності та обсягів експорту товарів і послуг.

Таблиця 4.23

Динаміка показників податку на додану вартість

Показник	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Податок на додану вартість, у тому числі:	59 382,8	92 082,6	84 596,7	86 315,9	130 093,8	138 826,8	128 269,3
ПДВ із вироблених в Україні товарів	36 548,5	45 015,9	45 927,2	53 637,0	76 175,5	82 694,2	84 546,9
ПДВ з ввезених на територію України товарів	41 685,5	81 007,2	73 155,3	73 350,3	96 025	101 604,2	96 543,7
Бюджетне відшкодування ПДВ	-18 868,9	-34 408,5	-34 537,3	-40 671,8	-42 779,1	-45 959,0	-53 447,6

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

Проаналізуємо вплив окремих макропоказників на складові податку на додану вартість.

Здійснимо оцінювання впливу ВВП, обсягу реалізованої продукції (робіт, послуг) суб'єктів господарювання, оптового та роздрібного товарообігу, кінцевих споживчих витрат домашніх господарств на податок на додану вартість із вироблених в Україні товарів (табл. 4.24).

У результаті досліджень встановлено залежності податку на додану вартість із вироблених в Україні товарів від:

- 1) оптового та роздрібного товарообігу підприємств через рівняння:

$$Y = 0,004x_1 + 0,205x_2 - 5366,7$$
де Y – надходження від податку на додану вартість із вироблених в Україні товарів; x_1 – оптовий товарообіг; x_2 – обсяг роздрібного товарообігу підприємств;

Таблиця 4.24

Дані для моделювання впливу ВВП, обсягу реалізованої продукції (робіт, послуг) суб'єктів господарювання, оптового та роздрібного товарообігу, кінцевих споживчих витрат домашніх господарств на податок на додану вартість із вироблених в Україні товарів, млн грн

Рік	ПДВ із вироблених в Україні товарів	Обсяг реалізованої продукції (робіт, послуг) суб'єктів господарювання	Оптовий товарообіг	Обсяг роздрібного товарообігу підприємств	Кінцеві споживчі витрати домогосподарств	ВВП
2007	36 548,5	2 414 715	812 161	178 233	423 174	720 731
2008	45 015,9	3 014 742	998 578	246 903	582 482	948 056
2009	45 927,2	2 745 802	817 532	230 955	581 733	913 345
2010	53 637,0	3 366 228	993 696	280 890	686 082	1 082 569
2011	76 175,5	3 991 239	1 107 289	350 059	865 860	1 302 079
2012	82 694,2	4 203 170	1 093 291	405 114	962 627	1 411 238
2013	84 546,9	4 049 834	1 053 719	429 242	1 057 781	1 454 931

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

2) обсягу реалізованої продукції (робіт, послуг) суб'єктів господарювання та ВВП за допомогою такого рівняння: $Y = 0,0009x_1 + 0,069x_2 - 19\,338,7$, де Y – надходження від податку на додану вартість із вироблених в Україні товарів; x_1 – обсяг реалізованої продукції (робіт, послуг) суб'єктів господарювання; x_2 – ВВП.

Цікавою є модель, що виявляє вплив обсягу реалізованої продукції (робіт, послуг) суб'єктів господарювання та кінцевих споживчих витрат на додану вартість із вироблених в Україні товарів, яка описується рівнянням: $Y = 0,0009x_1 + 0,057x_2 - 14\,000,3$, де Y – надходження від податку на додану вартість із вироблених в Україні товарів; x_1 – обсяг реалізованої продукції (робіт, послуг) суб'єктів господарювання; x_2 – кінцеві споживчі витрати.

Досліджено взаємозв'язок імпорту товарів, обмінного курсу долара США та податку на додану вартість із ввезених на територію України товарів (табл. 4.25).

Модель впливу обмінного курсу долара США та імпорту товарів на податок на додану вартість із ввезених на територію України товарів описується рівнянням: $Y = 11\,177,9x_1 + 1,0x_2 - 71\,303,6$, де Y – податок на додану вартість із ввезених на територію України товарів; x_1 – обмінний курс; x_2 – імпорт товарів.

ПДФО. Надходження від податку на доходи фізичних осіб пов'язані з макроекономічними показниками, які характеризують ринок праці, доходи населення, демографічну ситуацію тощо. До основних показників належать фонд оплати праці, розмір середньомісячної та мінімальної заробітних плат, показники зайнятості населення, рівень безробіття, доходи населення від заробітної плати тощо (табл. 4.26).

Модель впливу фонду оплати праці на податок на доходи фізичних осіб зведеного бюджету описується рівнянням: $Y = 0,17x_1 + 3937,3$, де Y – податок на доходи фізичних осіб зведеного бюджету; x_1 – фонд оплати праці.

Таблиця 4.25

Дані для моделювання впливу імпорту товарів та обмінного курсу долара США на податок на додану вартість із ввезених на територію України товарів

Рік	ПДВ з ввезених на територію України товарів, млн грн	Обмінний курс, грн / дол. США	Імпорт товарів, млн дол. США
2004	12 005,4	5,32	28 996,8
2005	23 026,9	5,12	36 136,3
2006	31 898,4	5,05	45 038,6
2007	41 685,5	5,05	60 618,0
2008	81 007,2	5,27	85 535,3
2009	73 155,3	7,79	45 433,1
2010	73 350,3	7,94	60 742,2
2011	96 025,0	7,97	82 606,9
2012	101 604,2	7,99	84 658,1
2013	96 543,7	7,99	76 964,0

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

Таблиця 4.26

Дані для моделювання впливу фонду оплати праці, середньомісячної та мінімальної заробітних плат і доходів населення від заробітної плати на податок на доходи фізичних осіб зведеного бюджету

Рік	Податок на доходи фізичних осіб, млн грн	Фонд оплати праці, млн грн	Доходи населення від заробітної плати, млн грн	Заробітна плата, грн	
				середньомісячна	мінімальна
2007	34 782,1	185 048,1	278 968	1351	400
2008	45 895,8	246 878,2	366 387	1806	515
2009	44 485,3	243 646,8	365 300	1906	605
2010	51 029,3	289 081,8	449 553	2239	869
2011	60 224,5	333 533,2	529 133	2633	941
2012	68 092,4	384 458,7	593 213	3026	1 073
2013	72 151,1	408 883,7	633 737	3265	1 147

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

Модель впливу доходів населення від заробітної плати на податок на доходи фізичних осіб зведеного бюджету описується рівнянням: $Y = 0,10x_1 + 6535,9$, де Y – податок на доходи фізичних осіб зведеного бюджету; x_1 – доходи населення від заробітної плати.

Модель впливу середньої заробітної плати на податок на доходи фізичних осіб зведеного бюджету описується рівнянням: $Y = 0,195x_1 + 8575,4$, де Y – податок на доходи фізичних осіб зведеного бюджету; x_1 – середня заробітна плата.

Модель впливу мінімальної заробітної плати на податок на доходи фізичних осіб зведеного бюджету описується рівнянням: $Y = 45,5x_1 + 17 764,7$, де Y – податок на доходи фізичних осіб зведеного бюджету; x_1 – мінімальна заробітна плата.

Податок на прибуток підприємств (ППП) є загальнодержавним податком, який має особливе фіскальне значення для бюджетної системи та здатний стимулювати розвиток окремих галузей, регіонів, секторів економіки, реалізацію інноваційної та інвестиційної діяльності. Охарактеризувати ППП можна через частку у ВВП, зв'язки з фінансовими результатами підприємств та кількістю суб'єктів ЄДРПОУ тощо.

Оцінимо вплив ВВП, фінансових результатів підприємств, які отримали прибуток до оподаткування, та кількості суб'єктів ЄДРПОУ на податок на прибуток підприємств (табл. 4.27).

Модель впливу фінансових результатів підприємств, що отримали прибуток до оподаткування, та ВВП на податок на прибуток підприємств описується рівнянням: $Y = 0,10x_1 + 0,017x_2 + 4710,02$, де Y – надходження від податку на прибуток підприємств; x_1 – фінансові результати підприємств, які отримали прибуток до оподаткування; x_2 – ВВП.

Модель впливу фінансових результатів підприємств, які отримали прибуток до оподаткування, та кількості суб'єктів ЄДРПОУ на податок на прибуток підприємств описується рівнянням: $Y = 0,03x_1 + 0,014x_2 + 28 776,7$, де Y – надходження від податку на прибуток підприємств; x_1 – кількість суб'єктів ЄДРПОУ; x_2 – фінансові результати підприємств, які отримали прибуток до оподаткування.

Таблиця 4.27

Дані для моделювання впливу ВВП, фінансових результатів підприємств, які отримали прибуток до оподаткування, та кількості суб'єктів ЄДРПОУ на податок на прибуток підприємств, млн грн

Рік	ППП	Фінансовий результат підприємств, які одержали прибуток	ВВП	Кількість суб'єктів ЄДРПОУ
2007	34 407,2	182 994,4	720 731	1 133 200
2008	47 856,8	193 669,1	948 056	1 187 020
2009	33 048,0	143 706,6	913 345	1 228 888
2010	40 359,1	212 008,6	1 082 569	1 258 513
2011	55 097,0	272 726,2	1 302 079	1 294 641
2012	55 793,0	277 938,5	1 411 238	1 323 807
2013	54 993,8	234 492,2	1 454 931	1 341 781

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

Отже, простежується безпосередній вплив податкових надходжень на основні макропоказники. Планування цих надходжень на підставі постійного моніторингу та безперервного контролю є адаптивним процесом, у межах якого коригуються управлінські рішення через нові скориговані плани й, відповідно, прогнозні показники надходжень.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 4

1. Прийняття ефективних рішень з питань проактивного управління податковою системою потребує здійснення моніторингу чинного законодавства на постійній основі, аналізу та оцінювання пропозицій змін до нього, постановки завдань і цілей, реалізація яких зумовлюватиме якісні зміни у законодавстві, що забезпечуватимуть низьку витратність системи оподаткування для бізнесу і позитивну кількісну динаміку параметрів бюджетів усіх рівнів. У зв'язку з цим доцільно створити автоматизовані системи діагностики проектів нормативно-правових актів у сфері оподаткування, користувачі яких матимуть можливість: перегляду та пошуку проектів, пропозицій і повних текстів до них, аналітичних матеріалів, що відображають результати громадського та експертного обговорення проектів; оцінки пропозицій до них, результатів ступеня їх урахування у змінах до ПКУ. Це потребуватиме застосування нових програмно-інструментальних засобів.

Ухвалення комплексних раціональних рішень у процесі реформування податкової системи має ґрунтуватися на застосуванні сучасних наукових методів економічного аналізу, моделювання й прогнозування, використанні сучасних ІКТ, створенні інформаційно-аналітичного забезпечення з метою побудови ефективного нормативно-правового забезпечення у сфері оподаткування.

2. Роль інформаційно-аналітичного забезпечення супроводження модернізації податкової системи полягає у формуванні середовища, здатного інтегрувати в межах усіх фінансових органів різних рівнів телекомунікаційне, програмне, інфор-

маційне та інше забезпечення на базі сучасних ІКТ з використанням сховищ і баз даних, інших засобів інформатизації, застосовувати ефективні інформаційно-аналітичні інструменти, здійснювати оперативний та системний аналіз стану й перспектив діяльності фіскальних органів загалом, сприяти прийняттю науково обґрунтованих рішень щодо реалізації податкової політики.

Одним із підходів до вдосконалення формування інформаційних ресурсів статистики податків є створення національної інтегрованої статистичної інформаційно-аналітичної бази на підставі систем бізнес-аналітики, окремі розподілені й непов'язані компоненти якої розміщені в Державній службі статистики України. Необхідно забезпечити взаємодію та координацію інформаційно-аналітичних систем центральних органів виконавчої влади, зокрема Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Державної фіскальної служби України, Державної казначейської служби України та інших профільних міністерств.

3. Основними завданнями, виконання яких забезпечується шляхом інформаційно-аналітичного супроводу податкової системи, є: здійснення контролю за повним і своєчасним надходженням податків; підвищення оперативності, достовірності та якості інформації, використовуваної для прийняття рішень органами ДФСУ; реалізація взаємодії між платниками податків і фіскальними органами на базі використання електронної звітності та електронного документообігу, що істотно скоротить адміністративні процедури, пов'язані зі справлянням й адмініструванням податків, і дасть можливість сформувати статистичну базу, створити єдиний інтегрований інформаційно-статистичний простір держави з метою інформаційного забезпечення профільних міністерств і відомств та підвищення прозорості податкового адміністрування.

Основними вимогами до розроблення інформаційно-довідкової системи супроводу змін норм податкового законодавства з метою вдосконалення ПКУ є формування єдиного інформаційного простору і забезпечення швидкого моніторингу, діагностики й оцінювання законопроектів і пропозицій.

4. З урахуванням актуальних вимог розроблено інформаційно-довідкову систему супроводу змін норм податкового законодавства, яку впроваджено в дослідну експлуатацію. Введення системи у промислову експлуатацію має забезпечити спрощення процесу розроблення проектів нормативно-правових актів у сфері оподаткування з урахуванням думок експертів та громадськості, створить середовище для оцінювання кожного з елементів проектів норм із можливістю подальшого аналізу й розрахунків щодо впливу на доходи бюджету та економіку загалом.

За результатами функціонування ІДС супроводу змін норм податкового законодавства встановлено, що з моменту прийняття ПКУ до серпня 2014 р. у Верховній Раді України зареєстровано 1209 законопроектів у сфері оподаткування, серед яких 623 стосуються змін до Податкового кодексу України, із них на серпень 2014 р. прийнято 66 законопроектів.

5. Податкові надходження є основним джерелом формування доходів зведеного бюджету України; належне та своєчасне формування і контроль за ними мають вагомe значення для функціонування національної економіки.

Проте часті зміни податкового законодавства призводять до структурних коливань доходів. Так, у 2011 р. доходи зведеного бюджету зросли на 26,7 % порівняно з попереднім роком, у 2012 р. – на 11,8, а у 2013 р. знизилися на 0,6 %. Податкові надходження у 2013 р. зменшилися на 1,8 % порівняно з 2012 р. Доходи державного бюджету в 2013 р. знизилися на 2 % порівняно з 2012 р., а податкові надходження – на 4,3 %. У 2013 р. також відбулося зниження доходів місцевих бюджетів на 1,9 % порівняно з 2012 р.

6. Основна частка податкових надходжень зведеного бюджету формується за рахунок таких платежів: податку на додану вартість, податку на доходи фізичних осіб, податку на прибуток підприємств й акцизного податку, що становили протягом 2007–2013 рр. близько 85,6 %. Під час аналізованого періоду простежувалася тенденція до поступового збільшення питомої ваги податку на додану вартість та акцизного податку з відповідним зменшенням частки податку на прибуток підприємств. Це є свідченням того, що чинна податкова система України орієнтована на надходження насамперед від непрямих податків, які сплачуються кінцевими споживачами в ціні товарів, робіт (послуг).

7. Для підвищення ефективності справляння податку на доходи фізичних осіб необхідно: комплексно спростити всю систему оподаткування їхніх доходів; запровадити рельєфнішу прогресивну шкалу оподаткування; переглянути співвідношення бази податку на доходи фізичних осіб та єдиного соціального внеску (знизити єдиний соціальний внесок); зменшити податкове навантаження на роботодавця; удосконалити оподаткування пасивних доходів, зокрема вітчизняних та іноземних дивідендів, страхових виплат, доходів від трастів та інвестиційних фондів; встановити “непрямі” методи визначення доходу; спростити загальну систему оподаткування доходів фізичних осіб від підприємницької діяльності.

8. Серед невідкладних заходів щодо підвищення ефективності справляння податку на прибуток підприємств слід виокремити: максимальне зближення податкового та бухгалтерського обліку за рахунок зменшення кількості податкових різниць; запровадження обов’язкового аудиту фінансової звітності та податкової консолідації на підставі найкращої світової практики тощо.

9. Дослідження основних чинників, які визначають формування податкових надходжень, є обов’язковою передумовою для виявлення причинно-наслідкових залежностей їхньої дії та змін у контексті забезпечення наповнюваності дохідної частини бюджету України і сприяє мінімізації ризиків невиконання затверджених показників доходів бюджету.

До ключових факторів, що призводять до значних коливань податкових надходжень та підвищують імовірність відхилення фактичних показників бюджету від планових, є часті зміни: бюджетного і податкового законодавств, зокрема Бюджетного та Податкового кодексів України, законів України про Державний бюджет України на відповідні роки, бюджетної класифікації тощо та непередбачувані зміни екзо- та ендогенних чинників. Зокрема, *економічних*: пертурбації економічної ситуації в країні чи загалом у світі (фінансово-економічні світові кризи,

економічні цикли); рівень інфляції та безробіття; коливання валютного курсу й цін на енергоносії; рівень доходів населення; темпи розвитку економіки; структура економіки; величина державного боргу, дефіцит бюджету та ін.; *політичних*: зміни політичного курсу; геополітична стабільність (східні області України) тощо; *соціальних*: рівень життя, прожитковий мінімум, середня заробітна плата, рівень пенсійного забезпечення та ін.

10. У результаті досліджень встановлено основні залежності надходжень бюджету від макропоказників, зокрема: між доходами бюджету і ВВП, кількістю суб'єктів ЄДРПОУ та фінансовими результатами підприємств, які отримали прибуток до оподаткування; між податком на прибуток підприємств та ВВП, фінансовими результатами підприємств, які отримали прибуток до оподаткування, кількістю суб'єктів ЄДРПОУ; між податком на доходи фізичних осіб і фондом оплати праці, доходами населення від заробітної плати, середньомісячною і мінімальною заробітними платами; між акцизним податком і ВВП, індексом цін виробників й індексом споживчих цін; між податком на додану вартість із ввезених товарів та послуг і курсом валют та імпортом товарів; між податком на додану вартість із вироблених в Україні товарів та ВВП, обсягом реалізованої продукції, оптовим та роздрібним товарообігом та кінцевими споживчими витратами домогосподарств; відшкодуванням ПДВ і ВВП, курсом валют та експортом товарів.

11. Головними завданнями модернізації податкової системи України на основі інформаційно-аналітичного супроводу з метою економічного зростання та інноваційного розвитку є: забезпечення відповідності податкових надходжень реальним можливостям національної економіки, узгодженості й збалансованості інтересів загальнодержавного управління і місцевого самоврядування; децентралізація фіскальних повноважень на користь територіальних громад й органів місцевого самоврядування; зменшення кількості податків і зборів та спрощення процедури їх сплати; оптимізація форм податкових декларацій і скорочення кількості додатків до них; упровадження електронного документообігу між платниками і контролюючими органами; покращання відносин між податковими органами і платниками податків на засадах партнерства за допомогою використання ІКТ, зокрема запровадження адміністративних електронних послуг, що надаються платникам податків; захист прав та інтересів платників податків, формування механізму гарантій виконання законодавства всіма учасниками податкових відносин; підвищення якості та результативності податкового контролю; застосування дистанційних методів перевірок; створення електронного кабінету для всіх без винятку платників податків; налагодження обміну фінансовою інформацією в режимі реального часу між усіма учасниками системи управління державними фінансами, Міністерством фінансів України, Державною фіскальною службою України, Державною казначейською службою України і Державною фінансовою інспекцією України; автоматизація цих процесів із метою прозорості здійснення фінансових операцій державою, бізнесом, громадянами; розширення системи фіскальних стимулів інвестиційної діяльності; своєчасне відшкодування ПДВ завдяки сучасним ІКТ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Dealing with Construction Permits / Ease of Doing Business in Ukraine // Doing Business [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine#dealing-with-construction-permits>.
2. Електронний кабінет платника податків // Державна фіскальна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kpr.minrd.gov.ua>.
3. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
4. Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=356065&cat_id=355990.
5. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України від 27.02.2014 № 799-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/799-vii>.
6. Сайт ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndfi.minfin.gov.ua>.

5 ФІНАНСОВИЙ СЕКТОР УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ

5.1. ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОГО СЕКТОРУ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ

Розвиток фінансового сектору – необхідна складова зростання національної економіки. Взаємозв'язок реального сектору економіки та фінансової системи виявляється через функцію трансформації заощаджень у інвестиції, міжгалузевого та міжрегіонального переливання капіталу. Саме за таких умов особливого значення набуває ефективність функціонування її інституційної інфраструктури. Кожна з фінансових інституцій може надати потужний імпульс певному сегментові фінансового ринку, що спрямовуватиме фінансові ресурси в реальний сектор, який він обслуговує. Для розроблення та впровадження фінансових інновацій на практиці вітчизняні інституції повинні мати достатній обсяг активів.

Основним індикатором розвитку фінансової системи країни є локалізація операцій з міграції та трансформації вільного капіталу – в країнах з розвинутою економікою вони в повному обсязі відбуваються на розвинутому, регульованому й прозорому фінансовому ринку. Наявність досконалої інституційної фінансової інфраструктури – запорука успішної реалізації функціонального призначення будь-якої фінансової системи та фінансового ринку загалом, оскільки система фінансового посередництва, як підсистема такого ринку, не тільки сприяє перетворенню заощаджень на інвестиції, а й бере участь в організації системи нагромадження капіталу. При цьому синергетична єдність категорій системи й підсистеми передбачає, що етап розвитку фінансового ринку визначальний під час аналізу системи фінансового посередництва.

З метою виокремлення особливостей розвитку фінансового сектору України в контексті забезпечення економічного зростання проаналізуємо основні показники, зокрема трансформації залучених капіталів у інвестиції через інституції фінансового сектору. Важливо розглянути основні тенденції, притаманні професійним учасникам фінансового

ринку, співвідношення між різними національними фінансовими інституціями за обсягами їхніх активів та окремими показниками економічного розвитку.

Статистичні показники фінансових інституцій в Україні за 2004–2013 рр. свідчать, що за кожною з виокремлених груп інвесторів зростає загальна вартість активів. Однак зберігається тенденція до домінування банківського сектору, яка підтверджується найбільшою часткою банків у сукупних активах інституційних інвесторів (85,9–89,7 %), оцінкою відношення банківських активів до активів фінансових посередників парабанківської системи. Таке перевищення досягло максимального значення на початку кризових подій у 2008 р. – 8,75 (табл. 5.1).

Отриманий показник співвідношення активів банків та небанківських фінансових установ свідчить, що в Україні під час економічного зростання формувалася стійка тенденція до розвитку банкоцентричної моделі фінансового ринку. Проте, незважаючи на збільшення активів банків у післякризовий період, інші фінансові установи, котрі надають інвестиційні послуги, почали швидшими темпами нарощувати обсяги загальних активів, про що свідчить зниження цього співвідношення до 5,2 у 2013 р.

На наш погляд, доцільно розрахувати показник, який віддзеркалює ступінь розвитку інституційних інвесторів – коефіцієнт інституціоналізації (L_{ga}), що експертами Організації економічного співробітництва та розвитку визначається за формулою¹:

$$L_{ga} = \frac{GA}{GDP}, \quad (5.1)$$

де GA – загальні активи окремих груп інституційних інвесторів; GDP – валовий внутрішній продукт країни.

Отримані коефіцієнти інституціоналізації за кожною групою вітчизняних інституційних інвесторів у 2004–2013 рр. наведено на рис. 5.1.

Аналіз свідчить, що протягом 2004–2013 рр. найшвидше зростали активи інститутів спільного інвестування, частка яких у ВВП країни збільшилася з 0,56 до 12,2 % і становила 177 523 млн грн. Навіть у період фінансової кризи цей вид інституційних інвесторів нарощував присутність на фінансовому ринку України. Зокрема, у 2009 р. більше активів зафіксовано на рівні 19 282,27 млн грн, або +30,48 %².

Темпи зростання активів ІСІ та їх відношення до ВВП країни виявилися значно динамічнішими порівняно з аналогічними показниками банківського сектору, коефіцієнт інституціоналізації яких, починаючи з 2008 р., зменшився на 9,83 %, і це попри те, що частка фінансових ресурсів населення й підприємств, залучених до банківської системи України, майже в чотири рази перевищує активи ринку спільного інвестування³.

¹ *Thompson J. Government Systems for Collective Investment Schemes in OECD Countries / J. Thompson, S. Choi // OECD Financial Affairs Division, Occasional Paper. – 2001. – № 1. – 204 р.*

² Офіційний сайт Української асоціації інвестиційного бізнесу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uaib.com.ua>.

³ Річний звіт НКЦПФР за 2012 рік: інновації для розвитку ринку / Нац. комісія з цін. паперів та фонд. ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nssmc.gov.ua/user_files/content/58/1370875350.pdf.

Таблиця 5.1
Динаміка загальної вартості активів вітчизняних інституційних інвесторів, млн грн

Інституційний інвестор	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Активи банків	134 348,0	213 878,0	340 179,0	599 396,0	926 086,0	880 302,0	942 088,0	1 054 280,0	1 127 172,0	1 278 095,0
Активи ІСІ	1 938,5	6 903,8	17 145,2	40 611,3	63 258,7	82 540,9	105 866,6	126 789,6	157 201,1	177 523,0
Активи страхових компаній	20 012,8	20 920,1	23 995,0	32 213,0	41 930,5	41 970,1	45 234,6	48 122,7	56 224,7	66 387,5
Активи НПФ	10,5	46,2	142,0	280,7	612,2	857,9	1 144,3	1 386,9	1 660,1	1 735,4
Загальна вартість активів інституційних інвесторів	156 309,8	241 748,1	381 461,2	672 501,0	1 031 887,3	1 005 670,9	1 094 333,4	1 230 579,2	1 342 257,9	1 523 740,9
Співвідношення активів банків та небанківських фінансових установ, <i>разів</i>	6,11	7,67	8,24	8,19	8,75	7,02	6,18	5,98	5,24	5,20

Складено за даними Національного банку України (<http://www.bank.gov.ua>), Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (<http://www.nssmf.gov.ua/fund/info>), Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (<http://www.nfr.gov.ua>).

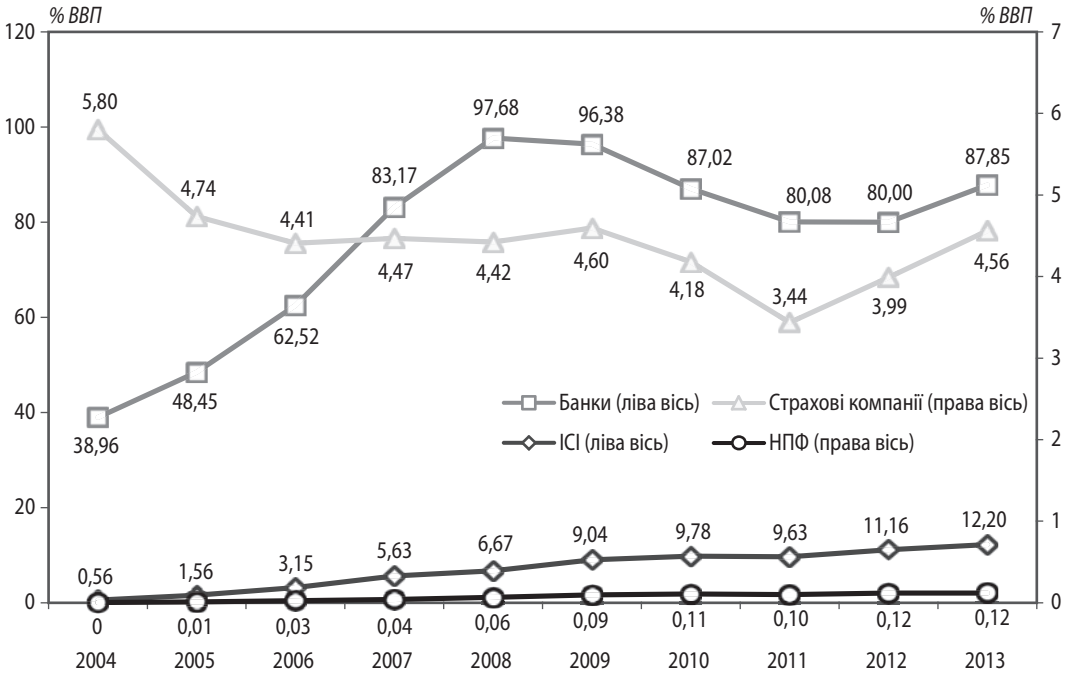


Рис. 5.1. Динаміка зміни коефіцієнта інституціоналізації (L_{ga}) вітчизняних інституційних інвесторів

Складено автором.

Як бачимо, у період кризи та посткризового відновлення показники інституціоналізації банків і страхових компаній спрямовувалися у бік низхідних трендів. Натомість коефіцієнти інституціоналізації ІСІ та НПФ стабільно зростали, незважаючи на те, що обсяг активів останніх відносно ВВП є надто мізерним. Ця особливість заслуговує на увагу, адже створює передумови для висновків про посилення впливу на економічне зростання ІСІ та НПФ.

Головною метою цього дослідження є пошук відповіді на питання, чи зумовлює розвиток національних фінансових інституцій розвиток фондового ринку, і навпаки.

За основні показники розвитку інституційних інвесторів візьмемо їхні активи, вкладення в цінні папери, а також ключові індикатори, що визначають діяльність окремих інвесторів.

Банківські установи в Україні є активними учасниками вітчизняного фондового ринку та можуть виконувати практично всі функції: емітента, інвестора, інфраструктурного учасника.

Вони значно активізували діяльність на ринку цінних паперів, про що свідчить аналіз банківських вкладів у цінні папери, обсяг яких наприкінці 2013 р. дорівнював 138 287 млн грн (+9,83 %). Незважаючи на кількарізове зростання вкладень банків у цінні папери та позитивну динаміку, що спостерігалася за всі досліджувані роки, таке істотне збільшення вартості портфеля цінних паперів не вплинуло на

їхню незначну частку в загальних активах. Найбільший приріст вкладень у цінні папери відбувся у 2010 р. (+112,43 %), коли їхня частка у структурі активів зросла майже вдвічі. Однак через два роки цей показник втратив понад 102 %: наприкінці 2013 р. сума вкладень у цінні папери на один банк у середньому становила 768,26 млн грн, що на 39,55 % більше за показник 2012 р. (табл. 5.2).

Таблиця 5.2

Динаміка вкладень у цінні папери комерційних банків України

Показник	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Вкладення в цінні папери, млн грн	14 338	14 466	28 693	40 610	39 335	83 559	87 719	96 340	138 287
Частка вкладень у цінні папери в активах банків, %	6,42	4,09	4,63	4,39	4,47	8,87	8,32	8,55	9,82
Темп приросту, %	–	0,89	98,3	41,53	–3,14	112,43	4,98	9,83	43,54
Кількість діючих банків, од.	165	170	175	184	182	176	176	175	180
Вкладення в цінні папери, у середньому на один банк, млн грн	86,9	85,09	163,96	220,71	216,13	474,77	498,40	550,51	768,26

Складено за даними бюлетенів Національного банку України за 2012 і 2013 рр. (http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=109068; <http://www.bank.gov.ua/Publication/econom/Buletен/2013/bull12-10.pdf>).

Оскільки сформовані портфелі фінансових інструментів вітчизняних банківських установ значно перевищують відповідні портфелі інших інституційних інвесторів, необхідно проаналізувати обсяги їхніх операцій. Розглянемо структуру загального портфеля цінних паперів українських комерційних банків за 2005–2013 рр. (табл. 5.3).

Таблиця 5.3

Динаміка структури загального портфеля цінних паперів банків України

Показник		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Загальний портфель цінних паперів, усього, у тому числі:	млн грн	11 615	13 657	21 678	34 709	34 725	74 366	81 910	95 802	135 145
торговий портфель	млн грн	700	3 826	5 970	5 706	2 599	7 531	11 272	16 959	10 588
	%	6	28	28	16	7	10	14	18	7
портфель на продаж	млн грн	8 066	6 817	10 971	24 637	26 130	56 623	59 922	73 184	118 999
	%	69	50	51	72	76	76	73	76	87
портфель до погашення	млн грн	2 582	2 481	3 500	2 869	4 681	8 633	8 785	3 340	2 792
	%	23	18	16	8	13	12	11	4	2
інвестиції в асоційовані та дочірні компанії	млн грн	268	535	1 238	1 498	1 315	1 577	1 932	2 320	5 558
	%	2	4	6	4	4	2	2	2	4

Складено за даними бюлетенів Національного банку України за 2012 і 2013 рр. (http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=109068; <http://www.bank.gov.ua/Publication/econom/Buletен/2013/bull12-10.pdf>).

Аналіз свідчить про домінуючу роль фінансових інструментів у портфелі на продаж, частка яких протягом останніх трьох років коливалася в межах 75 %. Відповідно інші напрями не відігравали суттєвої ролі, особливо інвестиції в асоційовані та дочірні компанії, частка котрих знизилася до 2 %.

Портфель до погашення протягом 2005–2008 рр. поступово зменшився з 22 до 8 % відповідно, й навіть його відновлення у 2009 р. до 13 % не забезпечило підтримки загальних темпів зростання вкладень у цінні папери, частка яких за 2011–2013 рр. скоротилася майже вдвічі (до 2 %). Зазначимо, що торговий портфель є досить чутливим до змін в економічній кон'юнктурі та ситуації на фондовому ринку, котрий зазнав падіння в період кризи. Проте його частка, що становила 7 % у 2013 р., на 75 % менша за найкращі показники, зафіксовані у 2006–2007 рр.¹

Обсяги інвестицій вітчизняних комерційних банків у цінні папери постійно зростали, однак із певним гальмуванням у період світової фінансової кризи. Загалом усі операції не перевищували 7,5 % банківських активів, але були більшими, ніж вкладення в цінні папери будь-яких інших інституційних інвесторів.

Протягом аналізованого періоду портфель цінних паперів комерційних банків, окрім акцій, активно зростав, у окремі роки – стрімкими темпами, зокрема в 1,9 раза у 2008 р. та у 2,3 раза у 2010 р. (табл. 5.4).

Обсяг торгового портфеля під впливом кризових явищ у 2009 р. скоротився у 2,5 раза, проте наступного року збільшився в 6 разів. Загалом слід відзначити високу частку цінних паперів у портфелі на продаж (станом на кінець 2013 р. – 91 %), найменше значення якої було зафіксовано на рівні 57 % у 2006 р. Протягом останніх шести років вона, хоч і зменшувалася, перевищувала поріг 75 % усього портфеля.

Статистичні дослідження показують, що протягом періоду економічного зростання обсяги портфеля акцій мали стійку тенденцію до збільшення. Однак світова

Таблиця 5.4

Динаміка структури портфеля цінних паперів комерційних банків України, крім акцій

Показник		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Загальний портфель цінних паперів, усього, у тому числі:	<i>млн грн</i>	8 035	9 548	15 200	28 134	30 086	68 925	75 926	88 854	127 734
торговий портфель	<i>млн грн</i>	224	1 624	2 416	2 667	1 081	6 129	9 535	15 316	8 695
	%	3	17	16	10	4	9	12	17	7
портфель на продаж	<i>млн грн</i>	5 230	5 444	9 283	22 598	22 598	54 163	57 606	70 198	116 247
	%	65	57	61	80	80	79	76	79	91
інвестиції в асоційовані та дочірні компанії	<i>млн грн</i>	2 582	2 481	3 500	2 869	2 869	8 633	8 785	3 340	2 792
	%	32	26	23	10	16	12	12	4	2

Складено за даними бюлетенів Національного банку України за 2012 і 2013 рр. (http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=109068; <http://www.bank.gov.ua/Publication/econom/Buletен/2013/bull12-10.pdf>).

¹ Бюлетень Національного банку України. – 2013. – № 1–12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/Publication/econom/Buletен/2013/bull12-10.pdf>.

фінансова криза призвела до його істотного зниження у 2009 р. – в 1,4 раза. Упродовж наступних років сукупні обсяги портфеля поступово відновлювалися, досягнувши на кінець 2013 р. 7411 млн грн (табл. 5.5). Структура портфеля акцій комерційних банків зазнала кардинального переформатування. Якщо у 2005 р. домінували акції в портфелі на продаж (79 %), то вже у 2006 р. їхня частка скоротилася більше ніж удвічі, натомість майже в чотири рази зросла частка акцій у торговому портфелі та ще більше в абсолютному вимірі. Інвестиції в асоційовані й дочірні компанії збільшили присутність у портфелі за 2005–2013 рр. із 7 до 37 %¹.

Протягом 2005–2013 рр. спостерігалось значне коливання частки акцій у торговому портфелі й портфелі на продаж із поступовою втратою обсягів першого й нарощуванням другого. Фінансова криза найбільше вплинула саме на послаблення позицій торгового портфеля, який за 2009 р. зменшився більше ніж удвічі (див. табл. 5.5).

Друге місце на фінансовому ринку посідають страхові компанії. Механізм конкуренції серед страховиків виконує важливу селективну функцію. У табл. 5.6 наведено кількісні характеристики вітчизняних страхових компаній. Щороку національний страховий ринок залишають декілька неконкурентоспроможних страховиків і водночас з'являються декілька нових.

Згідно з даними Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Нацкомфінпослуг), загальна кількість страхових компаній (СК) із 2009 р. зменшилася на 43 одиниці й на 31 грудня 2013 р. становила 407, у тому числі 62 СК зі страхування життя (у 2009 р. – 72)².

Таблиця 5.5

Динаміка структури портфеля акцій комерційних банків України

Показник		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Загальний портфель акцій, усього, у тому числі:	<i>млн грн</i>	3 580	4 109	6 478	6 575	4 640	5 440	5 984	6 948	7 411
	торговий портфель	<i>млн грн</i>	4 762	2 202	3 553	3 038	1 518	1 402	1 757	1 643
	%	14	54	46	46	33	26	29	24	26
портфель на продаж	<i>млн грн</i>	28 396	1 373	1 687	2 039	1 807	2 462	2 316	2 986	2 752
	%	79	33	31	31	39	45	39	43	37
інвестиції в асоційовані та дочірні компанії	<i>млн грн</i>	268	535	1 238	1 498	1 315	1 577	1 932	2 320	2 766
	%	7	13	23	23	28	29	32	33	37

Складено за даними бюлетенів Національного банку України за 2012 та 2013 рр. (http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=109068; <http://www.bank.gov.ua/Publication/econom/Buletен/2013/bull12-10.pdf>).

¹ Бюлетень Національного банку України. – 2012. – № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/Publication/econom/Buletен/2013/bull12-10.pdf>.

² Підсумки діяльності страхових компаній за 2013 рік / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nfp.gov.ua/files/OgliadRinkiv/SK/sk_%202013.pdf.

Таблиця 5.6

Динаміка кількісних показників діяльності вітчизняних страхових компаній

Показник	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Кількість зареєстрованих страховиків, од.	398	411	446	469	450	456	442	414	407
із них компанії зі страхування життя	45	55	65	72	72	67	64	62	62
Внесено до Державного реєстру (нових), од.	36	33	54	6	2	6	–	1	7
Вилучено з Державного реєстру, од.	21	20	19	12	6	–	14	35	3
Частка валових страхових премій, що належить першим трьом страховикам, %	12,2	11,8	11,7	11,5	11,2	13,6	13,7	19,3	13,5
Частка валових страхових премій, що належить першим 50 страховикам, %	73,7	72,3	67,1	70,1	75,2	76,6	76,8	81,3	77,5

Джерело: Інформація про стан і розвиток страхового ринку України / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfp.gov.ua/content/informaciya-pro-stan-i-rozvitok.html>.

Порівняно з аналогічним періодом 2012 р. зросли загальні активи та обсяг сплачених статутних капіталів страховиків (31 грудня 2013 р. приріст дорівнював 18,1 і 4,5 % відповідно). Разом із тим активи, визначені ст. 31 Закону України “Про страхування” для представлення коштів страхових резервів, зменшилися на 22,4 %.

Приріст загальних активів частково пояснюється тим, що до їхнього обсягу у зв’язку зі змінами звітних форм для страховиків стали включати частку перестраховиків у страхових резервах у обсязі 3052,8 млн грн, яка до того не збільшувала величини активів.

Зменшення активів, визначених ст. 31 Закону України “Про страхування” для представлення коштів страхових резервів, зумовлене насамперед зниженням обсягів акцій на 40,3 % (з 29,9 млрд на 31 грудня 2012 р. до 17,8 млрд грн на 31 грудня 2013 р.), котрі становлять близько 47 % зазначених активів. Також зменшилися такі види активів, як облігації (на 48,5 %), нерухоме майно (на 7,9 %), цінні папери, що емітуються державою (на 9,8 %). Збільшились активи в грошових коштах на поточних рахунках (на 15,6 %), банківські вклади (депозити) (на 6,3 %), права вимоги до перестраховиків (на 59,5 %).

На 31 грудня 2013 р. порівняно з аналогічним періодом 2012 р. структура активів дозволених категорій, що їх використовують страховики для представлення коштів страхових резервів, істотно не змінилася.

Концентрація вітчизняного страхового ринку також є значною, адже першим трьом страховикам належить майже 14 % ринку, а перших 50 страховиків зібрали більше ніж 75 % страхових премій. З огляду на це понад 400 компаній отримують лише 25 % усіх страхових премій. Вочевидь, вони не є конкурентними гравцями на ринку і створені суто для забезпечення інтересів їхніх власників.

Страхові премії у 2013 р. зросли на 33,2 %. Їхня частка відносно ВВП становила 2 %, що на 0,5 в. п. більше порівняно з 2012 р.; водночас частка чистих страхових премій відносно ВВП залишилася на рівні попереднього року (1,5 %). Розмір валових страхових виплат у 2013 р. дорівнював 4651,8 млн грн (табл. 5.7).

Таблиця 5.7

Динаміка основних фінансових показників вітчизняних страхових компаній

Показники	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Загальні активи страховиків, млн грн	20 920,0	23 995,0	32 213,0	41 930,5	41 970,1	45 234,6	48 122,7	56 224,7	66 387,5
Обсяг сплачених статутних фондів, млн грн	6 641,0	8 391,2	10 633,6	13 206,4	14 876,0	14 429,2	14 091,8	14 579,0	15 232,5
Валові страхові премії, млн грн	12 853,5	13 829,9	18 008,2	24 008,6	20 442,1	23 081,7	22 693,5	21 508,2	28 661,9
Валові страхові виплати, млн грн	1 894,2	2 599,6	4 213,0	7 050,7	6 737,2	6 104,6	4 864,0	5 151,0	4 651,8
Рівень валових виплат, %	14,7	18,8	23,4	29,4	33,0	26,4	21,4	23,9	16,2
Чисті страхові премії, млн грн	7 482,8	8 769,4	12 353,8	15 981,8	12 658,0	13 327,7	17 970,0	20 277,5	21 551,4
Чисті страхові виплати, млн грн	1 546,7	2 326,2	3 884,0	6 546,1	6 056,4	5 885,7	4 699,2	4 970,0	4 566,6
Рівень чистих виплат, %	20,7	26,5	31,4	41,0	47,8	44,2	26,2	24,5	21,2
Обсяг сформованих страхових резервів, млн грн	5 045,8	6 014,1	8 423,3	10 904,1	10 141,3	11 371,8	11 179,3	12 577,6	14 435,7
у тому числі:									
резерви зі страхування життя	345,4	608,3	991,3	1 609,0	1 789,2	2 185,2	2 663,8	3 222,6	3 845,8
технічні резерви	4 700,4	5 405,8	7 432,0	9 295,1	8 352,1	9 186,6	8 515,5	9 355,0	10 589,9

Джерело: Інформація про стан і розвиток страхового ринку України / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfr.gov.ua/content/infomacsiya-pro-stan-i-rozvitok.html>.

Більшість учасників фінансового ринку зазначають, що страхуванням охоплено приблизно 15 % усіх можливих об'єктів, хоча наведені дані свідчать про певну насиченість страхового ринку або принаймні задоволення платоспроможного попиту його суб'єктів. До того ж таке насичення ринку досягалось агресивною політикою страховиків. Після фінансової кризи ці можливості зникли, й темпи зростання страхового ринку відновлюватимуться, найімовірніше, лише при поступовому збільшенні доходів населення, за умови активізації діяльності страховиків із банківськими установами, а також у результаті взаємодії у формі "фінансового супермаркету".

Позитивною тенденцією є збільшення обсягів страхування життя на 36,9 % у 2013 р. (табл. 5.8). Але, незважаючи на значні темпи зростання протягом останніх років (+282 %), частка СК у загальних обсягах зібраних страхових премій залишалася на рівні 8 %, а кількість компаній, які реально працювали в цьому секторі, обчислювалася одиницями. Три найбільших СК зі страхування життя отримували майже 50 % усіх страхових премій, а перших 10 – 84 %.

Нерозвиненість страхування життя можна вважати найбільшим недоліком страхового ринку України, адже світові тенденції свідчать про домінування саме цього виду страхування, а в окремих країнах його частка досягає 90 % зібраних страхових премій.

Найбільше страхові компанії конкурують із банківськими установами, оскільки сфери їхньої діяльності часто перетинаються. Ці фінансові посередники мають спільні цільові групи вкладників, наприклад фізичних осіб, котрі роблять вибір між накопичувальними страховими полісами й банківськими депозитами.

Основними перевагами накопичувального особистого страхування є нижча ризикова складова, ніж у банківських установ, можливість довгострокового інвестування фінансових ресурсів через меншу зворотну ліквідність інструментів їх залучення (страхових полісів) та, як наслідок, збільшення їхньої прибутковості для інвесторів. Однак, попри те, що цільові ринки банківського і страхового сегментів перетинаються, вони є різноспрямованими. Основна відмінність між ними полягає в різній мотивації інвесторів під час придбання певних фінансових інструментів.

Так, якщо до послуг банків зазвичай звертаються вкладники, для яких основними мотивами є насамперед рентабельність і відносна ліквідність вкладень, то накопичувальні страхові поліси купують ті, для кого поряд із рентабельністю одним із найважливіших критеріїв є додатковий захист від можливих ризиків. Тобто про цінову конкурентну боротьбу за спільного інвестора не йдеться. Коли для вкладника першорядними є такі переваги, як ліквідність, можливість вільного здійснення внесків, то вкладник навіть за кращих умов страхування обере банківську установу. Водночас інвестор, що хоче застрахуватися, зробить це навіть за умов привабливіших процентів за банківськими депозитами. З огляду на це можна говорити не про пряму, а про перехресну еластичність попиту за ціною. Взаємозалежність, а отже, жорстка конкурентна боротьба має набагато нижчий рівень, аніж у інших фінансових посередників.

Зважаючи на те, що саме компанії зі страхування життя є основними постачальниками довгострокових ресурсів на фінансовому ринку, цілком очевидно, що сучасна ситуація на страховому ринку не сприяє його загальній еволюції та незначно впливає на розвиток фінансового ринку. У цьому можна переконатися, розглянувши напрями інвестування активів вітчизняних страховиків (табл. 5.9).

Таблиця 5.8

Динаміка валових надходжень страхових платежів до вітчизняних страховиків

Показники	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Усі види страхування, млн грн	12 853,5	13 830,0	18 008,2	24 008,6	20 442,1	23 081,7	22 693,5	21 508,2	28 661,9
Види страхування, інші, ніж страхування життя, млн грн	12 532,2	13 379,2	17 224,4	22 913,0	19 614,7	22 175,2	21 347,1	19 698,7	26 185,2
Частка страхування, іншого, ніж страхування життя, %	97,50	96,74	95,65	95,44	95,95	96,07	94,07	91,59	91,36
Страхування життя, млн грн	321,3	450,8	783,9	1 095,5	827,3	906,5	1 346,4	1 809,5	2 476,7
Частка страхування життя, %	2,50	3,26	4,35	4,56	4,05	3,93	5,93	8,41	8,64

Джерело: Інформація про стан і розвиток страхового ринку України / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfp.gov.ua/content/informaciya-pro-stan-i-rozvitok.html>.

Таблиця 5.9

Напрями інвестування активів вітчизняних страхових компаній, млн грн

Показники	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Загальні активи за балансом	20 920,0	23 995,0	32 213,0	41 930,5	21 970,1	45 234,6	48 122,7	56 224,7	66 387,5
Активи, визначені ст. 31 Закону України "Про страхування", у тому числі:	12 346,3	17 488,0	19 330,0	23 905,6	23 690,9	27 695,0	28 642,4	48 831,5	37 914,0
грошові кошти на поточних рахунках із них у іноземній валюті	668,0	773,6	1 429,4	1 926,1	1 526,8	1 770,2	2 073,1	1 889,3	2 184,7
банківські вклади (депозити) з них у іноземній валюті	61,5	47,7	-	349,3	212,8	402,8	218,3	181,9	159,8
банківські метали	3 102,3	5 453,7	6 171,5	6 963,7	5 926,4	6 464,6	7 819,1	8 746,1	9 296,4
нерухоме майно	186,2	304,6	-	1 840,1	1 707,9	1 819,2	1 858,5	1 671,0	1 196,8
акції	35,9	41,1	72,5	130,9	105,3	79,3	70,5	70,9	25,2
облігації	541,4	794,6	1 157,6	1 877,8	1 997,8	2 182,6	2 054,0	2 133,3	1 965,3
іпотечні сертифікати	5 752,8	7 626,1	7 078,7	8 177,0	9 521,8	10 905,8	12 529,0	29 865,2	17 834,3
цінні папери, що емітуються державою	272,6	363,5	517,8	825,8	556,5	652,7	780,3	1 467,0	755,6
права вимоги до перестраховиків із них до перестраховиків-нерезидентів	0,1	40,3	н/а	21,2	20,7	66,7	95,9	127,3	388,8
інвестиції в економіку України за напрямками, визначеними Кабінетом Міністрів України	79,9	183,4	210,2	387,8	869,5	1 523,4	1 447,5	2 609,9	2 355,4
кредити страховальникам-громадянам	1 860,6	2 163,9	2 582,7	3 498,9	3 067,7	3 940,1	1 647,3	1 905,4	3 038,5
довгострокові кредити для житлового будівництва	245,3	285,2	-	627,6	648,7	870,2	791,1	1 406,2	1 471,9
готівка в касі	28,8	32,1	н/а	63,4	78,4	86,1	77,6	66,0	52,1
Інші активи	2,3	2,2	н/а	0,8	5,1	5,0	4,6	4,6	4,6
	0	0	н/а	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
	1,8	13,6	н/а	11,4	13,8	18,3	43,2	14,5	13,1
	-	-	109,9	-	-	-	-	-	-

Джерело: Інформація про стан і розвиток страхового ринку України / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfp.gov.ua/content/informaciya-pro-stan-i-rozvitok.html>.

Досліджуючи ці напрями протягом 2005–2013 рр., можна дійти висновку, що обсяги інвестицій за всіма статтями істотно збільшилися, але основні статті інвестування за темпами дещо відстають від середніх темпів зростання активів, визначених ст. 31 Закону України “Про страхування”: цей показник за 2011–2012 рр. зріс на 70,5 %, однак зменшився наприкінці 2013 р. на 10 917,5 млн грн, або на 22,4 %, дорівнюючи 57,1 % загальних активів страховиків.

Страхові резерви станом на 31 грудня 2013 р. збільшилися на 14,8 % порівняно з 2012 р., що пояснюється істотним зростанням надходжень валових страхових платежів.

Згідно із Законом України “Про страхування”¹ кошти страхових резервів повинні розміщуватися з урахуванням безпечності, прибутковості, ліквідності, диверсифікованості та мають бути представлені активами таких категорій: грошові кошти на поточному рахунку; банківські вклади (депозити); валютні вкладення відповідно до валюти страхування; нерухоме майно; акції, облігації, іпотечні сертифікати; цінні папери, що емітуються державою; права вимоги до перестраховиків; інвестиції в економіку України за напрямами, визначеними Кабінетом Міністрів України; банківські метали; кредити страхувальникам – фізичним особам, що уклали договори страхування життя, у межах викупної суми на момент видачі кредиту та під заставу викупної суми (в цьому разі кредит не може бути надано раніше, ніж через один рік після набрання чинності договором страхування, та на строк, який перевищує період, що залишився до закінчення дії договору страхування); готівка у касі в обсягах лімітів залишків каси, встановлених Національним банком України. Кошти резервів зі страхування життя можуть використовуватися для довгострокового кредитування житлового будівництва, у тому числі індивідуальних забудовників, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Страховикам забороняється здійснення інших видів кредитної діяльності.

На наш погляд, така трансформація активів залежить від поточної кон’юнктури на фінансовому ринку та має швидше ситуаційний характер, результатом якого став перерозподіл частки ваги різних видів інвестованих активів СК за дев’ятирічний період (див. табл. 5.9).

Зокрема, це стосується насамперед депозитних заощаджень – 24,5 %, прав вимог до перестраховиків – 8 %, обсягу грошових коштів на поточних рахунках – 5,8 %. Обсяг активів, дозволених для представлення грошовими коштами на поточних рахунках у іноземній валюті, зменшився на 12,1 % (або на 22,1 млн грн), до 3,2 %.

Частка цінних паперів за 2011–2013 рр. зросла на 43,6 % і становила 56,2 % загальних активів страховиків. Однак у сумарному портфелі їхніх цінних паперів зменшилися обсяги активів, дозволених для представлення акціями та облігаціями, відповідно на 12 030,9 млн грн (40,3 %) і на 711,4 млн грн (48,5 %), кількісні параметри котрих наприкінці 2013 р. досягли 17 834,3 млн і 755,6 млн грн.

У структурі активів, дозволених для представлення коштів страхових резервів, переважають вкладення в цінні папери (коливання у межах 69–47 %) та банківські депозити (коливання у межах 27–18 %). Загалом структура цих активів відповідно

¹ Про страхування : закон України від 07.03.1996 № 85/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/85/96-вр>.

до Закону України “Про страхування” залишалася незмінною протягом останніх років. Винятком були іпотечні сертифікати, які збільшилися з 20,7 млн грн у 2009 р. до 388,8 млн грн у 2013 р. Зауважимо, що у 2012 р. вкладення в іпотечні сертифікати дорівнювали нулю. На жаль, інвестиції в економіку України коливалися у межах 0,1–0,3 % загального обсягу. Також спостерігається певна тенденція до зниження обсягів інвестицій у економіку – з 78,4 млн грн у 2009 р. до 52,1 млн грн у 2013 р. У I півріччі 2014 р. інвестиції в економіку України залишилися на рівні 52,1 млн грн. Інші статті майже не зазнали змін, адже їхня частка в портфелі інвестованих активів настільки мала, що їхні зміни не впливають на загальну структуру.

У табл. 5.10 наведено дані щодо розміщення коштів технічних резервів та резервів зі страхування життя у 2009–2013 рр.

Несприятливі умови для інвестування, відсутність надійних інвестиційних інструментів і державних гарантій під інвестиційні проекти, недосконалість податкового законодавства негативно впливають на інвестиційну привабливість страхового ринку України, а відтак уповільнюють його розвиток.

На одному сегменті фінансового ринку зі страховими компаніями функціонують недержавні пенсійні фонди (НПФ). Це пов’язано з тим, що вони за сутністю є особливою формою некомерційної фінансової організації соціального забезпечення. НПФ залишаються найменш розвинутими як за вартісними, так і за кількіс-

Таблиця 5.10

**Динаміка розміщення коштів технічних резервів та резервів
зі страхування життя, млн грн**

Напрями інвестування	2009	2010	2011	2012	2013
Цінні папери, усього,	2 774,5	2 777,0	2 843,7	3 598,4	4 189,6
у тому числі:					
акції	1 914,3	1 375,8	1 353,4	1 107,4	1 618,1
облігації	172,4	165,4	261,3	322,6	358,4
іпотечні сертифікати	0	0,2	0	0	0
цінні папери, що емітуються державою	687,8	1 235,6	1 229,0	2 168,4	2 213,1
Кредити страхувальникам та для житлового будівництва	4,6	4,6	4,6	4,5	4,6
Грошові кошти на поточних рахунках і готівка в касі	1 065,2	1 104,1	1 458,2	1 323,2	1 578,0
Банківські вклади	3 535,8	4 119,1	5 332,6	5 750,6	6 092,6
Банківські метали	74,3	44,2	46,2	22,6	15,5
Нерухоме майно	731,2	817,8	739,4	791,0	810,8
Права вимоги до перестраховиків	2 027,4	2 651,2	1 165,6	1 571,6	2 302,9
Інвестиції в економіку України за напрямами, визначеними урядом	51,8	23,9	10,2	9,6	28,2

Джерело: Інформація про стан і розвиток страхового ринку України / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfr.gov.ua/content/informaciya-pro-stan-i-rozvitok.html>.

ними показниками серед інших фінансових посередників на вітчизняному фінансовому ринку. Так само як і СК зі страхування життя, вони повинні бути основними постачальниками довгострокових ресурсів на фінансовому ринку, але, на жаль, не виконують цієї функції. Загальна кількість таких установ перевищує кількість лайфових компаній, проте їхні фінансові показники залишаються незначними (табл. 5.11).

Таблиця 5.11

Динаміка кількісних показників вітчизняних недержавних пенсійних фондів, од.

Види НПФ	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Відкриті	42	63	65	71	71	71	70	66	61
Корпоративні	8	10	12	12	11	8	8	8	8
Професійні	4	6	11	10	10	10	10	9	7
Разом	54	79	88	93	92	89	88	83	76

Джерело: Інформація про стан і розвиток недержавного пенсійного забезпечення України / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfp.gov.ua/content/stan-i-rozvitok-npz.html>.

Протягом 2005–2013 рр. кількісні показники НПФ постійно зростали, хоча за останніх два роки певною мірою стабілізувалися, про що свідчить незначна кількість компаній, включених до Державного реєстру, так само як і вилучених із нього.

Станом на 1 січня 2014 р. у Державному реєстрі фінансових установ містилася інформація про 81 НПФ та 28 адміністраторів НПФ, тобто за рік кількість таких фондів зменшилася на 13 одиниць, а їхніх адміністраторів – на 9¹. Через обмежений доступ до інформації ми не маємо змоги зробити висновки щодо причин такого скорочення. Динаміка основних показників діяльності НПФ наведена в табл. 5.12.

Кількість осіб, охоплених НПФ, є мізерною порівняно із загальною чисельністю населення України або працюючого населення, навіть без урахування того факту, що пенсійний вік збільшено. Тому всі інші показники цих фондів незначні, хоча темпи їхнього зростання вражають: активи й пенсійні внески збільшилися у 26 разів, пенсійні виплати – в 92, сума інвестиційного доходу – в 46 разів.

Навіть у кризові роки не відбулося зменшення показників, лише темпи зростання дещо уповільнилися. Водночас загальна кількість пенсійних контрактів збільшилася тільки у 2,3 раза, число учасників за укладеними контрактами – в 6,5, кількість осіб, які отримують пенсійні виплати – в 16,5 раза.

Загальна кількість укладених пенсійних контрактів майже не змінилася, втім, число учасників за ними за 2009–2013 рр. зросло на 343,5 тис. осіб. Зокрема, у 2013 р. адміністратори НПФ уклали 61,4 тис. пенсійних контрактів із 50,1 тис. вкладників, у тому числі 2,4 тис. юридичних осіб, або 4,8 % (1520,5 млн грн пенсій-

¹ Інформація про стан і розвиток недержавного пенсійного забезпечення України / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfp.gov.ua/content/stan-i-rozvitok-npz.html>.

Таблиця 5.12

Динаміка основних показників діяльності вітчизняних недержавних пенсійних фондів

Показники	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Кількість укладених пенсійних контрактів, тис. од.	30,6	41,5	55,9	62,3	62,5	69,7	75,0	61,4	61,4
Чисельність учасників за укладеними пенсійними контрактами, тис. осіб	88,0	193,0	279,0	482,5	497,1	569,2	594,6	584,8	840,6
Загальні активи НПФ, млн грн	46,1	137,3	281,0	612,2	857,9	1 144,3	1 386,9	1 660,1	2 089,8
Пенсійні внески, млн грн,	36,4	119,7	234,4	582,9	754,6	925,4	1 102,0	1 313,7	1 587,5
у тому числі:									
– від фізичних осіб	2,2	5,3	14,0	26,0	31,8	40,7	50,6	58,6	66,5
– від юридичних осіб	34,1	108,2	220,4	556,8	722,7	884,6	1 051,2	1 254,9	1 520,5
– від фізичних осіб – підприємців	0,01	0,02	0,04	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Пенсійні виплати, млн грн	1,7	4,0	9,1	27,3	90,1	158,2	208,9	251,9	300,2
Кількість осіб, що отримали/отримують пенсійні виплати, тис. осіб	2,9	3,9	5,5	10,9	28,1	47,8	63,1	66,2	69,0
Сума інвестиційного доходу, млн грн	9,7	23,4	68,1	86,8	236,7	433,0	559,9	727,0	953,3
Сума витрат, що відшкодовуються за рахунок пенсійних активів, млн грн	1,3	6,1	16,6	31,6	47,1	64,6	86,6	106,6	135,3

Джерело: Інформація про стан і розвиток недержавного пенсійного забезпечення України / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfr.gov.ua/content/stan-i-rozvytok-nprz.html>.

них внесків, або 95,8 % загального обсягу), та 47,7 тис. вкладників, або 95,2 %, фізичних осіб¹.

Хоча загальні активи НПФ зросли на 1231,9 млн грн, у 2013 р. їхній обсяг становив лише 0,1 % ВВП країни, тоді як у розвинутих країнах він перевищує 50 %. Тобто говорити про інвестиційний потенціал НПФ без значного збільшення активів ми не можемо.

Порівняно з кінцем 2009 р. кількість контрактів із юридичними й фізичними особами збільшилася до 840,6 тис. у 2013 р.² (рис. 5.2). Якщо врахувати, що загальна чисельність осіб пенсійного віку, котрі потенційно можуть брати участь у схемах недержавного пенсійного забезпечення, на 1 січня 2014 р. становила 13 533,308 тис.³, то число контрактів є мізерним.

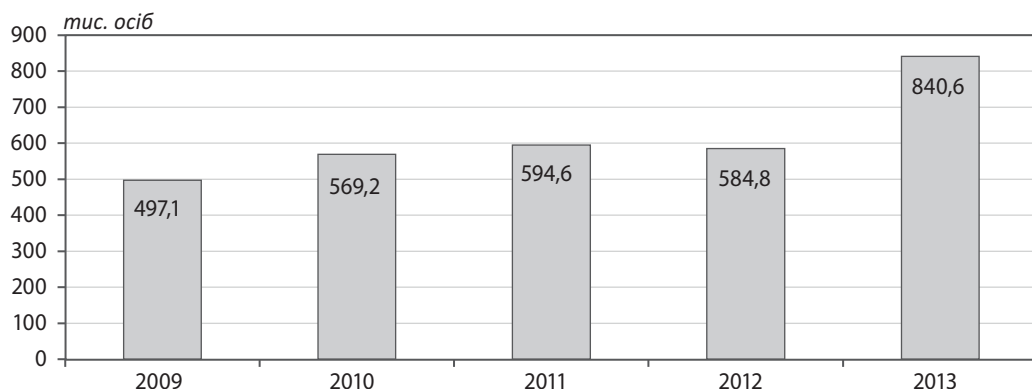


Рис. 5.2. Динаміка кількості учасників НПФ

Джерело: Інформація про стан і розвиток недержавного пенсійного забезпечення України / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfp.gov.ua/content/stan-i-rozvitok-npz.html>.

Ще однією негативною тенденцією на ринку недержавного пенсійного забезпечення є те, що фізичні особи самостійно майже не беруть участь у НПФ, їхня частка в загальній сумі пенсійних внесків протягом останніх років не перевищує 4–5 %, тоді як внески юридичних осіб становлять 95–96 %. Така ситуація спостерігається протягом усіх років функціонування цих фінансових посередників, засвідчуючи низький рівень зацікавленості з боку фізичних осіб у вкладанні коштів до НПФ. Очевидно, що основними факторами цього є недостатній платоспроможний попит,

¹ Інформація про стан і розвиток недержавного пенсійного забезпечення України / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfp.gov.ua/content/stan-i-rozvitok-npz.html>.

² Там само.

³ Інформація про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=215104&cat_id=94750.

невисока фінансова грамотність населення, більша привабливість саме для роботодавців, котрі можуть віднести ці платежі на витрати, зменшуючи суму оподаткованого прибутку.

Загальний обсяг активів, сформованих пенсійними фондами, у 2013 р. становив 2089,8 млн грн. Лише за п'ять років активи НПФ зросли на 143,6 %, або на 1231,9 млн грн (рис. 5.3).

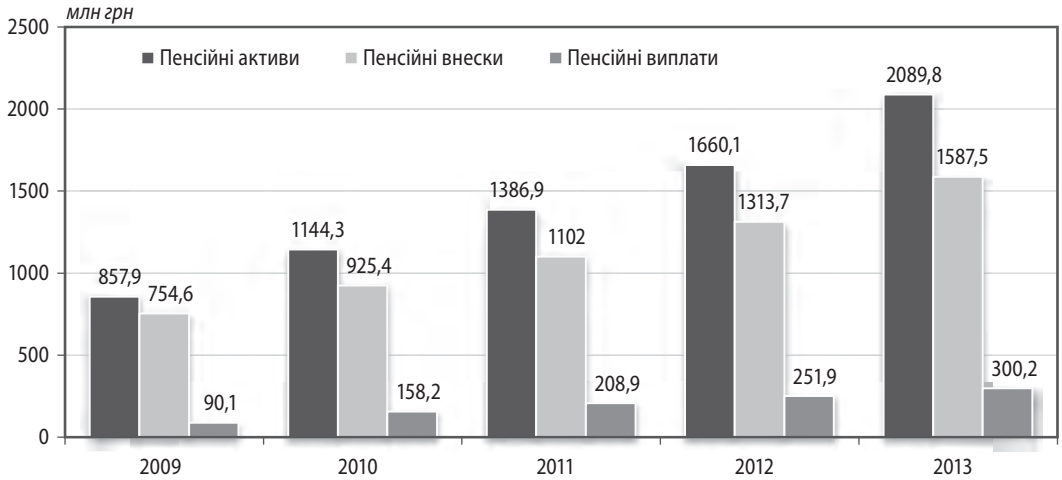


Рис. 5.3. Динаміка основних показників системи недержавного пенсійного забезпечення

Джерело: Інформація про стан і розвиток недержавного пенсійного забезпечення України / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfp.gov.ua/content/stan-i-rozvitok-npz.html>.

Більша частина активів НПФ перебуває в управлінні компаній з управління активами (КУА), але, незважаючи на те, що їхні обсяги збільшилися в 5,3 раза (табл. 5.13), темпи зростання не відповідали загальним темпам збільшення активів НПФ, що призвело до істотного скорочення їхньої частки з 85,5 % у 2006 р. до 55 % у 2010 р.

Таблиця 5.13

Динаміка активів вітчизняних НПФ в управлінні КУА, млн грн

Вид НПФ	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Відкриті	62,5	146,99	314,13	384,64	473,74	479,95	598,32	507,42
Корпоративні	32,05	49,19	70,15	84,19	84,92	87,88	102,50	121,30
Професійні	22,71	46,59	65,15	67,39	71,9	71,13	73,10	96,72
Разом	117,26	242,77	449,43	536,22	630,56	638,96	773,92	725,44

Джерело: Інформація про стан і розвиток недержавного пенсійного забезпечення України / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfp.gov.ua/content/stan-i-rozvitok-npz.html>.

Змінилася й структура активів за видами НПФ. Якщо у 2006 р. на відкриті НПФ припадало 53 % активів в управлінні КУА, то протягом аналізованого періоду їхня частка збільшилася до 70 % за рахунок значного зменшення частки корпоративних фондів (із 27 % у 2006 р. до 16,7 % у 2013 р.) та професійних фондів (із 19 % у 2006 р. до 13,3 % у 2013 р.).

Недержавні пенсійні фонди акумулюють фінансові ресурси юридичних і фізичних осіб у вигляді пенсійних внесків із зобов'язанням збільшити їх шляхом інвестування в різноманітні фінансові інструменти. Інвестування коштів НПФ відбувається з урахуванням вимог, які стосуються обмеження й нормативів інвестування пенсійних коштів у окремі види активів та конкретні фінансові інструменти. НПФ властиво формувати портфель, до котрого входять об'єкти інвестування з мінімальним ступенем ризику. Тому особливого значення набуває вибір інструментів, за допомогою яких національні НПФ забезпечать захист грошових коштів населення від інфляційних процесів та отримують визначений приріст капіталу (табл. 5.14).

Таблиця 5.14

Динаміка загальної структури інвестиційного портфеля українських недержавних пенсійних фондів, %

Вид активів	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Кошти на поточному рахунку	н/д	н/д	3,3	2,2	2,8	3,1	2,7	0,6	0,9
Грошові кошти на вкладних/депозитних рахунках	70,1	35,8	38,6	55,9	40,0	34,7	29,5	34,5	36,4
Цінні папери, дохід за якими гарантований місцевими органами влади	0,4	1,1	1,5	1,1	0,8	0,4	0,5	0,2	11,5
Цінні папери, дохід за якими гарантований Кабінетом Міністрів України	0,0	1,6	1,3	3,6	16,4	14,9	15,1	11,9	0,5
Облігації підприємств, емітентами яких є резиденти України	10,6	41,0	23,8	22,6	18,9	15,4	25,0	31,2	31,0
Акції українських емітентів	7,2	12,1	25,1	9,0	8,8	18,1	18,4	15,5	13,3
Іпотечні цінні папери	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Об'єкти нерухомості	0,0	0,9	0,9	0,8	2,1	5,6	3,5	2,9	2,8
Банківські метали	1,5	3,2	2,7	3,4	3,7	2,8	1,9	1,1	0,7
Інші активи	10,4	4,3	2,6	1,3	6,3	5,0	3,4	2,1	2,9
Разом	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: Інформація про стан і розвиток недержавного пенсійного забезпечення України // Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfp.gov.ua/content/stan-i-rozvitok-npz.html>.

Управління активами НПФ відбувається відповідно до положень Закону України “Про недержавне пенсійне забезпечення”¹. До активів фонду належать: активи в

¹ Про недержавне пенсійне забезпечення : закон України від 09.07.2003 № 1057-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1057-15>.

грошових коштах, активи в цінних паперах, інші активи згідно із законодавством. Пенсійні активи в цінних паперах складаються з:

- 1) цінних паперів, погашення та отримання доходу за якими гарантовано Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими радами відповідно до законодавства;
- 2) акцій українських емітентів, які згідно з нормами законодавства пройшли лістинг на фондовій біржі, що відповідає вимогам, установленим Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку;
- 3) облігацій українських емітентів, кредитний рейтинг яких відповідає інвестиційному рівню за Національною рейтинговою шкалою, визначеною законодавством, або котрі згідно з нормами законодавства пройшли лістинг на фондовій біржі, що відповідає вимогам, установленим Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку;
- 4) цінних паперів, погашення та отримання доходу за якими гарантовано урядами іноземних держав, при цьому вимоги до рейтингу зовнішнього боргу та визначення рейтингових компаній встановлює Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку;
- 5) облігацій іноземних емітентів з інвестиційним рейтингом;
- 6) акцій іноземних емітентів, що перебувають в обігу на організованих фондових ринках та пройшли лістинг на одній з таких фондових бірж, як Нью-Йоркська, Лондонська, Токійська, Франкфуртська, або у торговельно-інформаційній системі НАСДАК (NASDAQ);
- 7) іпотечних облігацій.

Пенсійні активи НПФ у цінних паперах не можуть включати:

- 1) цінні папери, емітентами яких є зберігач, особи, що здійснюють управління пенсійними активами, адміністратор (крім випадків, передбачених ч. 2 ст. 49 цього Закону), аудитор (аудиторська фірма) й особи, що надають консультаційні, агентські або рекламні послуги, з якими пенсійним фондом укладено відповідні договори, та їх пов'язані особи, засновники пенсійного фонду та їх пов'язані особи (крім випадків, передбачених ч. 2 ст. 49 цього Закону);
- 2) цінні папери, які не пройшли лістинг на фондовій біржі, що відповідає вимогам, встановленим Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, та не перебувають в обігу на фондовій біржі, зареєстрованій у встановленому порядку, крім випадку, коли кредитний рейтинг облігацій відповідає інвестиційному рівню за Національною рейтинговою шкалою, визначеною законодавством;
- 3) цінні папери, емітентами яких є інститути спільного інвестування, якщо інше не встановлено нормативно-правовими актами Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку;
- 4) векселі;
- 5) похідні цінні папери.

Динаміку структури інвестованих пенсійних активів зображено на рис. 5.4.

У загальній структурі портфеля НПФ переважними напрямками інвестування пенсійних активів стали: депозити в банках; облігації підприємств, емітентами

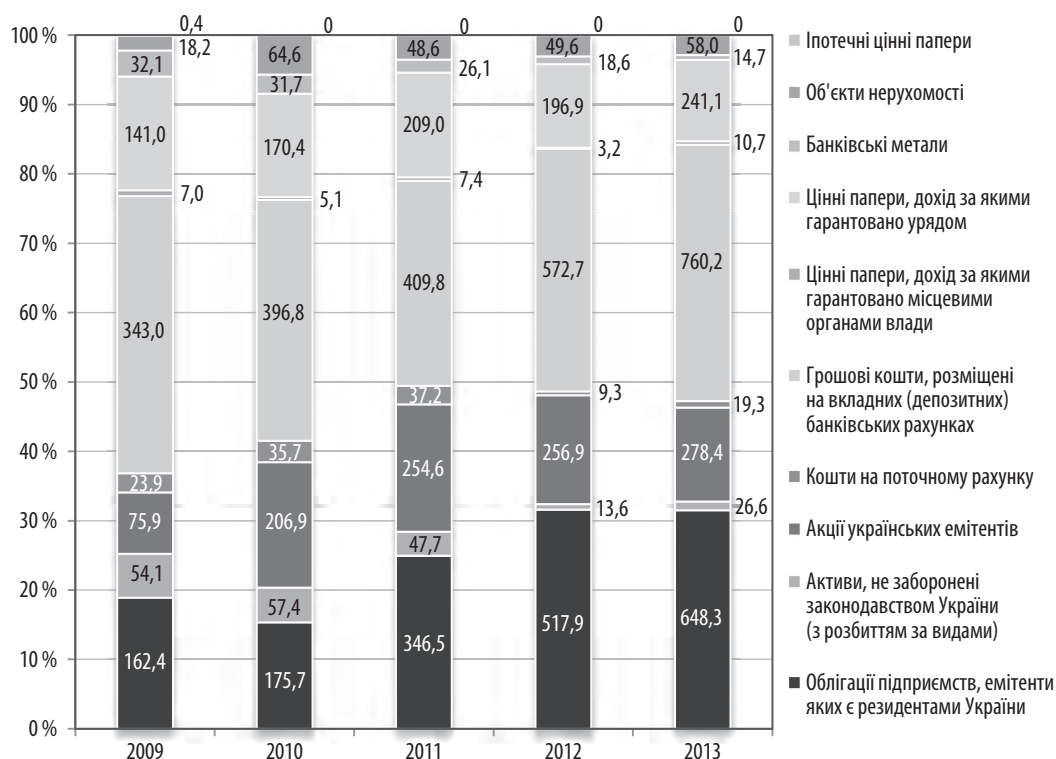


Рис. 5.4. Динаміка структури інвестованих пенсійних активів, млн грн

Джерело: Інформація про стан і розвиток недержавного пенсійного забезпечення України / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfp.gov.ua/content/stan-i-rozvitok-npz.html>.

котрих є резиденти України; акції українських емітентів; цінні папери, дохід за якими гарантовано Кабінетом Міністрів України; об'єкти нерухомості. З 2010 р. НПФ не інвестують в іпотечні цінні папери (з початку функціонування НПФ частка таких вкладень коливалася з 0,02 до 0,2 % загального обсягу інвестованих активів). У свою чергу, спостерігається тенденція до стабільного збільшення обсягів інвестування в облігації підприємств та кошти на депозитних рахунках у банках, що передусім пов'язано з браком ліквідних і надійних фінансових інструментів на вітчизняному фондовому ринку, а також неврегульованістю питання інвестування в іноземні цінні папери. Загалом інвестиційна стратегія НПФ протягом останніх років є незмінною.

За період існування таких фондів загальна сума інвестиційного доходу становила 646,3 млн грн, або 47,1 % суми сплачених внесків. Середня доходність активів НПФ від інвестування загалом була на рівні 13,3 % річних. Для порівняння: у 2013 р. інфляція становила близько 5 %, а в 2014 р. збільшилася в рази.

Слід зазначити, що вкладення в цінні папери не завжди домінували. Більше того, у 2005 і 2008 рр. їхня частка дорівнювала лише 26,2 та 37 % відповідно.

Тільки останнім часом окреслилася тенденція до підвищення ролі цінних паперів та поступового зниження значення грошових коштів і банківських депозитів. Частка останніх зменшилася вдвічі – із 70,1 % у 2005 р. до 34,7 % у 2010 р., що свідчить про розширення доступних і надійних фінансових інструментів для інвестицій.

Розглядаючи загальну структуру інвестиційного портфеля українських НПФ на кінець 2012 р., можна відзначити істотне підвищення ролі цінних паперів, дохід за якими гарантований Кабінетом Міністрів України (з 0 % у 2005 р. до 11,9 % у 2012 р.), розширення інвестицій у акції (із 7,2 % у 2005 р. до 13,3 % у 2012 р.) та облігації підприємств (із 10,6 % у 2005 р. до 31 % у 2013 р., хоча з істотними коливаннями протягом періоду).

Недержавні пенсійні фонди постійно інвестують у банківські метали – 3,7 % у 2009 р., а також щорічно збільшують вкладення в нерухомість – із 0,9 % у 2006–2008 рр. до 3,5 % у 2011 р. Тобто під час світової фінансової кризи та в період посткризового відновлення інвестування залучених коштів НПФ характеризувалося більшою диверсифікованістю вкладень, а їхній загальний портфель цінних паперів – збалансованістю.

Оскільки головною метою інвестування пенсійних активів є насамперед збереження пенсійних заощаджень громадян, стратегія інвестування НПФ є консервативнішою та характеризується неагресивними тактиками.

На наш погляд, незначні обсяги залучень НПФ аж ніяк не свідчать про відсутність перспектив їх подальшого розвитку. На сьогодні більшість їхніх вкладників віддають перевагу програмам, які забезпечують максимальний прибуток за мінімальних початкових внесків. За таких умов програми фондів є пріоритетнішими порівняно зі страховими компаніями, адже не потребують значних фінансових ресурсів (грошових вкладень) на початковому етапі інвестування. Оскільки фінансові ресурси, котрі залучаються НПФ, є довготерміновими (їх дострокове вилучення можливе лише в разі розірвання договору), вони можуть у майбутньому сформувати значні суми інвестицій, що є головною умовою розвитку фінансового ринку й економіки загалом.

Для подальшого дослідження порівняємо сумарні показники вкладень у цінні папери національних фінансових інституцій (рис. 5.5).

Протягом 2005–2007 рр. абсолютні лідируючі позиції займали банківські установи. Проте вже в 2007–2009 рр., простежується тенденція, коли основними конкурентами банківських установ виступили ІСІ. У наступні роки банки суттєво збільшили інвестиції в цінні папери, які у 2013 р. перевищили загальні обсяги вкладень інститутів спільного інвестування, страхових компаній та НПФ.

Насамперед це пов'язано зі зменшенням обсягів інвестицій у цінні папери з боку ІСІ, незначними темпами зростання активів страхових компаній, з яких лише 33 % інвестовано в цінні папери, й нерозвинутістю системи недержавного пенсійного забезпечення.

Окрім того, однією з причин неістотних обсягів вкладень у цінні папери є значна питома вага в портфелях інституційних інвесторів грошових коштів і банківських депозитів (рис. 5.6).

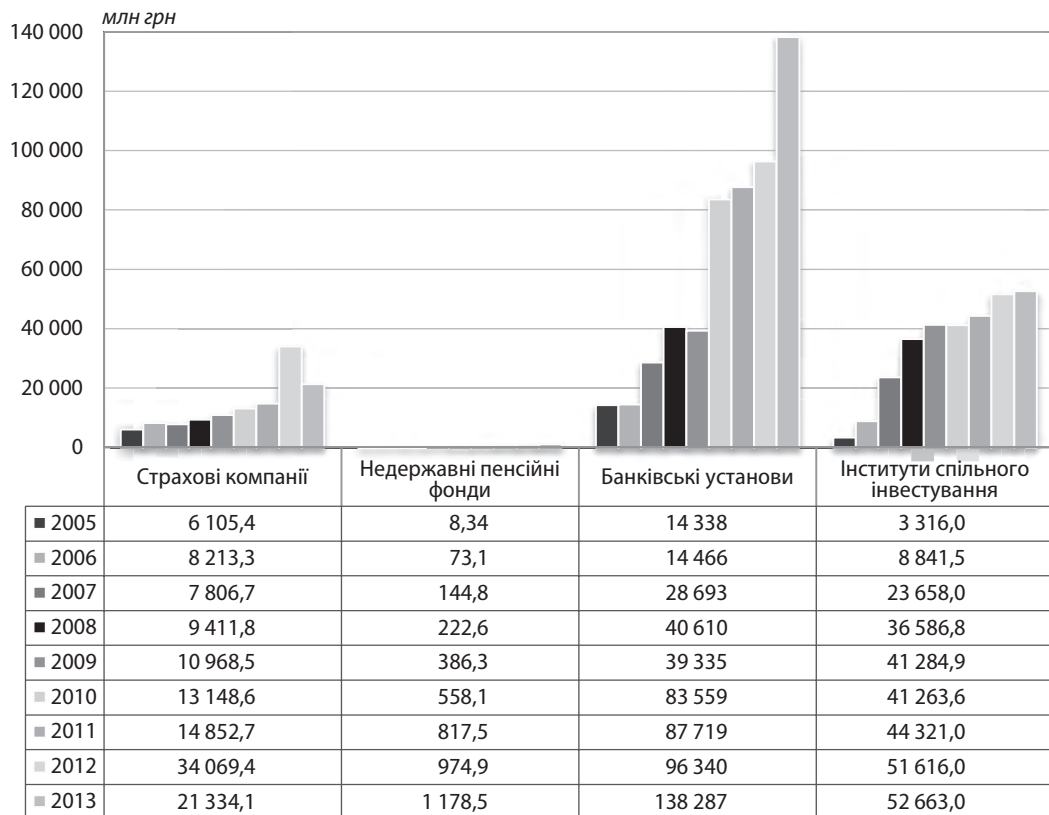


Рис. 5.5. Динаміка обсягів вкладень у цінні папери за видами інституційних інвесторів

Складено автором.

Варто враховувати той факт, що страховики та НПФ тримають великі обсяги інвестованих коштів у грошових коштах і на депозитних рахунках, що є необхідною умовою при виконанні поточних зобов'язань (характерно для страховиків) та для забезпечення належного рівня надійності вкладень НПФ. Окрім того, певні вітчизняні НПФ, страхові компанії та інститути спільного інвестування входять до складу фінансових груп чи "фінансових супермаркетів", тому розміщення коштів на депозитах банків, які також є членами конгломератів, синдикатів або фінансово-промислових груп, видається цілком природним і логічним.

Проведений аналіз функціонування фінансового сектору засвідчив недостатній розмір мобілізації вільних фінансових ресурсів та неналежний рівень перерозподілу в напрямі інноваційного розвитку.

Зазначимо, що розвиток національної економіки потребує значно більших обсягів інвестиційних ресурсів. Зокрема, у 2009 р. Національне агентство з іноземних інвестицій та розвитку ("Укрзовнішінвест") розробило для уряду програму із залучення в 2010 р. зовнішніх інвестицій на суму 12 млрд дол. США для реалізації

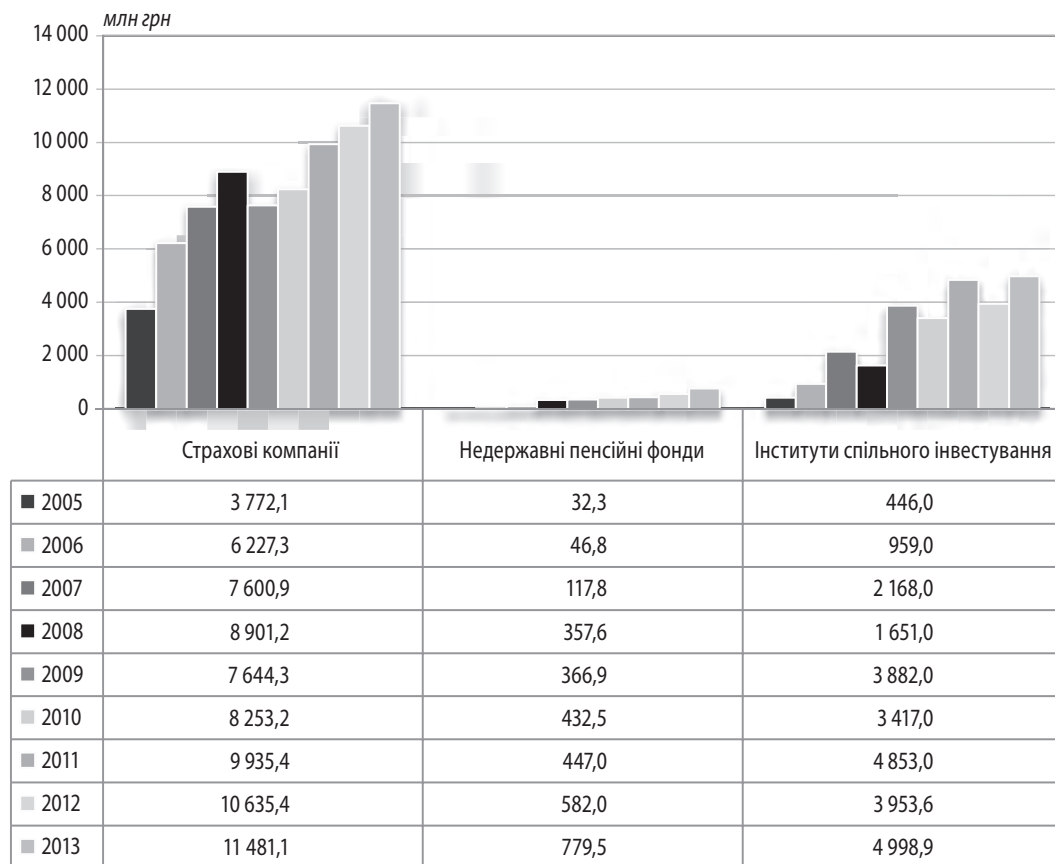


Рис. 5.6. Динаміка обсягів коштів інституційних інвесторів, розміщених у вигляді грошових коштів і банківських депозитів

Складено автором.

інфраструктурних проєктів¹. У 2014 р. ситуація з браком інвестиційних коштів набула майже катастрофічного характеру. Аналітики наголошують, що для стабілізації національної економіки та відбудови інфраструктури південно-східних територій необхідно понад 500 млрд грн інвестицій у основні засоби.

На підставі аналізу діяльності різних фінансових інституцій в Україні доведено наявність істотних диспропорцій у їх розвитку, домінування комерційних банків у сфері вкладень коштів у цінні папери, нерозвиненість системи недержавного пенсійного забезпечення. Хоча загалом модель розвитку фінансових ринків є

¹ Кабмін України має намір залучити інвесторів для реалізації інфраструктурних проєктів на суму 12 млрд дол. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rbc.ua/ukr/news/economic/kabmin_ukrainy_nameren_privlech_investorov_dlya_realizatsii_infrastrukturyh_proektov_na_summu_12_mlrd_doll_kommersant_ukraina_1254464657.

банкоцентричною, очевидний екстенсивний розвиток деяких видів фінансових посередників, з якими інші інституційні інвестори не можуть активно конкурувати. Усі ці проблеми накладаються на недостатній розвиток організованого фондового ринку.

Ще очевиднішими зазначені проблеми стають при порівнянні українських реалій із загальносвітовими тенденціями. Від операцій цих фінансових посередників залежить не тільки робота фондових ринків, а й економічний розвиток країн загалом, хоча кожній державі властиві своя специфіка та показники діяльності інституційних інвесторів.

Взаємозалежність фінансових інституцій і фінансового ринку зумовлює потребу в пошуку першопричини: що є рушійною силою розвитку – фінансовий ринок чи фінансові інституції. Однозначну відповідь на це запитання дати неможливо, адже взаємодія кожного виду національного фінансового посередника з фінансовим ринком може істотно відрізнятись, хоча очевидними є позитивні результати впливу вітчизняних посередників на цей ринок і навпаки.

Ефективний фінансовий ринок сприяє диверсифікації фінансових інструментів, фінансовій стабільності та ефективності операцій, що в цілому зумовлює стрімке економічне зростання. Зазначене проявляється в збільшенні попиту на послуги з ризик-менеджменту, фінансові інновації, управління портфелями цінних паперів та ін.

Підсумовуючи, зазначимо, що в Україні є вагомі передумови для активізації інноваційного процесу, але не створено дієвого механізму забезпечення необхідних технологічних змін через брак коштів і економічної мотивації для інноваційних трансформацій. Принципово нові базові інноваційні технології потребують значних інвестиційних вливань, тому слід консолідувати зусилля й ресурси підприємств і держави для розв'язання ключового завдання – забезпечення стійкого економічного зростання. Державна інноваційна політика має спрямовуватися на створення сприятливого економічного клімату для інноваційних процесів, що передбачає розроблення комплексного підходу до виконання завдань інноваційного розвитку та ефективного функціонування інноваційної системи; збереження й розвиток наукового і виробничо-технологічного потенціалу, включаючи фундаментальну науку та систему підготовки кадрів, його використання для підтримання сучасного технологічного рівня й переходу до високих технологій; створення системи підготовки і перепідготовки кадрів у сфері інноваційного підприємництва.

Забезпечення економічного зростання шляхом підвищення конкурентоспроможності українського фінансового сектору, створення сприятливих умов для вкладення інвестицій у економіку країни як вітчизняними, так і іноземними інвесторами через механізми фінансового ринку є пріоритетним завданням економічної політики держави на нинішньому етапі.

5.2. РОЗВИТОК НОВИХ ФІНАНСОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ В ЕКОНОМІКУ КРАЇНИ ТА ПЕРЕДУМОВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙ

Головною метою інноваційної політики держави є створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку та використання науково-технічного потенціалу, забезпечення впровадження сучасних екологічно чистих, безпечних, енерго- й ресурсозберігаючих технологій, виробництва та реалізації нових видів конкурентоспроможної продукції.

Інноваційна політика є частиною економічної політики і спрямована на забезпечення ефективної інноваційної діяльності. Механізми реалізації державної інноваційної політики визначаються її законодавчими й урядовими структурами. Згідно із Законом України “Про інноваційну діяльність” від 04.07.2002 № 40-IV, державне регулювання інноваційної діяльності здійснюється шляхом: орієнтації на інноваційний шлях розвитку національної економіки; визначення державних пріоритетів інноваційного розвитку; формування нормативно-правової бази у сфері інноваційної діяльності; створення умов для збереження, розвитку і використання вітчизняного науково-технічного та інноваційного потенціалу; забезпечення взаємодії науки, освіти, виробництва, фінансово-кредитної сфери в розвитку інноваційної діяльності; ефективного використання ринкових механізмів для сприяння інноваційній діяльності, допомоги підприємству в науково-виробничій сфері; здійснення заходів на підтримку міжнародної науково-технологічної кооперації, трансферу технологій, захисту вітчизняної продукції на внутрішньому ринку та її просування на зовнішній ринок; фінансової підтримки, реалізації стимулюючої кредитної, податкової та митної політики у сфері інноваційної діяльності; сприяння розвитку інноваційної інфраструктури; інформаційного забезпечення суб'єктів інноваційної діяльності; підготовки кадрів у сфері інноваційної діяльності¹.

Завданням інноваційної політики є створення умов для стійкого економічного зростання країни, виходу інноваційної продукції на внутрішній і зовнішній ринки, заміщення імпоротної продукції на внутрішньому ринку за рахунок підвищення технологічного рівня та конкурентоспроможності виробництва.

На сучасному етапі розвитку фінансового ринку України актуальне запровадження нових та інноваційне поєднання відомих інструментів фінансового ринку, що дасть змогу моделювати інноваційні фінансові продукти з метою збільшення їх прибутковості, залучення інвестиційних ресурсів, страхування можливих фінансових та інноваційних ризиків.

Банк міжнародних розрахунків у складі фінансового ринку виокремлює валютний, кредитний і фондовий (цінних паперів і похідних фінансових інструментів) ринки. Сюди також можна віднести ринки страхових послуг і золота. Зазначені сегменти взаємопов'язані, при цьому найвагомішими є кредитний ринок і ринок цінних паперів. У сучасних економічних умовах фінансовий ринок виконує функції

¹ Про інноваційну діяльність : закон України від 04.07.2002 № 40-IV (редакція станом на 05.12.2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=40-15>.

концентрації капіталу, перерозподілу економічних ресурсів, платіжно-розрахункову, управління ризиками, інформаційно-консультаційну¹.

Традиційно на світових фінансових ринках розрізняють кілька типів фінансових інновацій (рис. 5.7).

Фінансові інструменти у вітчизняній і зарубіжній теорії та практиці розуміють як засіб вкладення, придбання й розподілу капіталу, платіжний засіб і засіб кредиту. Це будь-який договір, що передбачає одночасне виникнення активу в одній організації та фінансового зобов'язання різного характеру в іншій, тобто їх вибір, зрештою, впливає на активи й зобов'язання організацій.

Інновації на фінансовому ринку – це створення нових фінансових інструментів, фінансових технологій та інститутів із метою отримання прибутку і зниження рівня ризику. Мається на увазі сукупність трьох взаємопов'язаних підсистем:

- нових технологій фінансово-кредитних операцій (насамперед на основі інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ));
- нових фінансових продуктів (деривативи, свопи, опціони, ф'ючерси);
- нових фінансово-кредитних інститутів.

Отже, під фінансовою інновацією розуміється фінансовий інструмент або технологія, які не набули поширення на конкретному ринку, але забезпечують користувачам ефективніший перерозподіл фінансових ресурсів, дохідності, ризиків, ліквідності та інформації з метою отримання додаткового прибутку. Зарубіжна наука досліджує чотири складові фінансових інновацій:

- цінні папери будь-якого ступеня структурованості й складності;
- фінансові інструменти споживчого типу (фонди муніципальних облігацій, взаємні фонди грошового ринку, ф'ючерси “на навчання” тощо);
- фінансові процеси (“реєстрація на полиці”, тобто надання дозволу на випуск цінних паперів, що може буде відкладений на строк до трьох років; електронна торгівля цінними паперами, публічний продаж цінних паперів та ін.);
- фінансові стратегії та рішення корпорацій (проектне фінансування, обмін боргу на борг, реструктуризація тощо).

Наведена класифікація фінансових інновацій наочно відображає універсальність їх застосування. Так, групи цінних паперів і фінансових інструментів найлегше тиражуються, оскільки правила торгівлі та юридичні відносини сторін угоди стандартизовані й споживачам простіше оцінити переваги цих інновацій. Фінансові процеси значно складніші, а фінансові стратегії та рішення ще індивідуальніші й передбачають багато нюансів у конкретному випадку.

Варто погодитися з доцільністю поділу інновацій на фінансових ринках на автономні та індуковані. Перші мають спонтанне походження, тобто спочатку з'являється певна схема чи ідея, яку потім намагаються ефективно застосувати. У протилежному разі спочатку виникає проблемна ситуація, а інновація становить результат пошуку виходу з неї. Індуковані інновації можуть бути реакцією на зміну умов ринку або зовнішніх обставин функціонування, наприклад, вимог державних регулю-

¹ Bank for International Settlements [Електроний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bis.org>.

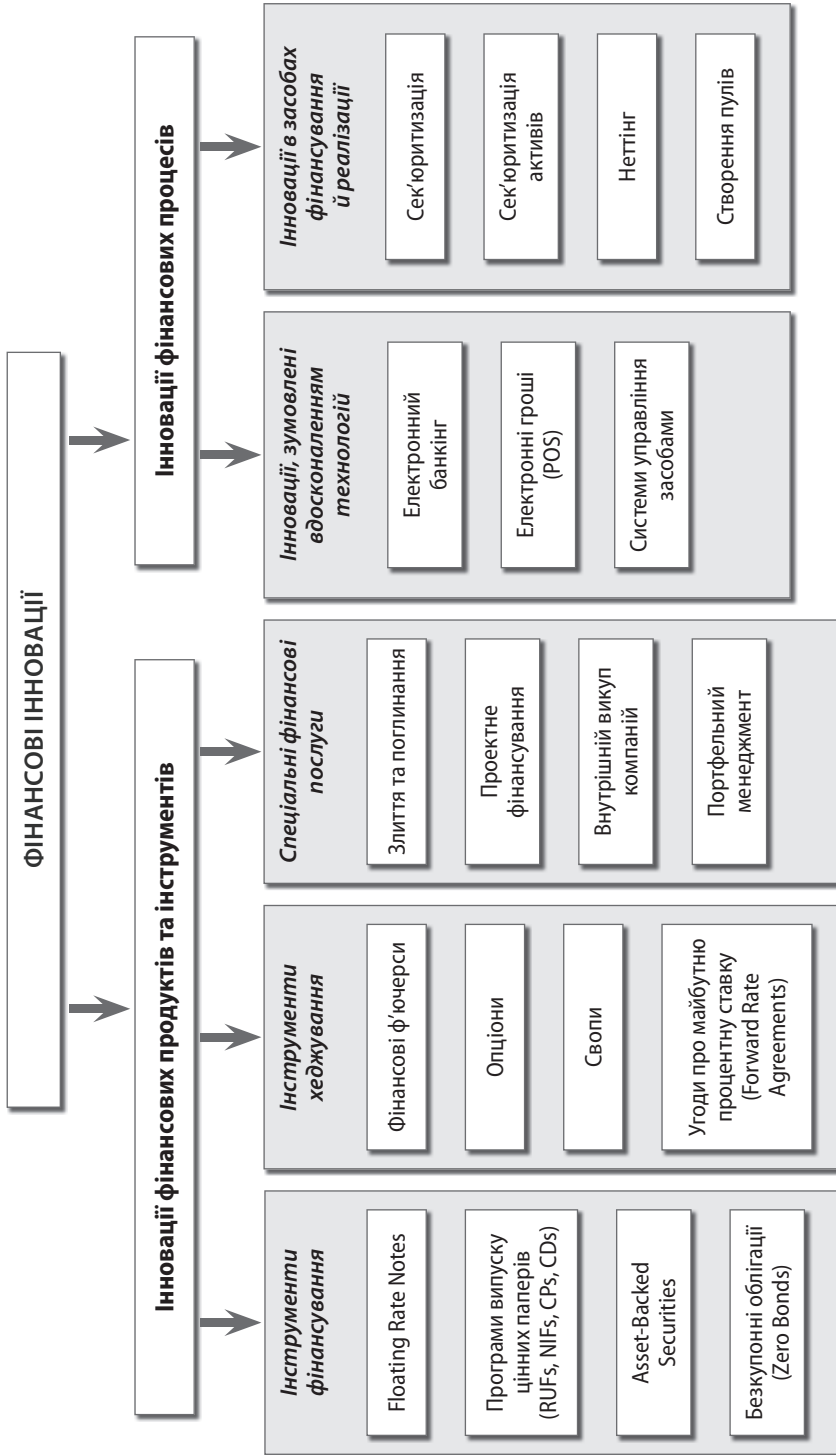


Рис. 5.7. Типи фінансових інновацій на світових фінансових ринках

Джерело: Финансовые инновации: задачи государственного регулирования / Рейтинговое агентство "Эксперт РА" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.raexpert.ru/strategy/conception/part6/4>.

ючих органів чи системи оподаткування. Як свідчить вітчизняна й зарубіжна практика, більшість фінансових інновацій є індукованими.

Значна кількість фінансових інновацій пов'язана з новими на вітчизняному ринку фінансовими інструментами. Термін “фінансовий інструмент” вживається у вітчизняній економічній науці порівняно недавно, проте зарубіжні вчені-економісти оперують ним досить тривалий час. Дж. К. Ван Хорн і Ф. Фабоцці пов'язують поняття “фінансовий інструмент” і “фінансовий актив”. Так, за Дж. К. Ван Хорном, “фінансовий актив – гроші та інші фінансові активи, тобто цінні папери”¹. Приклади фінансових інструментів учений наводить за сегментами фінансового ринку. До фінансових інструментів ринку грошей належать казначейські й короткострокові комерційні векселі, банківські акцепти, депозитні сертифікати, до фінансових інструментів ринку капіталу – державні цінні папери, муніципальні цінні папери, корпоративні облигації.

На думку Ф. Фабоцці, фінансові активи, що також мають назву “фінансові інструменти”, або “цінні папери”, є прикладом нематеріальних активів, тобто законних прав на певний майбутній прибуток. Під майбутнім прибутком фінансових активів зазвичай розуміють право отримати певні кошти готівкою в перспективі².

У фінансово-інвестиційному словнику Дж. Доунса і Дж. Е. Гудмана³ немає визначення фінансового інструменту, зате під фінансовими активами (financial assets) маються на увазі “активи у вигляді акцій, прав, сертифікатів, залишків на банківських рахунках”.

Точніше визначення, на наш погляд, наведено І. А. Бланком у словнику-довіднику фінансового менеджера: “Фінансові інструменти – документи, які мають грошову вартість (або такі, що підтверджують рух грошових коштів), за допомогою котрих здійснюються операції на фінансовому ринку. До основних фінансових інструментів належать первинні й похідні цінні папери, свідоцтва про депозитний внесок, короткострокові, довгострокові страхові поліси тощо”⁴.

Інноваційні інструменти на фінансових ринках можна запровадити двома шляхами:

1. Впровадження нових інструментів на національних фінансових ринках. Прикладом є маловідомі різновиди похідних фінансових інструментів – свопів, ф'ючерсів, форвардів, а також інноваційні фінансові продукти ринку деривативів – свопціони, кредитні деривативи, лізингові опціони, випуск спеціалізованих цінних паперів тощо.
2. Нове (інноваційне) поєднання інструментів фінансового ринку, що дає змогу конструювати інноваційні фінансові продукти з метою збільшення прибут-

¹ Ван Хорн Дж. К. Основы управления финансами / Дж. К. Ван Хорн ; пер. с англ. – М. : Финансы и статистика, 2003. – 800 с.

² Фабоцци Ф. Управление инвестициями / Ф. Фабоцци ; пер. с англ. – М. : Инфра-М, 2000. – 932 с.

³ Доунс Дж. Финансово-инвестиционный словарь / Дж. Доунс, Дж. Э. Гудман ; пер. с англ. – М. : Инфра-М, 1997. – 586 с.

⁴ Бланк И. А. Словарь-справочник финансового менеджера / И. А. Бланк. – К. : Ника-Центр : Эльга, 2001. – 480 с. – (Библиотека финансового менеджера, вып. 1).

ковості, залучення інвестиційних ресурсів, страхування можливих фінансових та інноваційних ризиків, фінансово-кредитного забезпечення інноваційної діяльності суб'єктів господарювання. Прикладами є інноваційний лізинг, венчурне фінансування, нові види форфейтингу, фінансового франчайзингу.

Для стійкого зростання економіки країни необхідні інвестиції в інновації та в оновлення основних засобів у всіх галузях економіки. У розвинутих країнах головним джерелом довгострокових інвестицій є фондовий ринок. Інвестиції залучають через розміщення акцій на фондовій біржі шляхом первинного публічного розміщення (ІРО), публічних дорозміщень, публічного продажу акцій діючими акціонерами, а також часткового розміщення серед обмеженого кола інвесторів. Вітчизняний фондовий ринок здатний реально трансформувати заощадження в інвестиції. Інструменти ринку цінних паперів мають розвиватися в напрямі розширення спектра надійних і ліквідних інструментів, підвищення їхньої інвестиційної привабливості.

Сьогодні найбільша частка інновацій упроваджується на фондовому ринку. Однак фондовий ринок України відстає від західних країн за рівнем розвитку інноваційних фінансових інструментів, процесів і технологій, що зумовлює необхідність спрямування зусиль вітчизняних фахівців на посилення інноваційної складової фінансової діяльності.

За даними Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, останніми роками активізувалася тенденція до збільшення обсягу торгів на ринку цінних паперів. У 2012 р. цей показник становив 2530,87 млрд грн, перевищивши обсяг виконаних договорів у 2011 р. на 359,77 млрд грн. Водночас темпи зростання фондового ринку випередили динаміку ВВП: обсяг торгів на ринку цінних паперів більший за ВВП країни майже вдвічі. У 2013 р. обсяг торгів на ринку цінних паперів дорівнював 1676,97 млрд грн, тоді як у 2012 р. – 2530,87 млрд грн. Зниження обсягу у 2013 р. сталося за рахунок зменшення операцій із цінними паперами на позабіржовому ринку до 1213,54 млрд грн унаслідок запровадження з 1 січня 2013 р. особливого податку на операції з відчуження цінних паперів та операції з деривативами. Слід зауважити, що темпи зростання фондового ринку у 2013 р. були випереджальними порівняно з ВВП, зокрема обсяг торгів на ринку цінних паперів перевищив цей показник на 222 млрд грн (рис. 5.8). Зазначене свідчить про розвиток економіки держави загалом та фондового ринку зокрема, а також швидкі темпи цього поступу¹.

Головним завданням ринку цінних паперів є забезпечення умов для залучення інвестицій на підприємства, доступ цих підприємств до дешевшого, порівняно з іншими джерелами, капіталу. Акції та облігації – найефективніше джерело отримання додаткових фінансових ресурсів для фінансування поточної господарської діяльності, довгострокових проектів підприємств і держави. У 2012 р. обсяг залучених інвестицій у економіку України через інструменти фондового ринку становив 67,23 млрд грн, що менше за обсяг залучених довгострокових кредитів

¹ Рух ринку цінних паперів України до світових стандартів задля економічного зростання держави : річний звіт НКЦПФР за 2013 рік / Нац. комісія з цін. паперів та фонд. ринку. – К. : Прайм Принт ЛТД, 2014. – 88 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://smida.gov.ua/docs/nssmc_2013.pdf.

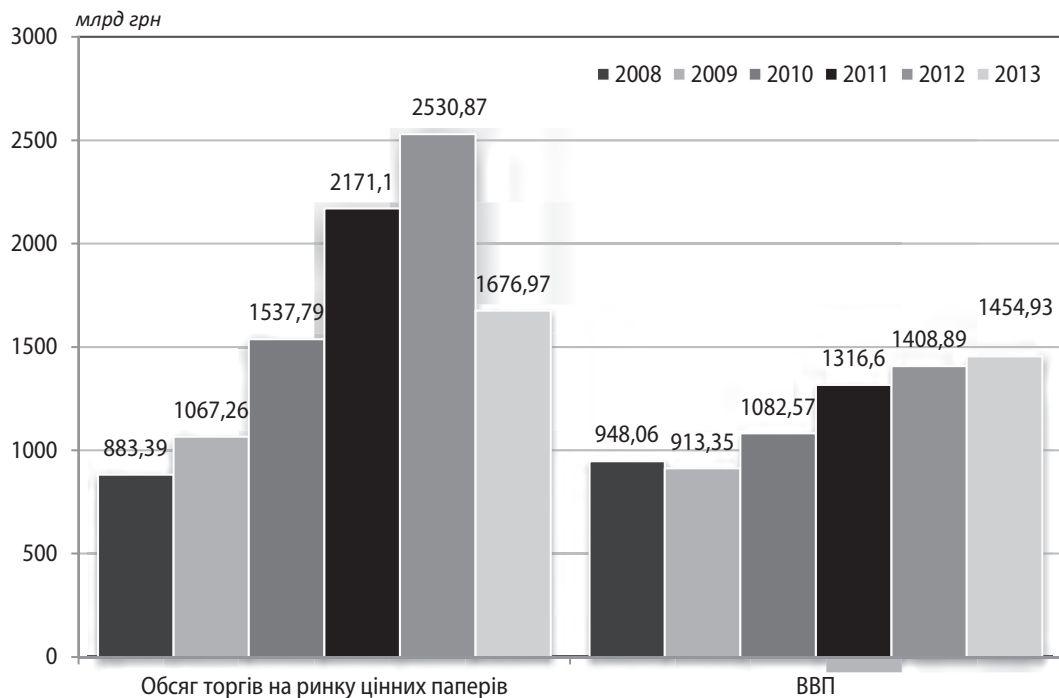


Рис. 5.8. Порівняльні дані обсягів торгів на ринку цінних паперів і ВВП

Джерело: Рух ринку цінних паперів України до світових стандартів задля економічного зростання держави: річний звіт НКЦПФР за 2013 рік / Нац. комісія з цін. паперів та фонд. ринку. – К.: Прайм Прінт ЛТД, 2014. – 88 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://smida.gov.ua/docs/nssmc_2013.pdf.

(100,97 млрд грн) (рис. 5.9). Разом із тим можна констатувати стабільність цього показника протягом останніх років¹.

Залучення інвестицій в українську економіку допоможе розв'язати такі проблеми соціально-економічного розвитку, як:

- просування українських товарів і технологій на зовнішній ринок;
- підтримка в розширенні й диверсифікації експортного потенціалу та розвитку імпортозамінних виробництв у окремих галузях;
- сприяння припливу капіталу в регіони з багатими природними ресурсами для швидшого їх освоєння;
- створення нових робочих місць і опанування передових форм організації виробництва;
- сприяння розвитку виробничої інфраструктури регіонів.

¹ Рух ринку цінних паперів України до світових стандартів задля економічного зростання держави: річний звіт НКЦПФР за 2013 рік / Нац. комісія з цін. паперів та фонд. ринку. – К.: Прайм Прінт ЛТД, 2014. – 88 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://smida.gov.ua/docs/nssmc_2013.pdf.

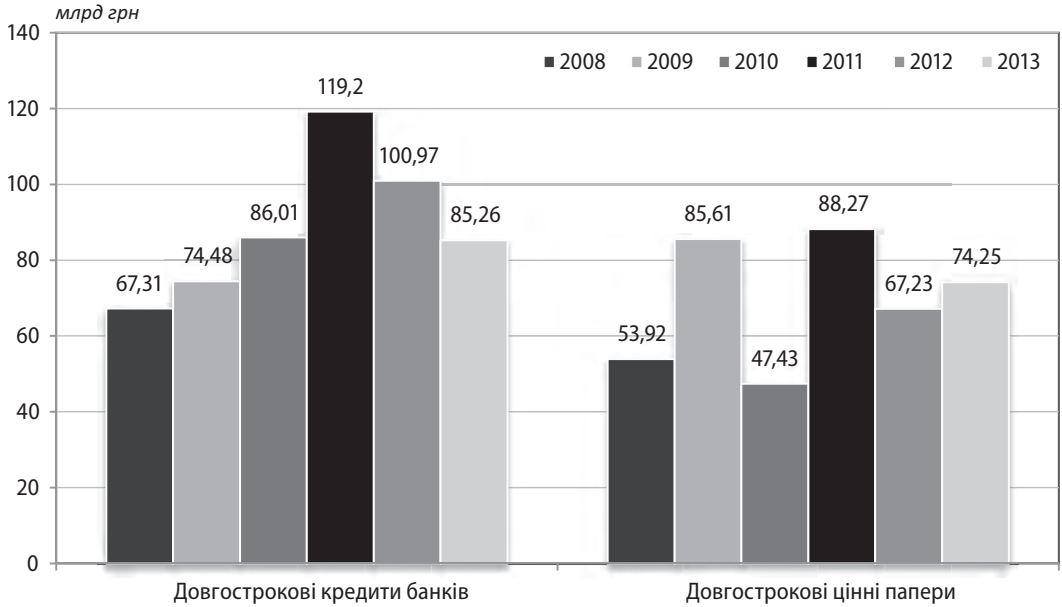


Рис. 5.9. Динаміка залучення інвестицій у економіку України

Джерело: Рух ринку цінних паперів України до світових стандартів задля економічного зростання держави: річний звіт НКЦПФР за 2013 рік / Нац. комісія з цін. паперів та фонд. ринку. – К.: Прайм Прінт ЛТД, 2014. – 88 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://smida.gov.ua/docs/nssmc_2013.pdf.

Стимулювання інвестицій у основний капітал може бути ефективним лише за загальної нормалізації фінансової, грошово-кредитної й платіжної систем.

Нині в Україні створюється механізм переведення капіталу з фінансових ринків на інвестиційні цілі реального сектору економіки. Це здійснюється за допомогою методів державної підтримки, зокрема податкових пільг (зниження податкового навантаження на підприємства реального сектору, диференціація податкових пільг залежно від напрямів інвестицій) і гарантій інвестицій, що спрямовуються у сферу виробництва (шляхом створення гарантійних і заставних фондів, котрі об'єднують фінансові кошти держави, підприємств та приватних осіб).

За даними Державної служби статистики України, у 2013 р. у національну економіку іноземними інвесторами вкладено 5677,3 млн дол. США прямих інвестицій (акціонерного капіталу). Обсяг внесених із початку інвестування в економіку України прямих іноземних інвестицій на 31 грудня 2013 р. становив 58 156,9 млн дол., що на 5,2 % більше обсягів інвестицій на початок 2013 р., та в розрахунку на одну особу дорівнює 1283,6 дол. США. Інвестиції надійшли зі 136 країн (табл. 5.15).

На підприємствах промисловості зосереджено 31 % загального обсягу інвестицій (зокрема на підприємствах переробної промисловості – 25,3 %, добувної промисловості й розроблення кар'єрів – 3 %, з постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря – 2,6 %). Серед галузей переробної промисловості максимальні обсяги інвестицій зосереджені на підприємствах металургійного виробниц-

Таблиця 5.15

Прямі іноземні інвестиції (акціонерний капітал) із країн світу в економіку України

Країна	Обсяги прямих інвестицій	
	млн дол. США	% до підсумку
Кіпр	19 035,9	32,7
Німеччина	6 291,8	10,8
Нідерланди	5 561,5	9,6
Російська Федерація	4 287,4	7,4
Австрія	3 257,5	5,6
Великобританія	2 714,1	4,7
Британські Віргінські Острови	2 493,5	4,3
Франція	1 825,8	3,1
Швейцарія	1 325,4	2,3
Італія	1 267,8	2,2
Беліз	1 055,6	1,8
США	991,1	1,7
Польща	845,4	1,5
Інші країни	7 204,1	12,3
Усього	58 156,9	100,0

Примітки: 1. Дані наведено наростаючим підсумком із початку інвестування на 31 грудня 2013 р.
 2. Перелік країн визначено, виходячи з найбільших обсягів інвестицій, вкладених у економіку України.
 3. Сформовано на підставі інформації юридичних осіб, скоригованої на величину різниці між ринковою й номінальною вартістю акцій, майна тощо. Дані про прямі інвестиції в Україну є попередніми й використовуються Національним банком України для складання платіжного балансу та визначення міжнародної інвестиційної позиції.

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

тва, виробництва готових металевих виробів, окрім виробництва машин і устаткування (11,1 % загального обсягу інвестицій), харчових продуктів, напоїв та тютюнових виробів (5,6), виробництва гумових і пластмасових виробів, іншої неметалевої мінеральної продукції (2,5), машинобудування, крім ремонту й монтажу машин і устаткування (1,8), виробництва хімічних речовин та хімічної продукції (1,8 %). Значний інтерес для інвесторів становлять підприємства, що ведуть фінансову й страхову діяльність, де акумульовано 29,7 % загального обсягу інвестицій. Привабливими залишаються організації оптової та роздрібною торгівлі, ремонту автотранспортних засобів і мотоциклів (11,1 %), підприємства, що здійснюють операції з нерухомим майном (7,2 %), професійну, наукову й технічну діяльність (5,2 %)¹.

За даними Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, у 2013 р. удвічі збільшився обсяг виконаних біржових контрактів із цінними паперами на організаторах торгівлі – до 474,63 млрд грн (у 2012 р. – 263,67 млрд грн). Величина

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

позабіржового ринку у 2013 р. дорівнювала 1,21 трлн грн, а всіх операцій на біржовому й позабіржовому ринках – 1,69 трлн грн. Для порівняння: у 2012 р. обсяг торгів на ринку цінних паперів становив 2,53 трлн грн. Найпопулярнішим фінансовим інструментом, з яким здійснювалися операції, залишилися державні облігації (74 %). Далі йдуть облігації підприємств (10 %) і акції (майже 10 %). Розмір залучених інвестицій у економіку України через інструменти фондового ринку у 2013 р. становив 141,77 млрд грн, на 34,82 млрд грн більше, ніж у 2012 р., що обумовлено зростанням емісійної діяльності на ринку акцій (рис. 5.10).

У 2013 р. відбулося незначне зменшення обсягів зареєстрованих НКЦПФР облігаційних випусків. Протягом року регулятор зареєстрував 304 випуски облігацій підприємств на суму 42,47 млрд грн (рис. 5.11), що на 8,92 млрд грн, або 17,36 %, менше, ніж у 2012 р.¹

У 2012 р. обсяг торгів цінними паперами на біржовому ринку зріс на 28,23 млрд грн, частка біржового ринку в загальному обсязі торгів на ринку цінних паперів зменшилася на 0,6 %, до 12,59 %. У 2013 р. вона становила 27,69 % (рис. 5.12).

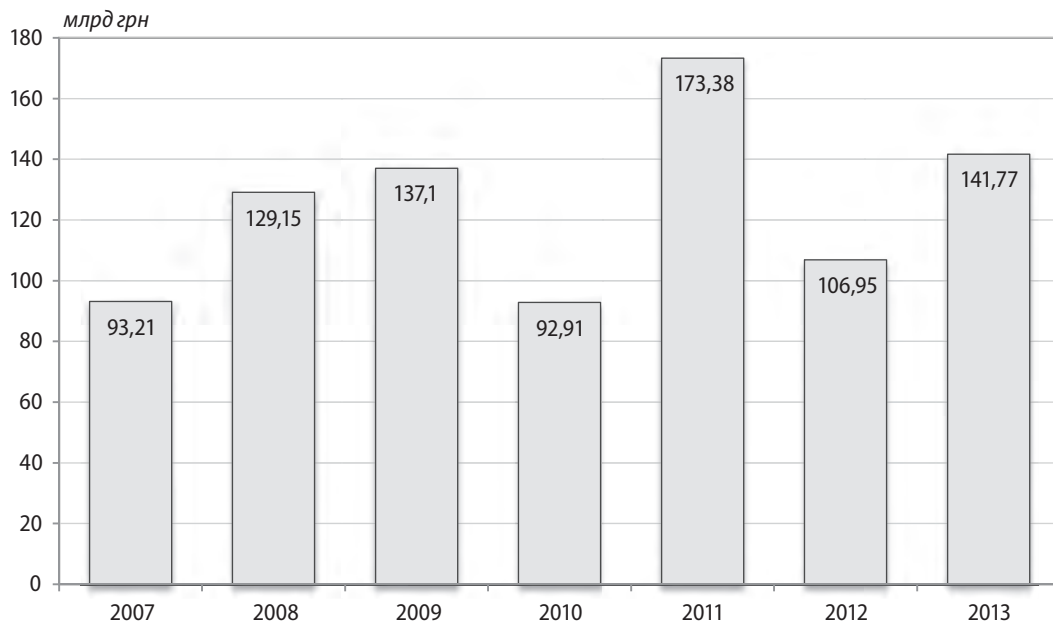


Рис. 5.10. Динаміка залучення інвестицій у економіку України через інструменти фондового ринку

Джерело: Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_

¹ Рух ринку цінних паперів України до світових стандартів задля економічного зростання держави : річний звіт НКЦПФР за 2013 рік / Нац. комісія з цін. паперів та фонд. ринку. – К. : Прайм Прінт ЛТД, 2014. – 88 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://smida.gov.ua/docs/nssmc_2013.pdf.

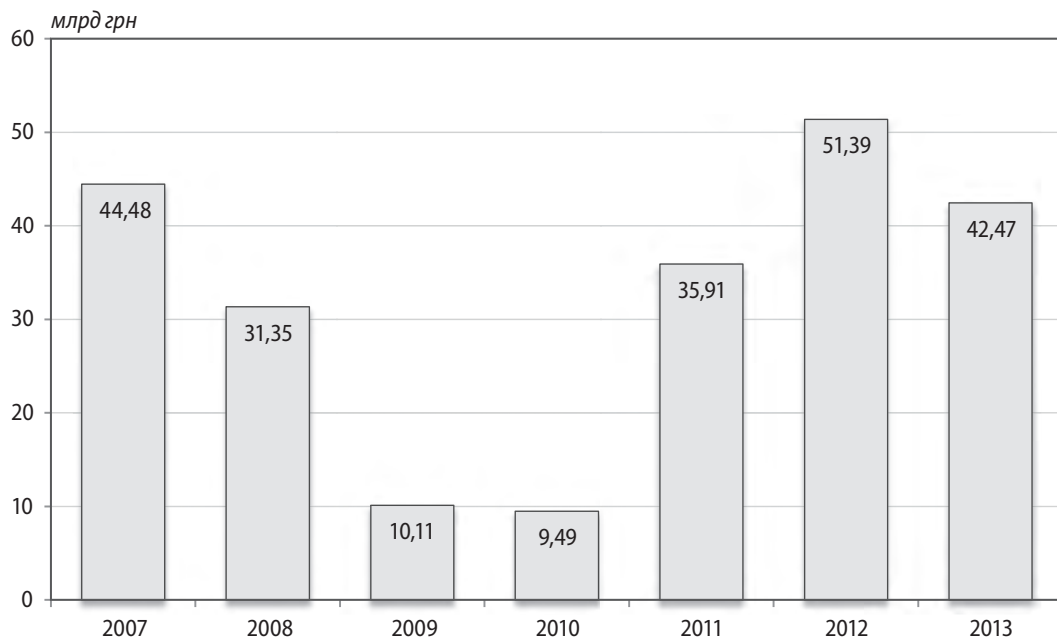


Рис. 5.11. Динаміка обсягів зареєстрованих Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку випусків облігацій підприємств

Джерело: Рух ринку цінних паперів України до світових стандартів задля економічного зростання держави: річний звіт НКЦПФР за 2013 рік / Нац. комісія з цін. паперів та фонд. ринку. – К.: Прайм Прінт ЛТД, 2014. – 88 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://smida.gov.ua/docs/nssmc_2013.pdf.

На організаційно оформленому ринку у 2012 р. спостерігалася консолідація торгівлі цінними паперами. Близько 98,25 % біржових контрактів (договорів) було зосереджено на трьох фондових біржах: “Перспективи” (55,21 %), ПФТС (33,93 %) та Українській біржі (9,11 %) (табл. 5.16), протягом 2013 р. також спостерігалася консолідація торгівлі цінними паперами. Близько 91,01 % біржових контрактів було зосереджено на двох фондових біржах: “Перспективи” (67,23 %) та ПФТС (23,78 %). За результатами торгів на організаторах торгівлі обсяг виконаних біржових контрактів із цінними паперами впродовж січня – грудня 2013 р. становив 474,63 млрд грн (табл. 5.17).

Протягом 2013 р. обсяг виконаних біржових контрактів із цінними паперами на організаторах торгівлі збільшився удвічі, або на 210,96 млрд грн, порівняно з 2012 р. (263,67 млрд грн). Максимальний обсяг торгів за фінансовими інструментами на організаторах торгівлі протягом періоду зафіксовано з:

- державними облігаціями України – 351,33 млрд грн (74,02 % загального обсягу в січні – грудні 2013 р.);
- облігаціями підприємств – 49,41 млрд грн (10,41 % загального обсягу в січні – грудні 2013 р.) (табл. 5.18).

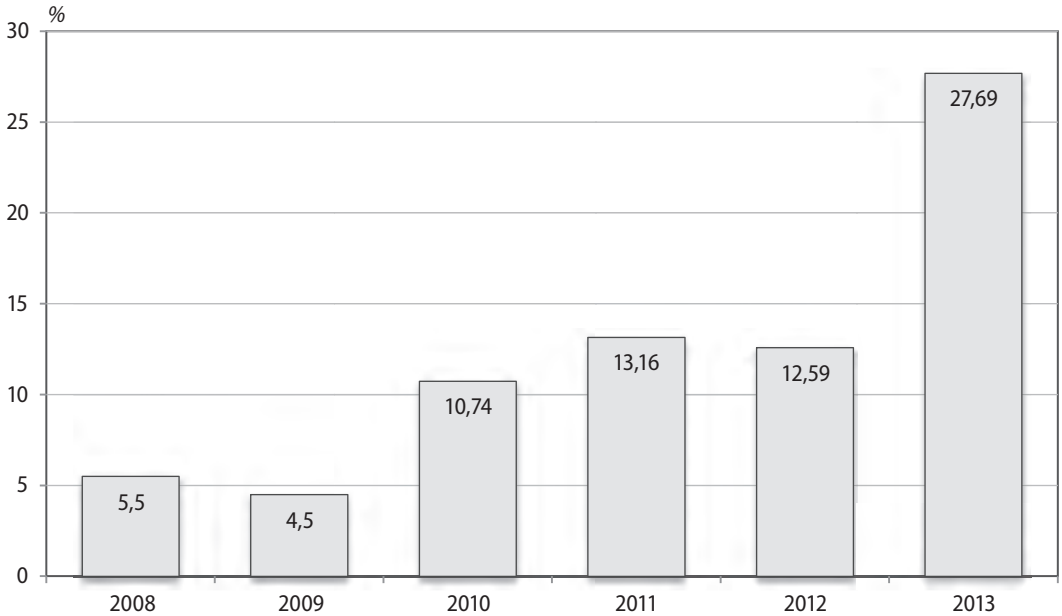


Рис. 5.12. Динаміка частки біржового ринку в загальному обсязі торгів на ринку цінних паперів

Джерело: Рух ринку цінних паперів України до світових стандартів задля економічного зростання держави: річний звіт НКЦПФР за 2013 рік / Нац. комісія з цін. паперів та фонд. ринку. – К.: Прайм Прінт ЛТД, 2014. – 88 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://smida.gov.ua/docs/nssmc_2013.pdf.

Розглянемо впровадження інноваційних фінансових інструментів залучення інвестицій конкретних юридичних осіб у страхуванні, банківському секторі, біржовій діяльності, діяльності лізингових компаній та власне на підприємствах реального сектору.

Зазначимо, що страхові організації здатні виконувати функції інституційних інвесторів, спрямовуючи частину фінансових коштів у різні види інвестицій, стимулюючи інвестиційну активність власників капіталу через: 1) проведення страхових операцій за видами страхування, гарантуючи інвесторам повернення вкладених коштів; 2) відшкодування недоотриманого доходу в разі настання несприятливих подій.

Фондовий ринок характеризується швидким розвитком його інститутів, з одного боку, й обмеженим набором фінансових інструментів, емітентів та інвесторів, з другого. Це свідчить про недостатній взаємозв'язок фінансового й реального секторів економіки країни. Гарантії надійності вкладених у страхування коштів і забезпечення їхньої конкурентоспроможної прибутковості порівняно з іншими фінансовими інструментами дадуть змогу збільшити обсяги страхових операцій, а отже, й інвестицій у національну економіку.

Таблиця 5.16
Обсяг біржових контрактів (договорів) із цінними паперами на організаторах торгівлі у 2012 р.
(із розподілом за місяцями), млн грн

Період	Організатор торгівлі										Усього
	УФБ	КМФБ	ПФТС	УМВБ	ІННЕКС	ПФБ	УМФБ	"Перспектива"	СЄФБ	УБ	
Січень	3,90	134,41	6 735,93	0,12	0,00	8,98	105,00	4 790,08	2,56	2 168,70	13 949,69
Лютий	1,45	350,77	7 349,76	0,12	0,02	9,30	44,23	4 274,66	3,74	2 524,39	14 558,45
Березень	43,94	417,28	7 418,51	0,12	0,01	9,85	124,34	5 054,81	3,88	2 635,98	15 708,72
Квітень	100,02	90,11	7 205,12	0,16	0,04	40,88	41,60	5 217,53	13,70	2 120,21	14 829,38
Травень	8,43	80,92	5 336,26	0,16	0,00	30,92	6,45	6 128,47	35,09	2 811,56	14 438,26
Червень	3,87	49,79	16 617,03	0,13	0,02	107,14	187,28	6 853,66	2,83	1 869,95	25 691,70
Липень	6,82	91,31	5 617,10	0,13	0,00	17,45	85,15	12 497,63	3,65	2 135,46	20 454,70
Серпень	6,80	61,17	14 404,15	0,12	0,02	28,16	45,11	10 867,85	4,61	1 543,81	26 961,81
Вересень	5,88	263,01	5 924,53	39,23	0,00	32,87	52,82	9 575,53	2,45	1 634,78	17 531,10
Жовтень	4,05	281,92	2 835,72	7,35	0,04	64,95	18,74	19 434,28	166,04	2 052,15	24 865,24
Листопад	2,50	90,16	4 382,70	3,72	1,07	111,68	48,37	33 893,56	92,36	1 454,36	40 080,45
Грудень	246,72	216,78	5 637,16	0,11	8,77	187,58	230,91	26 975,90	25,76	1 072,31	34 602,01
Усього	434,40	2 127,64	89 463,95	51,48	10,01	649,75	989,99	145 563,96	356,67	24 100,52	263 671,51
Частка, %	0,16	0,81	33,93	0,02	0,00 4	0,25	0,37	55,21	0,14	9,11	100

Джерело: Рух ринку цінних паперів України до світових стандартів задля економічного зростання держави: річний звіт НКЦПФР за 2013 рік / Нац. комісія з цін. паперів та фонд. ринку. – К.: Прайм Прінт ЛТД, 2014. – 88 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://smtda.gov.ua/docs/nssmc_2013.pdf.

Таблиця 5.17

Обсяг біржових контрактів (договорів) із цінними паперами на організаторах торгівлі у 2013 р.
(із розподілом за місяцями), млн грн

Період	Організатор торгівлі										Усього
	УФБ	КМФБ	ПФТС	УМВБ	ІННЕКС	ПФБ	УМФБ	“Перспектива”	СЄФБ	УБ	
Січень	405,07	472,31	2 509,65	0,13	0,08	40,91	6,00	22 189,91	112,02	958,42	26 694,49
Лютий	3,03	565,79	5 285,80	0,07	0,36	179,19	22,44	17 255,23	29,33	1 454,28	24 795,52
Березень	2,68	1 000,30	9 002,33	0,41	2,19	152,15	150,26	22 187,70	32,49	1 336,92	33 867,43
Квітень	3,32	797,73	7 001,71	0,09	6,95	1 925,16	87,28	25 818,29	50,13	1 575,22	37 265,89
Травень	3,09	315,76	6 065,84	0,08	112,05	1 487,48	13,90	24 442,18	24,85	905,34	33 370,56
Червень	14,10	1 094,21	8 183,03	0,17	51,27	849,98	175,14	24 652,26	35,90	711,10	35 767,15
Липень	105,79	1 169,49	18 469,46	0,31	2,31	1 519,35	137,27	32 147,24	436,13	890,11	54 877,45
Серпень	2 181,04	2 995,45	19 828,51	0,03	0,98	1 150,19	15,28	36 302,83	25,93	697,28	63 197,52
Вересень	5,63	1 191,47	12 324,49	0,06	5,17	2 043,12	62,60	24 793,42	53,11	634,22	41 113,30
Жовтень	86,65	422,16	5 367,32	0,06	1,07	539,41	48,54	24 571,92	3,63	496,32	31 537,08
Листопад	52,74	573,22	8 398,61	0,07	0,74	144,54	5,39	34 922,32	3,71	589,89	44 691,21
Грудень	548,21	1 224,18	10 543,15	0,03	37,61	3 058,66	507,33	30 579,81	277,89	680,38	47 457,25
Усього	3 411,38	11 822,06	112 979,90	1,50	220,78	13 090,14	1 231,42	319 863,11	1 085,10	10 929,48	474 634,86

Джерело: Рух ринку цінних паперів України до світових стандартів за дія економічного зростання держави: річний звіт НКЦПФР за 2013 рік / Нац. комісія з цін. паперів та фонд. ринку. – К.: Прайм Прінт ЛТД, 2014. – 88 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://smida.gov.ua/docs/nssmc_2013.pdf.

Таблиця 5.18
Обсяг виконаних біржових контрактів із цінними паперами на організагорах торгівлі протягом 2013 р.
(із розподілом за видами фінансових інструментів), млн грн

Період	Акції	Облігації підприємств	Державні облігації України	Облігації місцевих позик	Інвестиційні сертифікати	Деривативи	Іпотечні облігації	Ощадні (депозитні) сертифікати	Усього
Січень	741,97	2 187,58	21 914,47	3,85	147,13	1 699,48	0,00	0,00	26 694,49
Лютий	1 161,76	4 015,23	17 147,96	195,68	250,42	2 024,46	0,00	0,00	24 795,52
Березень	1 692,96	5 103,59	24 334,78	141,66	783,75	1 810,70	0,00	0,00	33 867,43
Квітень	3 678,53	3 223,03	27 426,71	191,83	583,09	2 162,70	0,00	0,00	37 265,89
Травень	2 542,01	3 414,67	25 650,14	80,36	191,89	1 491,49	0,00	0,00	33 370,56
Червень	2 715,51	4 031,59	26 812,22	5,58	650,58	1 551,68	0,00	0,00	35 767,15
Липень	11 904,93	4 635,36	36 007,01	2,83	494,62	1 831,70	1,00	0,00	54 877,45
Серпень	6 351,79	5 597,22	48 067,66	81,80	1 342,62	1 756,43	0,00	0,00	63 197,52
Вересень	4 591,52	3 918,90	29 927,26	164,87	657,80	1 852,35	0,61	0,00	41 113,30
Жовтень	1 961,38	2 420,11	24 929,82	22,75	257,56	1 945,38	0,09	0,00	31 537,08
Листопад	2 030,96	3 963,76	36 819,76	4,36	284,10	1 586,74	0,53	1,00	44 691,21
Грудень	5 949,36	6 899,48	32 290,91	8,48	620,07	1 688,43	0,00	0,53	47 457,25
Усього	45 322,66	49 410,51	351 328,71	904,05	6 263,63	21 401,53	1,23	1,53	474 634,86

Примітка. Інформація надана організаторами торгівлі відповідно до вимог Положення про порядок складання адміністративних даних щодо здійснення діяльності організаторами торгівлі, оприлюднення інформації та подання відповідних документів до Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, затверженого рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 25.09.2012 № 1284 та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 16 жовтня 2012 р. за № 1738/22050. Наведені дані містять укладені (виконані) біржові контракти (договори РЕПО) та анульовані біржові контракти (договори РЕПО).

Джерело: Рух ринку цінних паперів України до світових стандартів заля економічного зростання держави : річний звіт НКЦПФР за 2013 рік / Нац. комісія з цін. паперів та фонд. ринку. – К. : Прайм Прінт ЛТА, 2014. – 88 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://smida.gov.ua/docs/nssmc_2013.pdf.

Проблему вищої прибутковості вкладень у страхування можна розв'язати за допомогою впровадження таких інноваційних фінансових інструментів:

- 1) випуск спеціальних державних довгострокових цінних паперів для вкладення в них частини коштів резерву зі страхування життя;
- 2) безпосередній, а не через фінансових посередників, допуск страховиків на ринок цінних паперів;
- 3) зняття заборони для страхових компаній на пряме кредитування юридичних осіб;
- 4) страхування облігацій юридичних осіб (підприємств різних галузей промисловості, будівництва, торгівлі та ін.);
- 5) страхування фінансових гарантій, що сприяє зниженню інвестиційних ризиків і залученню інвестицій у економіку.

До фінансових інструментів, дія яких має на меті зближення банківського й реального секторів економіки, можна віднести: субсидування різниці між ринковою та дисконтованою процентними ставками, надання гарантій, податкові пільги. Слід звернути увагу на внески, що поєднують властивості класичного депозиту й інвестиційного фонду. Вони давно використовуються на Заході та вважаються вигіднішою альтернативою класичним депозитам для розміщення вільних коштів. Це гібридні депозити, де суміщено два фінансових інструменти – банківський депозит та інвестиційний фонд. У вкладників банків є можливість поєднати надійність банківських депозитів і прибутковість цінних паперів. За однією частиною внеску клієнт отримує підвищену ставку за депозитом, за іншою – додатковий дохід від інвестицій у інструменти фондового ринку.

У біржовій діяльності знизити кредитні ризики фінансово-кредитних організацій допоможе новий фінансовий інструмент – інноваційний лізинговий ф'ючерс. Першою стороною в ньому є власник майна (лізингодавець), другою – користувач майна (лізингодержувач). Третій учасник лізингових операцій – продавець (постачальник) майна, четвертий – сторонній продавець ф'ючерса. Використання інноваційних похідних інструментів ринку цінних паперів дасть змогу підприємствам, що працюють на ринку лізингових послуг, розширити сфери діяльності, підвищити ефективність та збільшити кількість операцій за рахунок коштів, отриманих на фондовому ринку.

Українські лізингові компанії надають універсальні послуги у сфері фінансового лізингу без спеціалізації на певних видах майна. Асоціація “Українське об'єднання лізингодавців” повідомляє, що рівень проникнення лізингу в загальний обсяг капітальних вкладень у країні у 2012 р. зріс на 3,3 % (у 2009 р. – 1 %). Водночас середнє проникнення лізингу становить у країнах Європейського Союзу – 12,5 %.

Протягом 2013 р. фінансовими компаніями та юридичними особами, які не мають статусу фінансових установ, але можуть згідно із законодавством надавати відповідні послуги, укладено 11 083 договори фінансового лізингу на суму 31 553,1 млн грн, вартість об'єктів лізингу, що є предметом договорів, – 24 862,8 млн грн. Вартість чинних договорів фінансового лізингу на 31 грудня 2013 р. становила 67 127,5 млн грн. За підсумками 2013 р. найбільшими споживачами лізингових послуг

були традиційно транспортна галузь (вартість договорів на 31 грудня 2013 р. – 48 158,6 млн грн), сільське господарство (9416,3 млн грн). Частка інших галузей залишається незначною. Відношення активів фінансових компаній і ломбардів до ВВП відповідає позитивній динаміці, визначеній Концепцією розвитку ринків небанківських фінансових послуг України на 2013–2014 рр. Так, за підсумками 2012 р. це відношення дорівнювало 2,2 %, за результатами 2013 р. – 2,8 %¹.

На 31 грудня 2013 р. внесено інформацію до Переліку юридичних осіб, які мають право надавати фінансові послуги та перебувають на обліку в Нацкомфінпослуг, про 254 юридичні особи – лізингодавці, до Державного реєстру фінансових установ внесено інформацію про 157 фінансових компаній, що надають послуги фінансового лізингу.

Українські лізингові компанії переважно створені за участю банків. Деякі з них на 100 % належать банку-засновникові, інші є акціонерними товариствами, в котрих банки володіють значною часткою акціонерного капіталу. Лізингові компанії, створені банками, орієнтуються на надання стандартних лізингових послуг широкому колу клієнтів. Зазвичай банки не тільки фінансують діяльність дочірніх компаній, а й активно постачають їм клієнтів з-поміж тих, хто звертається безпосередньо до банку по кредит на придбання основних засобів.

Головними споживачами лізингових послуг є промислові й будівельні підприємства, організації агропромислового комплексу і сфери послуг. Нині лізинг – оптимальний спосіб інвестування коштів у малий бізнес за умови високої ймовірності їх втрати внаслідок розорення лізингоодержувачів.

Для стимулювання розвитку лізингової діяльності, розв'язання проблем у цій сфері необхідні державні гарантії. Особливою формою кредитування малих підприємств є фінансовий лізинг, по суті, аналогічний довгостроковому кредитуванню.

У всьому світі нерухомість є одним із напоширеніших і найефективніших фінансових інструментів. Держава через фінансові інститути – банки і страхові компанії – контролює операції з нерухомістю. Іпотечний механізм житлового інвестування пов'язує будівельний комплекс, банківську систему й ринок фінансового капіталу та впливає на розвиток інвестиційних інструментів, підвищення ефективності спрямування заощаджень у реальний сектор економіки.

На основі іпотечного кредиту виник похідний фінансовий інструмент деривативів (англ. derivative), ціни або умови якого ґрунтуються на відповідних параметрах іншого фінансового інструменту, котрий буде базовим, зокрема іпотечної застави. Разом із тим ринок застав в Україні остаточно не сформований.

Цікавими є інші інструменти – іпотечні облигації та іпотечні сертифікати участі. Сертифікат участі – новий документ для нашого ринку, що передбачає складний фінансовий механізм. Кожен покупець цінного папера має частку в загальній власності на майно, що становить “покриття” сертифікатів. Власник сертифіката є ніби власником іпотечних кредитів і водночас засновником і набувачем за договором

¹ Річний звіт Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfp.gov.ua/content/rzviti-nackomfinposlug.html>.

довірчого управління цим майном. Він отримує майже всі кошти, котрі сплачує за кредитом позичальник, за вирахуванням винагороди керівника.

Прибуток підприємств – це джерело фінансування інвестицій, за рахунок прибутку створюються фонди нагромадження, використовувані для реконструкції й модернізації підприємств, їх технологічного переоснащення, розширення виробничих потужностей тощо. Але в умовах браку власних оборотних коштів підприємства спрямовують валовий прибуток переважно на повсякденні потреби, а не на заміну й модернізацію фондів. Таким чином, проблема фінансування капіталовкладень полягає в дослідженні джерел фінансування інвестицій. Одним зі способів задоволення фінансових потреб реального сектору економіки є емісія корпоративних облігацій. Облігації, що випускаються підприємствами, можуть використовуватися для прискорення процесів перерозподілу фінансових ресурсів, залучення на ринковій основі довго- й короткострокових позикових ресурсів, трансформації заощаджень організацій і громадян у інвестиції, розвитку та підвищення конкурентоспроможності внутрішнього фінансового ринку.

До переваг корпоративних облігацій як механізму забезпечення фінансових потреб підприємств належать:

- широке коло потенційних інвесторів;
- публічність залучення й використання коштів;
- застосування біржових технологій;
- вищий рівень ліквідності вкладень порівняно з кредитом та іншими формами залучення коштів.

Із метою поліпшення інвестиційних характеристик інструментів ринку цінних паперів необхідно імплементувати в українське законодавство європейські стандарти, збільшити пропозицію акцій публічних акціонерних товариств на фондових біржах. Для запровадження нових видів інструментів доцільно розширити види корпоративних облігацій, державних облігацій і облігацій місцевих позик, а також державно-приватне партнерство шляхом упровадження концесійних облігацій; законодавчо встановити вимоги до випуску й обігу похідних (деривативів) та принципів їх державного регулювання.

На наш погляд, інноваційна діяльність на вітчизняному фінансовому ринку має величезний потенціал. Фахівці можуть адаптувати до українських умов сучасні інноваційні фінансові інструменти й технологічні системи автоматизації роботи з ними, ефективність яких доведена міжнародною практикою. Наприклад, сертифікати участі пулів іпотек у США повністю змінили характер ринку іпотечного кредитування, підвищили його ліквідність.

Найпоширенішими є такі фінансові інновації¹:

1. *Процентні й валютні свопи (Interest-Rate and Cross Currency Swaps)* – фінансові продукти, що уможливають обмін грошового потоку у формі змінної ставки, збільшеної або зменшеної на певну маржу, на грошовий потік у іншій або такій самій валюті, втілений у формі фіксованої ставки.

¹ Фінансовый кризис в России и в мире / под ред. Е. Т. Гайдара. – М. : Проспект, 2009. – 256 с.

- Перші операції з використанням процентного свопу провели банкіри “JP Morgan” у середині 1980-х років. Попередниками процентних і валютних свопів, які великою мірою визначили попит на них, стали спеціальні умови, котрі виникли стосовно ставок купонів за випусками облігацій зі змінною ставкою (Floating Rate Notes).
2. *Базисний своп (Basis Swap)* – фінансовий інструмент, що надає контрагентам можливість обмінятися грошовими потоками, прив'язаними або до різних референсних ставок, або до однієї ставки, яка котирується для різних термінів. Прикладом є обмін грошовими потоками, прив'язаними до ставки Libor у доларах США на 3 і 6 міс. відповідно.
 3. *Кредитні дефолтні свопи (Credit Default Swap, CDS)* – фінансові продукти, що перерозподіляють кредитні ризики, притаманні деяким інструментам (зобов'язанням), зокрема кредити й облігації. Покупець кредитного свопу отримує захист від кредитного ризику, а продавець гарантує надійність базового зобов'язання. Таким чином, ризик дефолту за базовим інструментом цілком або частково передається від його утримувача (кредитора чи власника облігацій) до продавця кредитного свопу. Разом із тим продавцю властивий певний кредитний ризик, тобто ймовірність його неспроможності виконати зобов'язання за кредитним свопом, тому покупець захищений від кредитних ризиків за базовим зобов'язанням та бере на себе ризик щодо виконання зобов'язань за кредитним свопом його продавцем.
 4. *Облігації, забезпечені борговими зобов'язаннями (Collateralised Debt Obligation, CDO)* – фінансові інструменти, виконання зобов'язань за якими гарантоване визначеним портфелем облігацій, кредитів або інших базових активів. Окремим випадком CDO є синтетичні облігації (Synthetic Collateralised Debt Obligations), забезпечені борговими зобов'язаннями, виконання зобов'язань за котрими цілком чи частково забезпечене портфелем кредитних свопів та інших похідних фінансових інструментів, чия ціна залежить від портфеля інших базових активів.
 5. *Кондуїти (Asset Backed Commercial Paper Conduits)*. Попит із боку великих інвесторів на похідні цінні папери з високим ступенем захисту від кредитних ризиків та іншими заданими параметрами зумовив виникнення техніки подвійного й багаторазового перепакування грошових потоків від базових активів.
 6. *Сек'юритизація (Securitisation)* – схема рефінансування пакетів однорідних прав вимог через надання кредитів або паперів, що випускаються, забезпечених вказаними пакетами та закладеними в такі схеми інструментами кредитної підтримки. Зазвичай операції сек'юритизації ґрунтуються на реальному продажі, у процесі якого оригінатор (банк-кредитор) зі свого балансу реалізує всі кредити на користь компанії спеціального призначення (Special Purpose Vehicle, SPV), котра для придбання пакета залучає фінансування шляхом випуску рейтингованих цінних паперів, що купуються інвесторами.

До речі, негативний ефект у фінансовому середовищі США, який передував фінансовій кризі, спричинила саме сек'юритизація, коли на базі зобов'язань випускалися деривативи. До нових продуктів належали комерційні папери, які раніше були автоматичними стабілізаторами в багатьох країнах. Проте, починаючи з 1990-х років, їх основним видом стали так звані активи комерційних паперів (asset-backed commercial papers, АВСР), що випускаються на базі перепакетування застав. Під час кризи, коли почалися банкрутства за іпотечними позиками, АВСР відреагували першими. Решта комерційних паперів у 2008 р. теж знецінилася. Новиною були й кредитно-дефолтні свопи (CDS) – інструменти, котрі дають змогу диверсифікувати, структурувати й продавати окремо кредитний і ринковий ризики, допомагаючи на високому рівні хеджувати операції. Тоді ж у зарубіжній економічній літературі з'явилися публікації про те, що відбувається процес трансформації запровадженої для підвищення надійності ринку інновації в її протилежність – антиінновацію, чинник формування нестабільності сучасних фінансових ринків.

Запровадження інноваційних фінансових інструментів пов'язане зі специфічними проблемами, однією з яких є початкова неліквідність їхніх ринків, що не дає змоги визначити їхню реальну ціну та обсяги ринкового попиту. До певної міри це пояснюється складністю фінансових продуктів для потенційних інвесторів із точки зору переваг і недоліків. Вважаємо, що інноваційні фінансові інструменти слід віднести до так званих експериментальних благ, ефекти від надання котрих проявляються під час використання.

Основою класифікації фінансових інструментів є природа відносин клієнта й оферента, сегмент ринку, на якому обертається інструмент, строк поставки тощо. Ми погоджуємося з науковою позицією, що для вітчизняного фінансового ринку доцільно в ролі класифікаційних ознак обрати ціноутворення на фінансовий інструмент та строк виконання контрактів.

З огляду на першу ознаку фінансові інструменти класифікують як реальні (основні, базові) ціни або курси, що визначаються на ринку через взаємодію попиту й пропозиції, та похідні, ціни на котрі є похідними від цін базового активу (derivative instruments). За другою ознакою фінансові інструменти поділяють на інструменти з негайною поставкою – касові чи спотові (spot, cash) та строкові інструменти (termine instruments), які є контрактами на купівлю-продаж базових фінансових інструментів у майбутньому за цінами або курсами, погодженими в момент укладання таких контрактів¹.

Слід зауважити, що впровадження розглянутих інноваційних фінансових інструментів залучення інвестицій потребує зміни (модернізації) національного законодавства, тобто активної позиції держави.

На нашу думку, оптимальне запровадження інноваційних фінансових інструментів на фінансових ринках України та розширення можливостей їх ефективного використання пов'язані з підвищенням інвестиційної привабливості корпоративних цінних паперів, удосконаленням правового оформлення відносин між емітен-

¹ *Сохацька О. М.* Біржова справа : підручник / О. М. Сохацька. – 2-ге вид., змін. і доп. – Т. : Карт-бланш ; К. : Кондор, 2008. – 632 с.

тами (позичальниками) та інвесторами (кредиторами), сек'юритизацією боргових зобов'язань, зниженням інвестиційних і кредитних ризиків на ринках капіталу та посиленням захисту прав інвесторів і кредиторів, удосконаленням корпоративного управління, запровадженням надійних інструментів для інвестування пенсійних активів та розміщенням приватних коштів громадян, зміцненням довіри населення до фінансової системи й елементів її інфраструктури.

5.3. ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙ У ФІНАНСОВОМУ СЕКТОРІ УКРАЇНИ ТА АКТИВІЗАЦІЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Інноваційна політика, що проводиться в Україні, може вже в недалекому майбутньому дати відчутні результати. З боку держави вживаються заходи зі стимулювання інноваційної діяльності, такі як прийняття нормативних актів та забезпечення бюджетного фінансування. Проте, на нашу думку, на нинішньому етапі доцільно докласти зусиль щодо залучення приватного бізнесу до фінансування інноваційної діяльності.

Для розв'язання цієї проблеми потрібно сформувати стабільну нормативно-правову базу, відновити інвестиційну привабливість об'єктів приватизації, розширити й модернізувати транспортну інфраструктуру, зокрема газотранспортну систему, створити додаткові стимули для залучення інвестицій у пріоритетні галузі української економіки, зміцнити банківську систему, поліпшити умови для зростання обсягів транзитних перевезень, організувати національну мережу міжнародних транспортних коридорів тощо.

Однією з головних умов переходу економіки України до фази прискороного розвитку на інноваційних засадах є своєчасна структурна перебудова, що потребує наповнення економіки інвестиціями. Для цього необхідне активне регулювання економічних пропорцій шляхом проведення цілеспрямованої інвестиційної політики, сутність якої полягає в розробленні стратегії, тактики й механізмів реалізації інвестиційної діяльності, котра забезпечуватиме суспільно-природний ефективний розвиток та базуватиметься на загальній концепції реалізації відтворювальних процесів¹.

Відповідальність за макроекономічне сприяння інвестиційній діяльності несуть органи державної влади.

Бюджетні видатки є важливим засобом формування сукупного попиту, а через нього – стимулювання інвестицій загалом та їхньої міжгалузевої структури зокрема. Навіть система соціальних бюджетних програм (тим паче прямі бюджетні інвестиції в державний сектор) впливає на структуру попиту, оскільки соціальні виплати отримують люди, які мають витратити їх на ринку споживчих товарів, а це стимулює виробництво й відповідні інвестиції.

Грошово-кредитна політика держави впливає на інвестиційні умови, регулюючи грошовий обіг і роботу банківської системи, яка, по суті, репродукує збільшення коштів у економічній системі. Основними інструментами грошово-кредитного

¹ *Онїкеєнко В. В.* Інноваційна парадигма соціально-економічного розвитку України / *В. В. Онїкеєнко, А. М. Ємельяненко, І. В. Терон*; НАН України, Рада по вивченню продуктивних сил України. – К., 2006. – 480 с.

регулювання є: норми страхових резервів, котрі зобов'язані мати комерційні банки й таким чином відволікати певну частину своїх коштів від активного використання для кредитування та інвестування; залікова ставка Національного банку України, за якою він продає кредитні ресурси комерційним банкам, збільшуючи чи зменшуючи обсяги кредитних джерел для фінансування інвестицій; операції з державними цінними паперами на відкритому ринку. Встановлюючи вигідні умови (у вигляді ціни чи дивідендів) для своїх цінних паперів, держава стимулює їх купівлю юридичними й фізичними особами, зменшуючи кількість вільних грошей, що можуть бути використані для кредитування інвестицій через банківську систему. Погіршуючи цінові й дивідендні умови продажу своїх цінних паперів, держава стимулює їх викуп у юридичних і фізичних осіб. У результаті в останніх з'являються додаткові кошти, які (через банківську систему або безпосередньо) спрямовуються на фінансування інвестицій та інновацій.

Серйозною системною перешкодою для інвестування та ведення бізнесу є високий рівень питомих витрат виробництва, за яким Україна на сьогодні неконкурентоспроможна порівняно з іншими країнами Центральної та Східної Європи. Поряд із суб'єктивними діють об'єктивні чинники: незадовільний технічний рівень транспортної інфраструктури, висока вартість будівництва і кредитних ресурсів, а також значна ціна енергоресурсів та нестабільність енергопостачання. Це гальмує розвиток суміжних виробництв, що обмежує кумулятивний ефект іноземних інвестицій.

Найважливішими складовими ринкових реформ, що забезпечують поліпшення інвестиційного клімату й приплив інвестицій у реальну економіку, є:

- захист прав споживачів;
- зміцнення корпоративного управління;
- посилення дисципліни виконання контрактів;
- розвиток банківської системи та інститутів фінансового ринку;
- реорганізація природних монополій;
- проведення земельної реформи¹.

Подальші структурні реформи української економіки потребують істотного вдосконалення законодавства, адже необхідно, щоб інвестор уникав непростого вибору між одержанням прибутку й дотриманням норм чинного законодавства². Слід оптимізувати державну інвестиційну політику, забезпечити її дієвість і виваженість. Основні напрями цієї політики мають полягати не в жорсткому регулюванні інвестиційних потоків, а у створенні сприятливих умов для ефективної діяльності, лібералізації інвестиційного режиму, ґрунтуючись на ретельному врахуванні мотивів і пріоритетів приватних інвесторів³.

Великого значення під час формування інноваційної політики набуває не лише розроблення чіткої стратегії та її спрямованість на створення прогресивного технологіч-

¹ Бутняров А. Сприятливий інвестиційний клімат країни – запорука залучення іноземних інвестицій / А. Бутняров // Ринок цінних паперів України. – 2008. – № 3–4. – С. 29–32.

² Там само.

³ Саблук П. Процеси міжнародного руху капіталів та участь у них України / П. Саблук // Економіка України. – 2008. – № 8. – С. 56–68.

ного укладу, а й спроможність використовувати весь арсенал інструментів прямого й непрямого державного регулювання для інвестування інноваційної діяльності.

Якщо держава не здійснить рішучих кроків у напрямі стимулювання інноваційної діяльності, проблеми інноваційного розвитку національної економіки залишатимуться нерозв'язаними. Як організатор і координатор структурних зрушень держава має створити умови для активізації науково-технічного потенціалу та інноваційної діяльності, впровадження нових технологічних укладів, подолання розриву між наукою й виробництвом, забезпечення реального трансферу технологій.

Отже, результати проведеного аналізу свідчать, що в Україні треба найближчим часом на загальнодержавному й регіональному рівнях реалізувати комплекс заходів із організаційно-економічного й правового забезпечення, створення та ефективного стимулювання інноваційних структур, які в інших країнах демонструють позитивні результати щодо реалізації інновацій. Особливої уваги й цільової підтримки потребує законодавче забезпечення та надання податкових стимулів до фінансування інновацій.

Сьогодні в Україні простежуються розбіжності в пошуках політико-економічних рішень, здатних зменшити наслідки потенційних фінансових криз. Водночас у всьому світі переосмислюється роль державного управління в подоланні кризових явищ. Вітчизняна система державного управління має довести спроможність ліквідації соціально-економічних дисбалансів та розробити чіткі прогнози подальшого розвитку подій.

Науковці пропонують величезну кількість гіпотез щодо причин кризових явищ. Отже, однієї головної причини кризи немає, тим більше однакової для всіх країн, відповідно, не існує універсального рецепта подолання кризи. Зрозуміло лише одне: нова система державного управління повинна базуватися на принципах науковості, системності, завчасного реагування на тривожні сигнали та попередження негативних подій, спрямування на партнерство між країнами й секторами економіки, націленості на формування позитивного бачення ситуації, забезпечення конкурентоспроможності національної економіки.

Головним завданням системи державного управління для впровадження фінансових інновацій має стати досягнення конкурентних переваг фінансового сектору держави завдяки виконанню таких умов:

- стимулювання державних фінансових корпорацій щодо проведення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, спрямованих на вивчення стану реального й фінансового секторів економіки та пошук інноваційних рішень щодо забезпечення їх оптимального зв'язку;
- інвестиції в розвиток фахівців фінансового сектору, підготовку обізнаних спеціалістів фінансового ринку;
- контроль ефективності використання ресурсів;
- розвиток фінансових закладів, націлених на підтримку національних експортерів;
- збільшення частки конкурентоспроможних фінансових організацій у країні шляхом їх консолідації;

- забезпечення гнучкості регулювання фінансової системи;
- стимулювання динаміки розвитку внутрішнього фінансового ринку;
- зменшення державної заборгованості;
- забезпечення високого рівня конкуренції в усіх сферах фінансової діяльності;
- розвиток міжнародної фінансової інтеграції та кооперації;
- забезпечення високої якості фінансової інфраструктури ринків і регіонів;
- розвиток високої культури ведення фінансового бізнесу в країні;
- підвищення рівня інформаційного забезпечення управління країною та прозорість інформаційних систем, у тому числі фінансових.

Ще одним важливим механізмом державного управління є постійний моніторинг зміни стану економіки загалом і фінансового ринку зокрема та прогнозування можливих векторів погіршення соціально-економічної ситуації. Особливої уваги потребують проблеми з неякісними кредитами в банківській системі, зменшення пропозиції депозитів, зростання безробіття, численні банкрутства небанківських фінансових інституцій, дефіцит бюджету, зростання державного боргу, зменшення емісій акцій, обвал цін на фондових ринках, неліквідність фінансової системи тощо. Кожне із зазначених явищ має граничні параметри, перевищення яких свідчатиме про загрозу для економіки.

Трансформації потребує зовнішньоекономічна, промислова, податкова, бюджетна політика в напрямі формування експортоорієнтованого й імпортозамісного виробництва. Також важливим завданням є розвиток партнерських зв'язків, особливо у сфері державно-приватного партнерства. Зрештою, необхідно сформувати інститути позитивного іміджу держави та урядових структур, а також переконати населення в їхній здатності вивести країну з кризи.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 5

1. Інноваційний розвиток фінансового сектору є обов'язковою умовою зростання національної економіки.

Залучення інвестицій через механізми фінансового ринку розв'яже такі завдання соціально-економічного розвитку: просування українських товарів і технологій на зовнішній ринок; підтримка розширення й диверсифікації експортного потенціалу та розвитку імпортозамісних виробництв у окремих галузях; сприяння припливу капіталу в регіони з багатими природними ресурсами для швидшого їх освоєння; створення нових робочих місць та опанування передових форм організації виробництва; розвиток виробничої інфраструктури регіонів.

Взаємозв'язок реального й фінансового секторів економіки виявляється через функцію трансформації заощаджень та вільних коштів юридичних і фізичних осіб у інвестиції, яку реалізують певні фінансові інституції. На забезпечення результативного взаємозв'язку мають спрямовуватися державні заходи стимулювання залучення коштів юридичних і фізичних осіб у інвестиційні процеси, регулювання міжгалузевого й міжрегіонального переливань капіталу. Провідну роль у цих процесах повинні відігравати інституційні інвестори, до котрих згідно з чинним законодавством належать: страхові компанії, недержавні пенсійні фонди та інститути спільного інвестування, банківські установи. Саме ці інсти-

туції можуть застосовувати інноваційні інструменти, методи й механізми залучення вільних ресурсів.

2. Інноваційного зростання неможливо досягти без підвищення конкурентоспроможності українського фондового ринку, стимулювання розвитку якого – найважливіший пріоритет економічної політики держави на нинішньому етапі. Саме через цей ринок найефективніше відбуваються формування й розвиток інноваційних інструментів небанківського ринку фінансових послуг, що створює сприятливі умови для здійснення інвестицій у економіку країни як вітчизняними, так і іноземними інвесторами.

3. Для модернізації фінансових інструментів потрібно імплементувати в українське законодавство та практику правозастосування європейські стандарти регулювання ринку фінансових інструментів, а також збільшити пропозицію акцій публічних акціонерних товариств на фондових біржах, зокрема світових.

4. Із метою запровадження нових, інноваційних видів фінансових інструментів потрібно розширити використання різних видів корпоративних облігацій (особливо біржових); розвивати державно-приватне партнерство шляхом упровадження концесійних облігацій (інфраструктурних облігацій у концесійних проектах); встановити законодавчі вимоги щодо випуску й обігу похідних фінансових інструментів (деривативів) та принципи їх державного регулювання; сприяти впровадженню синтетичних деривативів.

Інноваційними підходами у сфері страхування можуть бути: випуск спеціальних державних довгострокових цінних паперів для вкладень у них частини коштів резерву зі страхування життя; допуск страховиків на ринок цінних паперів безпосередньо, а не через фінансових посередників; зняття заборони для страхових компаній на пряме кредитування юридичних осіб; страхування облігацій юридичних осіб (облігації підприємств різних галузей промисловості, будівництва, торгівлі та ін.); страхування фінансових гарантій із метою зниження інвестиційних ризиків і залучення інвестицій.

5. Найближчим часом на загальнодержавному й регіональному рівнях треба здійснити комплекс заходів із організаційно-економічного та правового забезпечення, створення й ефективного стимулювання інноваційних структур, які в інших країнах демонструють позитивні результати в реалізації інновацій. Цільової підтримки з боку держави потребує законодавче забезпечення та надання податкових стимулів до фінансування інновацій. Із метою реалізації заходів, спрямованих на розвиток нових видів фінансових інструментів, треба розробити та внести комплексні зміни до законодавчих актів, зокрема Цивільного й Господарського кодексів України, законів України “Про акціонерні товариства”, “Про господарські товариства”, “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні”, “Про цінні папери та фондовий ринок” (щодо інструментів ринку цінних паперів); доопрацювати та прийняти проект Закону України “Про похідні цінні папери (деривативи)”.

6. Щоб запобігти виведенню коштів з реального сектору економіки, слід вжити заходів для недопущення подальшого збільшення сегмента ринку державних цінних паперів в Україні. Вважаємо за доцільне розвивати сегмент ринку фінансових

інструментів, котрий міг би стати ефективним механізмом залучення вільних фінансових ресурсів та спрямування їх у вітчизняні підприємства (зокрема, іноземні інвестиції).

7. Вітчизняні інституційні інвестори, з одного боку, є акумулятором середньострокових фінансових ресурсів населення, а з другого – виконують соціальну функцію, підтримуючи зростання добробуту громадян, послаблюючи навантаження на державний бюджет. Такі інвестори є передумовою та наслідком розвитку народного господарства країни, а рівень їхньої капіталізації свідчить про потужність як підприємств певних галузей, так і економіки країни загалом. Однак сьогодні вітчизняні інституційні інвестори не повною мірою реалізують функцію залучення надлишкових коштів населення й трансформації їх у інвестиційні ресурси, що можуть бути використані для фінансування реального сектору економіки. При цьому ситуацію на національному фінансовому ринку істотно ускладнила світова фінансова криза, котра призвела до катастрофічного обвалу фондового ринку та відпливу капіталу з країни.

8. Становлення ефективного фондового ринку – важливий етап на шляху формування ринкової економіки й активізації інвестиційних та інноваційних процесів. Ліквідний і прозорий фондовий ринок має сприяти підвищенню конкурентоспроможності вітчизняної економіки шляхом:

- акумулювання й перерозподілу інвестиційних ресурсів між різними галузями економіки та підприємствами;
- формування коректної ринкової вартості підприємств;
- розроблення інформаційних індикаторів для інвесторів, діагностики загального стану економіки для всіх суб'єктів господарювання;
- залучення коштів для покриття дефіциту державного й місцевих бюджетів, фінансування державних і місцевих програм розвитку;
- створення ефективної системи захисту прав та інтересів інвесторів;
- сприяння розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення й інститутів спільного інвестування тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бланк И. А.* Словарь-справочник финансового менеджера / И. А. Бланк. – К. : Ника-Центр : Эльга, 2001. – 480 с. – (Библиотека финансового менеджера, вып. 1).
2. *Бутняров А.* Сприятливий інвестиційний клімат країни – запорука залучення іноземних інвестицій / А. Бутняров // Ринок цінних паперів України. – 2008. – № 3–4. – С. 29–32.
3. Бюлетені Національного банку України за 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=109068.
4. Бюлетені Національного банку України за 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=109054.
5. *Ван Хорн Дж. К.* Основи управління фінансами / Дж. К. Ван Хорн ; пер. с англ. – М. : Финансы и статистика, 2003. – 800 с.

6. Доунс Дж. Финансово-инвестиционный словарь / Дж. Доунс, Дж. Э. Гудман ; пер. с англ. – М. : Инфра-М, 1997. – 586 с.
7. Звіт Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку впродовж 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nssmc.gov.ua/user_files/content58/1340015412.pdf.
8. Інформація про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=215104&cat_id=94750.
9. Інформація про стан і розвиток недержавного пенсійного забезпечення України // Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfp.gov.ua/content/stan-i-rozvitok-nprz.html>.
10. Інформація про стан і розвиток страхового ринку України // Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfp.gov.ua/content/informaciya-pro-stan-i-rozvitok.html>.
11. Кабмін України має намір залучити інвесторів для реалізації інфраструктурних проєктів на суму 12 млрд дол. // РБК Україна. – 2009. – 2 жовт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rbc.ua/ukr/news/economic/kabmin_ukrainy_nameren_privlech_investorov_dlya_realizatsii_infrastrukturnyh_proektov_na_summu_12_mlrld_doll_kommersant_ukraina__1254464657.
12. Онїкеенко В. В. Інноваційна парадигма соціально-економічного розвитку України / В. В. Онїкеенко, А. М. Ємельяненко, І. В. Терон. – К. : РВПС НАН України, 2006. – 480 с.
13. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
14. Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.
15. Офіційний сайт Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nssmc.gov.ua/fund/info>.
16. Офіційний сайт Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nfp.gov.ua>.
17. Офіційний сайт Української асоціації інвестиційного бізнесу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uaib.com.ua>.
18. Підсумки діяльності страхових компаній за 2013 рік // Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nfp.gov.ua/files/OgliadRinkiv/SK/sk_%202013.pdf.
19. Про інноваційну діяльність : закон України від 04.07.2002 № 40-IV (редакція станом на 05.12.2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=40-15>.
20. Про недержавне пенсійне забезпечення : закон України від 09.07.2003 № 1057-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1057-15/print1329899927342793>.
21. Про страхування : закон України від 07.03.1996 № 85/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80/print1343203495099687>.

22. Річний звіт Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfp.gov.ua/content/rzviti-nackomfinposlug.html>.
23. Річний звіт НКЦПФР за 2012 рік: інновації для розвитку ринку / Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nssmc.gov.ua/user_files/content/58/1370875350.pdf.
24. Рух ринку цінних паперів України до світових стандартів задля економічного зростання держави : річний звіт НКЦПФР за 2013 рік / Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку. – К. : Прайм Прінт ЛТД, 2014. – 88 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://smida.gov.ua/docs/nssmc_2013.pdf.
25. *Саблук П.* Процеси міжнародного руху капіталів та участь у них України / П. Саблук // Економіка України. – 2008. – № 8. – С. 56–68.
26. *Фабоцци Ф.* Управление инвестициями / Ф. Фабоцци ; пер. с англ. – М. : Инфра-М, 2000. – 932 с.
27. Финансовые инновации: задачи государственного регулирования // Рейтинговое агентство “Эксперт РА” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.raexpert.ru/strategy/conception/part6/4>.
28. Финансовый кризис в России и в мире / под ред. Е. Т. Гайдара. – М. : Проспект, 2009. – 256 с.
29. Bank for International Settlements [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bis.org>.
30. *Thompson J.* Government Systems for Collective Investment Schemes in OECD Countries / J. Thompson, S. Choi // OECD Financial Affairs Division, Occasional Paper. – 2001. – № 1. – 204 p.

6 УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ДЕРЖАВНИХ НЕФІНАНСОВИХ КОРПОРАЦІЙ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД І МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

6.1. ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ НЕФІНАНСОВИХ КОРПОРАЦІЙ

Державні нефінансові корпорації (ДНФК) можуть бути стабілізуючим фактором подолання несприятливої економічної ситуації та давати поштовх інноваційному розвитку економіки за умови забезпечення ефективності їх функціонування. Останнє потребує розроблення методологічного підґрунтя аналізу їхньої сутності, критеріїв оцінки їх результативності та факторів підвищення впливу на стабілізацію системи державних фінансів.

У сучасному науковому дискурсі існують значні суперечності у трактуванні терміна “державні корпорації”. Найгостріші дискусії зумовлюють: ступінь відмінності організаційно-економічної форми діяльності державних корпорацій (ДК) від інших державних структур; особливості правового статусу та відносин власності щодо державного майна; цільові орієнтири діяльності.

Спрямування діяльності визначається при створенні ДК та окреслює ті її види або галузі, які становлять першорядний інтерес для держави з погляду їх важливості, інноваційного спрямування або соціальної значимості.

Для уточнення поняття “державна корпорація” розглянемо сутність терміна “корпорація”. За північноамериканським підходом, “корпорація” – правова форма бізнесу, в якому управління відокремлене від конкретних осіб, що ним володіють. Термін “корпорація” є відмінним від понять “приватне підприємство” та “товариство”, які створюються шляхом об’єднання осіб, а не капіталів.

Згідно з міжнародною системою національних рахунків (System of National Accounts – SNA), поняття “корпорація” охоплює широке коло юридичних осіб, а саме: корпоратизоване підприємство, державну компанію та корпорацію, приватну компанію, компанію з обмеженою відповідальністю, партнерство з обмеженою відповідальністю, компанію з

акціонерним капіталом. Нефінансові корпорації окреслюються як інституційні одиниці, що виробляють товари для ринку і надають нефінансові послуги. Крім того, особливості діяльності деяких некорпоративних підприємств, що належать домашнім господарствам або органам державної влади, аналогічні поведінці корпорацій, тому такі підприємства розглядаються як квазікорпорації, якщо в них є повний набір рахунків¹.

Державна корпоративна власність представлена у двох формах. Першою є підприємства державної власності з державним майном, яке належить корпорації. Їх утворення відбулося у процесі корпоратизації, тобто створення закритих акціонерних товариств. Особливістю управління ними є те, що воно здійснюється правлінням або спостережними радами – органами, притаманними акціонерним товариствам.

Друга форма державної корпоративної власності – частки та паї держави у статутних капіталах недержавних господарських товариств. Управління такими частками є безпосереднім завданням уповноважених державних органів, які здійснюють корпоративне управління та сприяють його ефективності.

Державний капітал, розподілений на певні суб'єкти власності, функціонує як єдиний майновий комплекс. Відносини з іншими суб'єктами права регулюються нормами Господарського і Цивільного кодексів України. Водночас у вказаних кодексах про державну корпорацію як суб'єкт господарювання взагалі не йдеться. Зокрема, Господарський кодекс України визначає засади функціонування підприємств державного сектору економіки таких організаційно-правових форм:

- державне унітарне підприємство (державне комерційне підприємство, казенне підприємство);
- господарське товариство, у статутному капіталі котрого більше 50 % акцій належить державі (в тому числі державне акціонерне товариство, власником всього пакета акцій якого є держава)*.

Отже, виникають певні правові колізії щодо визначення сутності поняття “державна корпорація” і провадження діяльності утвореннями, які можуть бути віднесені до державних корпорацій, а отже, між формально-юридичними і фактичними процесами володіння, користування та розпорядження державною власністю й продуктом, що створюються державними корпораціями. У вітчизняній економічній науці широко застосовуються терміни “суб'єкт господарювання державного сектору” і “державне підприємство” і майже не вживається термін “державні корпорації”.

Наведемо основні особливості діяльності державних корпорацій як суб'єкта фінансових відносин.

По-перше, діяльність державної корпорації є процесом, який реалізується завдяки її економічним відносинам з іншими суб'єктами господарювання. У корпорації виникають економічні зв'язки, зокрема відносини з її власниками, кредиторами, постачальниками, посередниками, клієнтами, працівниками, державою, громад-

¹ System of National Accounts 2008 / European Communities, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations, World Bank. – N. Y., 2009. – P. 61.

* Про особливості фінансової діяльності цих суб'єктів господарювання йтиметься далі.

ськістю та іншими зовнішніми щодо неї учасниками. Крім того, у межах корпорації існують економічні відносини між нею та її працівниками, між материнською та дочірніми компаніями тощо.

По-друге, найчастіше корпорація є інституційною одиницею, котра створюється її власником (власниками) для отримання вигоди. Зазвичай ідеться про фінансову вигоду, але для державної корпорації вона може бути нефінансовою, пов'язаною з реалізацією специфічних соціальних функцій. Корпорація успішна тривалий час, якщо їй вдається враховувати інтереси власників (отримання вигоди), персоналу та суспільства.

Вигода власників корпорації реалізується через збільшення вартості її активів, що відбувається в процесі відносин виробництва, розподілу, обміну і споживання, причому не лише в самій корпорації, а й між нею та рештою учасників ринкової економіки. Зростання вартості активів корпорації залежно від обставин може мати вигляд підвищення їхньої балансової або ринкової вартості. Отримання прибутку не тотожне підвищенню вартості активів корпорації: останнє є ширшим поняттям і відображає сутнісні аспекти руху капіталу, який інвестується власниками корпорації в її діяльність. Державні корпорації мають демонструвати динаміку збільшення активів і зростання їхньої вартості, зокрема через накопичення акціонерного капіталу, результатом чого, крім іншого, буде нарощування прибутку. Слід наголосити, що, у разі прагнення власників корпорації отримати прибуток, не забезпечуючи зростання вартості активів, виникає ризик її колапсу. У випадку продажу активів (обладнання, запасів) можна отримати чималі прибутки, але економіка і фінанси підприємства згортатимуться¹. Особливість державної корпорації – те, що вона може створюватися не для отримання вигоди, а з метою виконання суспільно важливих завдань. У кожній країні є суб'єкти господарювання державного сектору економіки, володіння якими не становить інтересу для приватного сектору через невисоку економічну ефективність. Утім, їх функціонування важливе з погляду забезпечення висхідної динаміки економічного розвитку або досягнення соціальних цілей. Крім того, ДК – організаційна форма стимулювання розвитку наукомістких, технологічних галузей економіки, які потребують значних первісних капіталовкладень і мають невелику віддачу в перші роки інвестування.

По-третє, державні корпорації виконують два види завдань: з одного боку, ефективне управління державною власністю, а з другого – державна економічна політика стосовно результативного управління державними корпоративними правами. Ці завдання часто вступають у суперечність, що потребує законодавчого врегулювання цілепокладання державних корпорацій.

По-четверте, належність суб'єкта господарювання до державного сектору зумовлює особливості його фінансів і фінансової діяльності (у тому числі пов'язані з організаційно-правовою формою), а отже, обґрунтування критеріїв оцінювання такої діяльності та фінансових операцій.

¹ Крисоватий А. І. Корпоративні фінанси в контексті викликів сучасної інноваційної економіки / А. І. Крисоватий, В. М. Федосов, Н. С. Рязанова // Фінанси України. – 2013. – № 9. – С. 12–13.

У цьому розділі предметом дослідження є державні нефінансові корпорації. Відповідно до Керівництва МВФ зі статистики державних фінансів, державні нефінансові корпорації охоплюють корпорації та квазікорпорації, які переважно виробляють товари і надають нефінансові послуги. Ці корпорації належать до сфер сільського господарства, добувної, переробної промисловості, виробництва електроенергії, будівництва, надання оптових та роздрібних розподільчих послуг, транспорту, зв'язку, охорони здоров'я, освіти і надають інші нефінансові особисті й господарські послуги. До цієї категорії відносяться також некомерційні організації, котрі контролюються органами державного управління і є ринковими виробниками товарів і нефінансових послуг¹.

Натомість державні фінансові корпорації – це корпорації та квазікорпорації, діяльність яких прямо чи опосередковано контролюється органами державного управління і котрі надають послуги з фінансового посередництва або займаються іншими видами фінансової діяльності. Такими корпораціями є центральний банк, інші державні депозитні корпорації, державні страхові корпорації і пенсійні фонди, інші державні фінансові посередники та державні допоміжні фінансові корпорації².

Відповідно до наказу Міністерства статистики України “Про методичні рекомендації щодо класифікації інституційних секторів економіки” від 25.07.1994 № 172 передбачено поділ державних корпорацій на нефінансові та фінансові з урахуванням міжнародної практики. В Україні у 2011 р. ДНФК становили 99,6 % загальної кількості суб'єктів господарювання державного сектору і забезпечували реалізацію 99,9 % загального обсягу продукції, реалізованої всіма державними корпораціями³. Тобто державні нефінансові корпорації відіграють визначальну роль у функціонуванні вітчизняного державного сектору економіки, що посилює актуальність дослідження їхньої фінансової діяльності.

У багатьох країнах основну частку державних нефінансових корпорацій формують суб'єкти господарювання, які:

- створюються і функціонують у тих сферах, де приватні компанії є малоефективними або неефективними;
- потребують державної підтримки;
- є об'єктами стратегічного значення і гарантують цілісність і (або) безпеку держави;
- виробляють суспільні блага (забезпечують виконання суспільно важливих завдань).

Окремі державні нефінансові корпорації, зокрема природні монополії, можуть бути високоефективними.

Загалом фінанси ДНФК характеризують систему економічних відносин щодо формування, розподілу і використання фінансових ресурсів для забезпечення їх

¹ Руководство по статистике государственных финансов 2001 года. Международный валютный фонд [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/rus/pdf/allr.pdf>.

² Там же.

³ Розраховано за даними Державної служби статистики України.

ефективного розвитку на всіх стадіях життєвого циклу. Конкурентоспроможність ДНФК можна забезпечити правильною організацією управління фінансами: рухом фінансових ресурсів та фінансовими відносинами.

Як свідчить світова практика, різні рівні економічної ефективності функціонування накладають відбиток на фінанси державних нефінансових корпорацій, які є державними підприємствами (їх єдиний власник – держава). Ті підприємства, які можуть функціонувати ефективно – не тільки покривати свої витрати, а й отримувати прибуток, не потребують “вливань” з бюджету (якщо не йдеться про необхідність значних капіталовкладень).

Особливе місце серед суб'єктів господарювання державного сектору України посідають корпорації, більше половини акцій яких належить державі. Вони формуються шляхом або утворення нових компаній за участю приватного капіталу, або придбання державою акцій приватних компаній. Ці ДНФК також можна поділити на дві групи. Першу групу формують суб'єкти господарювання, ефективність функціонування яких є не нижчою, ніж корпорацій приватного сектору економіки. Як і приватні корпорації, вони сплачують податок на прибуток, виплачують дивіденди і проценти за цінними паперами, здійснюють капіталовкладення переважно за рахунок прибутку. Додатковим джерелом фінансування капіталовкладень таких корпорацій є надходження від випуску та реалізації акцій і облігацій. Крім того, компанії цієї групи часто залучають кредити банків. До другої групи належать корпорації, що значно залежать від бюджетного фінансування. Їхня діяльність щодо виробництва та реалізації продукції, ціноутворення, розподілу прибутків визначається державою. Основним джерелом капіталовкладень таких ДНФК є кошти бюджету.

Особливості фінансової діяльності державних нефінансових корпорацій відображені в нормативно-законодавчих актах, які регламентують їх функціонування.

Законодавством передбачено, що суб'єкти господарювання державного сектору зобов'язані складати й виконувати річний фінансовий план (відповідно до ст. 75 Господарського кодексу України), згідно з яким вони отримують доходи і здійснюють видатки, визначають обсяг, спрямування коштів для виконання своїх функцій протягом року. Кабінет Міністрів України затверджує фінансовий план державним підприємствам, які є суб'єктами природних монополій* і суб'єктами господарювання, плановий розрахунковий обсяг чистого прибутку яких перевищує 50 млн грн. Щодо інших підприємств фінансовий план затверджується органами, до сфери управління яких вони належать.

* Відповідно до ст. 28 Господарського кодексу України стан товарного ринку, за якого задоволення попиту на ньому є ефективнішим за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (через істотне зменшення витрат виробництва на одиницю продукції в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються суб'єктами господарювання, не можуть бути замінені у споживанні іншими, у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на такі товари, ніж попит на інші товари (послуги), вважається природною монополією.

Суб'єктами природної монополії можуть бути суб'єкти господарювання будь-якої форми власності (монополійні утворення), що виробляють (реалізують) товари на ринку, котрий перебуває у стані природної монополії.

Формування, затвердження й звітування про виконання фінансового плану є інструментом контролю за ефективністю функціонування суб'єктів господарювання державного сектору, закладаючи "плановий" і фіксує фактичний рівень цієї ефективності.

Фінансовий план суб'єкта господарювання державного сектору економіки складається з таких розділів:

- формування чистого прибутку;
- джерела формування та надходження коштів і напрями використання;
- формування доходу від фінансових інвестицій.

Прийнято такий порядок складання та затвердження плану державної корпорації. Спочатку розробляється його проект, до якого додається пояснювальна записка, котра містить результати аналізу її фінансово-господарської діяльності за попередній рік, а також показники господарської діяльності та розвитку в поточному році та на плановий рік. Органи, уповноважені управляти державним майном або корпоративними правами держави, здійснюють аналіз проекту фінансового плану державної корпорації з обов'язковим порівнянням результатів її фінансово-господарської діяльності за два попередні роки, готують висновок і подають план на погодження Міністерству фінансів України. Після погодження орган, уповноважений управляти державним майном, його затверджує, а орган, уповноважений управляти корпоративними правами держави, погоджує.

Фінансовий план виконується державною корпорацією безпосередньо у процесі господарської діяльності. Органи, уповноважені управляти державним майном або корпоративними правами держави, здійснюють контроль за його виконанням. Корпорація надає звіт про виконання фінансового плану цим органам щокварталу разом із пояснювальною запискою щодо результатів діяльності за квартал та із зазначенням причин істотних відхилень фактичних показників від планових. Звіт про виконання фінансового плану підприємства за IV кв. подається разом зі звітом про виконання такого плану за рік.

Прибуток (дохід) державних корпорацій розподіляється відповідно до затвердженого фінансового плану з урахуванням вимог Господарського кодексу України та інших законів. У плані вказуються суми коштів, які спрямовуються державі як власнику і зараховуються до державного бюджету. Органи, до сфери управління яких належать суб'єкти господарювання державного сектору, надають Кабінету Міністрів України інформацію про обсяги перерахування прибутку державних нефінансових корпорацій для врахування її при формуванні державного бюджету.

Фінансовий план державної корпорації має забезпечувати отримання чистого прибутку, розмір якого не може бути меншим, ніж фактичний показник попереднього року. У разі зменшення цього прибутку порівняно з відповідним періодом попереднього року, корпорація обов'язково надає аналітичний висновок з обґрунтуванням причин такого зменшення.

Планування діяльності державних підприємств сприяє підвищенню ефективності управління державним майном та забезпечує перерахування частини прибутку державних корпорацій у вигляді нормативів відрахувань до бюджету.

Базові засади контролю за майном державних підприємств та їхньою фінансовою діяльністю затверджено в Законі України “Про управління об’єктами державної власності” від 21.09.2006 № 185-V. Згідно з цим актом об’єктами управління державною власністю є майно, передане казенним підприємствам, державним підприємствам, установам і організаціям, державним господарським об’єднанням в оперативне управління, оренду, лізинг чи концесію; державне майно, що забезпечує діяльність центральних органів влади; інші види майна.

Законом визначено функції та повноваження Кабінету Міністрів України як суб’єкта управління, зокрема:

- прийняття рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію господарських структур і визначення центральних органів виконавчої влади, які здійснюють контроль за їхньою діяльністю;
- встановлення порядку управління корпоративними правами держави та виплати винагороди уповноваженим особам за належне виконання ними функцій з управління корпоративними правами держави;
- призначення позапланових ревізій та перевірок фінансово-господарської діяльності підприємств державного сектору економіки, котрі стосуються використання об’єктів державної власності;
- встановлення критеріїв ефективності управління об’єктами державної власності та порядку їх застосування;
- визначення порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об’єктами державної власності, встановлення вартості таких об’єктів, розпорядження активами державних господарських організацій;
- забезпечення контролю за ефективністю управління об’єктами державної власності;
- затвердження річних фінансових планів певних державних підприємств;
- погодження рішень уповноважених органів управління про створення, реорганізацію та ліквідацію діяльності підприємств державного сектору економіки, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави;
- виконання відповідно до законів інших функцій з управління об’єктами державної власності.

Також у Законі України “Про управління об’єктами державної власності” окреслено компетенцію уповноважених органів щодо управління державною власністю. У п. 5 ст. 16 Закону визначено, що за збитки, завдані державі неефективним виконанням функцій з управління корпоративними правами держави, уповноважені особи несуть матеріальну відповідальність, порядок стягнення, умови й конкретний розмір стягнення якої встановлюються Кабінетом Міністрів України¹.

¹ Порядок визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 22.01.1996 № 116; Порядок визначення розміру і відшкодування збитків, завданих енергопостачальнику внаслідок викрадення електричної енергії : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 08.02.2006 № 122; Порядок проведення звіряння результатів інвентаризацій і оцінок об’єкта приватизації, що за рішенням суду, господарського суду повертається у державну власність, та визначення збитків, які могли бути завдані цьому об’єкту під час

Фінансовій діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки властиві деякі особливості, пов'язані з їх належністю до певної організаційно-правової форми. Розглянемо особливості господарювання і фінансової діяльності державних підприємств – комерційного та казенного підприємства.

Відповідно до ст. 74 Господарського кодексу України державне комерційне підприємство є суб'єктом підприємницької діяльності, діє на основі статуту або модельного статуту і несе відповідальність за наслідки своєї діяльності усім належним йому майном на праві господарського відання.

Статутний капітал державного комерційного підприємства формується уповноваженим органом, до сфери управління якого воно належить. Розмір капіталу встановлюється цим органом.

Держава й орган, до сфери управління якого входить державне комерційне підприємство, не несуть відповідальності за його зобов'язаннями, крім випадків, передбачених законодавством.

Збитки, завдані цьому підприємству внаслідок виконання рішень органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, які визнано судом неконституційними чи недійсними, підлягають відшкодуванню зазначеними органами добровільно або за рішенням суду.

Державне комерційне підприємство зобов'язане приймати й виконувати державні замовлення, враховувати їх під час формування виробничої програми, визначення перспектив свого економічного і соціального розвитку та вибору контрагентів, а також складати й виконувати фінансовий план, про що йшлося вище.

Таке підприємство не має права безоплатно передавати належне йому майно іншим юридичним особам чи громадянам, окрім випадків, передбачених законом. Відчужувати майнові об'єкти, що належать до основних фондів, воно має право тільки за попередньою згодою органу, до сфери управління якого належить, і лише на конкурентних засадах.

Кошти, отримані від продажу майнових об'єктів, що входять до основних фондів державного комерційного підприємства, використовуються відповідно до фінансового плану. Кошти від продажу нерухомого майна, за вирахуванням його балансової (залишкової) вартості, зраховуються до загального фонду Державного бюджету України.

володіння ним покупцем : затв. наказом Фонду державного майна України від 14.11.2001 № 2107; Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення правил охорони водних ресурсів на землях водного фонду, пошкодження водогосподарських споруд і пристроїв, порушення правил їх експлуатації : затв. наказом Державного комітету України по водному господарству від 29.12.2001 № 290; Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря : затв. наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 18.05.1995 № 38; Тимчасова методика визначення розміру шкоди (збитків), яка завдана порушенням господарських договорів : схвалена Державною комісією Ради Міністрів СРСР по економічній реформі 21.12.1990 (чинна).

Державні комерційні підприємства утворюють за рахунок прибутку (доходу) спеціальні (цільові) фонди, призначені для покриття витрат, пов'язаних з їхньою діяльністю: амортизаційний фонд; фонд розвитку виробництва; фонд споживання (оплати праці); резервний фонд; інші фонди, передбачені статутом підприємства. Порядок використання цих фондів визначається відповідно до затвердженого фінансового плану.

Згідно зі ст. 76 Господарського кодексу України казенні підприємства створюють у галузях економіки, в яких:

- законом дозволено здійснення господарської діяльності лише державним підприємствам;
- основним (понад 50 %) споживачем продукції (робіт) є держава;
- за умовами господарювання неможлива вільна конкуренція товаровиробників чи споживачів;
- переважає (понад 50 %) виробництво суспільно необхідної продукції (робіт, послуг), яке за умовами й характером потреб, що ним задовольняються, зазвичай не може бути рентабельним;
- приватизацію майнових комплексів державних підприємств заборонено законом.

Казенне підприємство створюється за рішенням Кабінету Міністрів України, в якому визначаються обсяг і характер його основної діяльності, а також орган, до сфери управління якого воно входить. Майно казенного підприємства закріплюється за ним на праві оперативного управління.

Це підприємство має рахунки в установах державного банку. Орган, до сфери управління якого воно належить, затверджує його статут, призначає керівника, дає дозвіл на здійснення господарської діяльності, визначає види продукції (робіт, послуг), на виробництво та реалізацію якої поширюється зазначений дозвіл.

Казенне підприємство провадить господарську діяльність відповідно до виробничих завдань органу, до сфери управління якого воно входить. Підприємство самостійно організовує виробництво продукції (робіт, послуг) і реалізує її за цінами (тарифами), що визначаються в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, якщо інше не передбачено законом.

Орган, до сфери управління якого входить казенне підприємство, здійснює контроль за використанням і збереженням належного йому майна та має право вилучати майно, яке не використовується або використовується не за призначенням, і розпоряджатися ним у межах своїх повноважень. Казенне підприємство не має права відчужувати або іншим способом розпоряджатися закріпленим за ним майном, що належить до основних фондів, без попередньої згоди органу, до сфери управління якого воно входить.

Джерелами формування майна казенного підприємства є:

- державне майно, передане підприємству відповідно до рішення про його створення;
- кошти та інше майно, одержані від реалізації продукції (робіт, послуг) підприємства;
- цільові кошти, виділені з Державного бюджету України;

- кредити банків;
- частина доходів підприємства, одержаних ним за результатами господарської діяльності, передбачена статутом;
- інші джерела, не заборонені законом.

Казенне підприємство одержує кредити для виконання статутних завдань під гарантію органу, до сфери управління якого воно входить. Це підприємство відповідає за своїми зобов'язаннями тільки коштами, котрі перебувають у його розпорядженні. У разі браку зазначених коштів держава в особі органу, до сфери управління якого входить таке підприємство, несе повну субсидіарну відповідальність за його зобов'язаннями.

Отже, державні корпорації є особливою організаційно-економічною формою провадження державної політики в певних сферах і галузях діяльності, які підпорядковані державному контролю не лише як суб'єкти господарювання, котрі мають забезпечувати власну життєздатність, а й на предмет виконання ними специфічних функцій управління суспільним майном на правах ефективного власника, а також суспільно значимих функцій.

6.2. КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ НЕФІНАНСОВИХ КОРПОРАЦІЙ

Оцінювати діяльність державних нефінансових корпорацій слід передусім із позиції забезпечення ними суспільних потреб, що зумовлено іманентними функціями держави, надання соціальних гарантій та створення умов для розширеного виробництва товарів і послуг, що відтворюються державним сектором економіки. Водночас як корпоративне утворення державна корпорація має демонструвати здатність бути платоспроможним, ефективним власником і розпорядником державного майна.

Проблема визначення ефективності для складних економічних систем неоднозначна та суперечлива. Вона стосується всіх рівнів управління, різних організаційно-економічних форм господарювання. Завдання ДНФК насамперед полягає в досягненні макроекономічного та соціального ефекту як на загальнодержавному, так і на регіональному, місцевому та галузевому рівнях.

Процес вимірювання рівня ефективності державного підприємства методологічно пов'язаний із визначенням належного критерію та формуванням відповідної системи показників. Правильно сформульований критерій повинен якнайповніше визначити сутність ефективності як економічної категорії та бути універсальним у використанні.

Базові засади контролю за майном державних підприємств та їхньою фінансовою діяльністю викладено в Законі України "Про управління об'єктами державної власності" від 21.09.2006 № 185-V. Затверджено наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 15.03.2013 № 253, в якому визначено Методичні рекомендації застосування критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності (далі – Методичні рекомендації). Згідно з останнім документом виокремлено процедуру оцінювання результатів фінансово-господарської

діяльності суб'єктів господарювання та ефективності управління об'єктами державної власності. Відповідно до ст. 5 Методичних рекомендацій до критеріїв оцінювання результатів фінансово-господарської діяльності належать 12 обов'язкових: відсутність (або зменшення) заборгованості з виплати заробітної плати; темп зміни розміру середньомісячної заробітної плати; виконання фінансового плану (за показниками: чистого доходу (виручки) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг); чистого прибутку (збитку); частини чистого прибутку, що відраховується до державного бюджету (для державних підприємств); частини чистого прибутку, що відраховується до фонду на виплату дивідендів, нарахованих на акції (частки), які належать державі в статутному капіталі господарських товариств (для господарських товариств); капітальних інвестицій). До критеріїв віднесено також ступінь зносу основних засобів, зміну розміру чистого прибутку (збитку) та розраховано низку коефіцієнтів, зокрема покриття, фінансової стійкості, платоспроможності, має бути враховано результати аудиторського висновку (лише за результатами звітного року). Загалом до окремого суб'єкта господарювання можуть застосовуватися не більше ніж 14 критеріїв (показників).

Відповідно до цих критеріїв оцінка результатів фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання має такі значення: ефективна діяльність, задовільна діяльність, неефективна діяльність. Оцінювання здійснюється за бальною системою; підсумковий показник формується як сума балів, набраних за всіма критеріями. Максимальна кількість балів, що може бути нарахована за результатами річного звіту, становить 18; за результатами квартального звіту – 16 балів. Ефективною визнається діяльність, якщо об'єкт отримав більше ніж 75 % загальної кількості балів; задовільною – від 50 до 75 %; неефективною – менше ніж 50 % загальної кількості балів, набраних за обов'язковими критеріями. Коли діяльність окремих суб'єктів господарювання оцінено як задовільну або неефективну, суб'єкти управління аналізують причини, що призвели до такого стану, та подають Міністерству економічного розвитку і торгівлі пропозиції для узагальнення і подальшого подання Кабінету Міністрів України та іншим органам державної влади відповідно до Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19.06.2007 № 832.

Оцінювання ефективності управління об'єктами державної власності, згідно зі ст. 7 Методичних рекомендацій, здійснюється за бальною системою залежно від виконання критеріїв ефективності управління об'єктами державної власності. Бали нараховуються пропорційно, їхня максимальна кількість не може перевищувати 50:

- результати оцінювання фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання – діяльність 100 % суб'єктів господарювання оцінено як ефективну – 20 балів, як задовільну – 10 балів;
- число затверджених (погоджених) фінансових планів працюючих суб'єктів господарювання – 100 % діють за затвердженими (погодженими) фінансовими планами – 10 балів;
- кількість укладених контрактів із керівниками працюючих суб'єктів господарювання – суб'єктом управління укладено контракти з керівниками 100 % працюючих суб'єктів господарювання – 10 балів;

– відсутність заборгованості з виплати заробітної плати – 100 % суб'єктів господарювання не мають заборгованості з виплати заробітної плати – 10 балів.

Загальний показник формується як сума балів за всіма критеріями. Управління об'єктами державної власності визнається: позитивним – від 37,5 до 50 балів; задовільним – від 25 до 37,5 бала; негативним – менше ніж 25 балів.

Методичні рекомендації мають суттєві недоліки, які не дають можливості отримати адекватної оцінки як результативності діяльності державних корпорацій, так і ефективності управління ними. По-перше, не диференційовано підхід до різних груп підприємств. Незважаючи на те, що в ст. 3 Методичних рекомендацій згадується Класифікація організаційно-правових форм господарювання (КОПФГ), а також окремо наводиться інша інформація щодо об'єктів державної власності*, критерії оцінювання ефективності та результативності уніфіковані для всіх груп підприємств. Водночас не можна зіставляти результативність діяльності природних монополій і малих підприємств інноваційного спрямування, великих виробничих комплексів (наприклад, "Нафтогаз"), і організацій, які надають послуги населенню та юридичним особам (Укртелеком). У світовій практиці одним із головних показників для акціонерних товариств є зростання розміру акціонерного капіталу, який взагалі не враховується при оцінюванні діяльності державних корпорацій.

По-друге, критерії не містять показників, які б визначали макроекономічний і соціальний ефекти для країни (регіону, міста, території). Дванадцять критеріїв не враховують специфіки діяльності державних корпорацій, що можуть проводити неприбуткову діяльність, яка має значний соціальний ефект. Як згадувалося у параграфі 6.1, більшість державних корпорацій, створених у розвинутих країнах, не передбачали отримання прибутку (чистого доходу) як основної мети діяльності.

По-третє, жоден із критеріїв не відображає спрямування економіки України на інноваційний розвиток і досягнення корпораціями певного рівня впровадження новачій у технології та менеджмент. Не враховуються рівень технологій, застосовуваних суб'єктом державної власності, його інвестиційна привабливість і активність поведінки на фінансових ринках.

По-четверте, не проводиться зіставлення підприємств – не монополістів із рівнем, досягнутим у конкретній галузі. Кожна галузь має свої показники рентабельності та віддачі від активів. Суб'єкт державної власності, якщо він не є монополістом, повинен демонструвати рівень принаймні не нижчий, ніж середньогоа-

* Стратегічно важливі підприємства; стратегічно важливі підприємства-монополісти; підприємства-монополісти; природні монополісти та підприємства, плановий розрахунковий розмір чистого прибутку яких перевищує 50 млн грн; підприємства, що не підлягають приватизації; підприємства (організації), які перебувають у процедурі банкрутства; потенційно екологічно небезпечні підприємства (підприємства, вид економічної діяльності яких визначений як такий, що становить підвищену екологічну небезпеку, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України "Про перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку" від 27.07.1995 № 554); суб'єкти господарювання, які є містоутворюючими в місті обласного або районного підпорядкування; малі підприємства.

лузевий. Крім того, зважаючи на особливості діяльності підприємств із державною власністю, слід виокремити спеціальну групу показників, які засвідчують рівень управління державним майном, те, що відбувається не його “продання”, а примноження.

По-п’яте, не використано сучасні технології оцінювання ефективності управління ДНФК. Фактично, оцінювання проводиться за показниками результативності, а також враховується кадрова політика під час вибору керівника підприємства. Ці критерії не відображають реальних показників ефективності управління суб’єктами державної власності.

Отже, необхідні аналіз, оцінювання й моніторинг соціально-економічної ефективності діяльності підприємств та організацій державного сектору економіки. Передусім слід розмежувати прямі та кінцеві результати їхньої діяльності. До прямих (безпосередніх) результатів належать обсяг суспільних благ, послуг або робіт, вироблених ДК, у зіставленні з використаними ресурсами. Кінцеві результати мають відображати суспільно значимі досягнення: соціально-економічний ефект від надаваних послуг, зокрема підвищення рівня інноваційності суспільного продукту, зниження ступеня забруднення навколишнього середовища, зростання рівня народжуваності населення, поліпшення його здоров’я, освіченості, зокрема комп’ютерної, тощо. Необхідно також обрати показники, що характеризують ступінь досягнення поставлених перед конкретною групою корпорацій (підприємств) суспільних цілей.

Для практичного визначення прямих результатів діяльності організацій державного сектору в Україні використовують такі групи показників результативності:

- випуску – обсяг і якість вироблених товарів, робіт, послуг у співвідношенні зі здійсненими витратами;
- витрат – вартісна оцінка необхідних для виробництва продукції (виконання робіт, надання послуг) фінансових, трудових і матеріальних ресурсів.

У країнах із розвинутою ринковою економікою застосовують ширше поняття – продуктивність системи виробництва та обслуговування, під якою розуміють ефективне використання ресурсів (праці, капіталу, землі) для виробництва товарів та послуг. Більшість розвинутих країн ураховує також рівень витрат природних й інтелектуальних ресурсів.

Можна виокремити ресурсний і витратний підходи до визначення рівня економічної ефективності. Економічний результат за цих підходів співвідноситься згідно з:

- вартістю виробничих ресурсів (основних та оборотних засобів);
- поточними виробничими витратами.

У системі показників вирізняють такі групи за результативністю:

- використання основних засобів;
- використання оборотних засобів;
- використання праці (трудових ресурсів);
- капітальні вкладення (виробничі інвестиції);
- ефективність діяльності підприємства (узагальнюючі показники).

Однак важливе питання, наскільки змінилася (зміниться) економічна ефективність діяльності державного підприємства за певний період та які чинники кількіс-

но вплинули (вплинуть) на величину цих змін. Варто відмовитися від статистичного уявлення про ефективність і застосувати динамічний підхід, розуміння того, що діяльність – це завжди перетворення певного стану в інший, тому її слід оцінювати за приростом.

Підвищення економічної ефективності виробництва характеризується тим, наскільки ефективніше – за інших однакових умов – у двох періодах, що порівнюються, використовується виробничий та майновий потенціал державного підприємства. Зокрема, ефективність використання оборотних фондів підвищується внаслідок прискорення оборотності, а основних засобів – у зв'язку зі зменшенням матеріаломісткості.

Участь живої праці в діяльності підприємства характеризується її продуктивністю (виробіток). Чим більший обсяг продукції створюється одиницею праці, тим вищий показник виробітку, отже, вища ефективність використання живої праці.

За інших рівних умов, чим вища оборотність оборотних засобів, чим інтенсивніший процес перенесення вартості основних засобів на створену продукцію, чим більший виробіток чистої продукції на одного працівника, тим менший обсяг ресурсів потрібний для виробництва певного обсягу продукції або більшу кількість продукції можна виробляти з використанням того самого обсягу ресурсів.

Крім того, необхідно порівнювати результати діяльності на різних державних підприємствах згідно з обґрунтованими критеріями.

Для оцінювання та порівняння отриманих результатів у плановій економіці встановлювалися нормативні коефіцієнти капітальних вкладень для окремих галузей і загалом для народного господарства. Наприклад, для науково-технічної сфери та транспорту ці коефіцієнти становили відповідно:

$$E_n^{н/г} = 0,12; \quad E_n^{\text{тран}} = 0,05, \quad (6.1)$$

де E_n показує мінімальний розмір прибутку, який треба одержати з кожної гривні капітальних вкладень. Якщо $E \geq E_n$, капітальні вкладення вважаються ефективними. Такий самий підхід має бути запроваджений і при оцінюванні результативності окремих груп державних корпорацій у різних галузях економіки.

Складність визначення й контролю кінцевого соціального результату полягає в тому, що він може виявитися лише в довгостроковому періоді й залежить від низки факторів. Крім того, ускладнена оцінка кінцевих результатів діяльності організацій державного сектору в чистому вигляді, без урахування впливу зовнішніх факторів. Кінцевий соціальний ефект відображає насамперед підвищення якості життя населення, методи вимірювання якого розроблені недостатньою мірою.

При оцінюванні результатів діяльності ДНФК – акціонерних товариств із державною часткою критерієм має бути співвідношення між вартістю частки держави в капіталі й загальною сумою доходів держави від володіння капіталом. Доцільно враховувати не тільки динаміку зміни акціонерного капіталу, а й розмір дивідендних виплат і податкові відрахування корпорації в державний бюджет. Крім відносної прибутковості капіталу, яким володіє держава, варто використовувати ринкову вартість акцій цієї корпорації (зокрема динаміку її зміни й відношення до

номінальної вартості), а також параметри, що свідчать про соціальну значимість корпорації.

У науковій літературі виокремлюють поняття “інституціональної” та “технологічної” ефективності. Інституціональна ефективність діяльності властива насамперед трансформаційній економіці, в якій великого значення набувають інституціональні аспекти, що відображають цілі інституціональних агентів, пов’язаних із підприємством. Роль кожної економічної організації може трактуватися з позицій відповідності її діяльності стійким очікуванням економічних суб’єктів і фізичних осіб. Облік інституціональної ефективності підприємства в трансформаційній економіці припускає розширення оцінки інтегральної ефективності принаймні до меж періоду завершення основних інституціональних перетворень у галузевому, ринковому й регіональному оточенні підприємства. Ліквідація й банкрутство підприємства, що працювало певний час, негативно впливають на систему товарних, фінансових і інформаційних потоків і здатні заподіяти істотних втрат економіці (як, утім, і безвідповідальне створення нових підприємств).

Під ресурсною (або технологічною) ефективністю розуміється ступінь інтенсивності використання ресурсів організацією з погляду співвідношення між обсягами випуску різних видів продукції й розмірами витрачених ресурсів. Цю характеристику можна виміряти загалом векторними показниками віддачі різних видів ресурсів або випуску різних видів продукції (робіт, послуг) у натуральному виразі на одиницю витраченого ресурсу. Поняття ресурсної ефективності зазвичай не спирається на ціну виробленої продукції або використовуваних факторів виробництва.

Таким чином, за концептуальним підходом до загальної оцінки соціально-економічної ефективності діяльності організацій державного сектору економіки, результативною може бути визнана діяльність, що має інноваційний характер, є дохідною (з погляду максимізації суспільного добробуту) і підтримує сприятливі умови праці персоналу.

Процедура визначення ефективності діяльності фінансових і нефінансових корпорацій не повинна завершуватися на стадії оцінювання цієї ефективності державними органами. Важливо, аби така оцінка підлягала широкому обговоренню громадськістю, що сприятиме підвищенню рівня прозорості та контрольованості системи державних фінансів.

Пропонується розробити методикку та провести рейтингування державних нефінансових корпорацій за показниками фінансової стійкості та ліквідності. Інформацію про рейтинги слід регулярно (один раз на місяць) оприлюднювати на офіційному сайті Міністерства фінансів України. Рейтинги ДНФК дадуть можливість посилити громадський контроль за станом фінансової діяльності підприємств, на регулярній основі визначати найкращі та найгірші підприємства державного сектору, запроваджуючи заходи щодо поліпшення корпоративного управління та досягнення бажаних параметрів розвитку в разі систематичних незадовільних показників фінансової стійкості. До цих заходів належать: фінансова санація, зміна менеджменту, зміна форми власності (роздержавлення та корпоратизація), реструктуризація.

З метою правового забезпечення такого звітування пропонується внести зміни та доповнення до Закону України “Про управління об’єктами державної власності”, зокрема до ст. 5 додати п. 26 у такій редакції: “забезпечує доступ громадськості до інформації стосовно діяльності об’єктів державної власності та участь у прийнятті соціально значущих рішень щодо управління цими об’єктами”.

Застосування наукових підходів до визначення ефективності діяльності державних фінансових і нефінансових корпорацій дасть можливість підвищити рівень контрольованості системи державних фінансів та забезпечить ефективніше використання державних коштів.

6.3. МЕТОДИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФІНАНСІВ ДЕРЖАВНИХ НЕФІНАНСОВИХ КОРПОРАЦІЙ

При здійсненні аналізу фінансів державних нефінансових корпорацій достовірність отриманих результатів визначається належним вибором методів та інструментів оцінювання ефективності, обґрунтуванням системи, використовуваних для цього показників.

В економічних дослідженнях ефективність розглядають як результат або віддачу в зіставленні з витратами ресурсів і засобів, спрямованих на досягнення певної мети. Є об’єктивні причини неоднозначного визначення та трактування поняття ефективності фінансів державних корпорацій. Зокрема, така ефективність не може відображатися лише на мікроекономічному рівні (як, наприклад, прибуток) або одним показником. Кількість компонентів, які охоплюватиме аналіз, залежать від його мети. Якщо це детальний поглиблений аналіз, то ефективність має оцінюватися в межах часткових деталізованих показників. У разі проведення макроекономічного аналізу, спрямованого на з’ясування основоположних моментів у розвитку фінансів державного сектору, слід формувати зведену картину, що дасть можливість оцінити соціально-економічний ефект, ступінь наближеності до реалізації інноваційного розвитку економіки.

У зарубіжній практиці доволі часто для визначення ефективності використовуюється факторна схема голландського професора Н. Моля, що має назву методології “трьох Е”. Ця методика враховує фактори економії (economy), ефективності (effectiveness) та продуктивності (efficiency)¹.

Такий підхід може використовуватися і для оцінювання ефективності фінансів ДНФК. Однак, враховуючи практичний досвід, доцільно застосувати методику, що дає змогу оцінити ефективність фінансів ДНФК на підставі аналізу системи показників ефективності, притаманної державному сектору (рис. 6.1).

Серед небагатьох наукових праць, присвячених визначенню методики оцінювання ефективності фінансів ДНФК, назовемо роботу О. В. Дейнеки². Згідно з її про-

¹ Длугопольський О. В. Теорія економіки державного сектору : навч. посіб. / О. В. Длугопольський. – К. : Професіонал, 2007. – 592 с.

² Дейнека О. В. Система показників ефективності функціонування суб’єктів державного сектору економіки / О. В. Дейнека // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. наук. пр. – Суми : ДВНЗ “УАБС НБУ”, 2009. – Вип. 25. – С. 272.



Рис. 6.1. Оцінювання ефективності фінансів державних нефінансових корпорацій

Складено автором.

позиціями, система показників ефективності фінансів ДНФК формується з трьох складових:

- соціально-економічної ефективності – аналіз повноти виконання ДНФК покладеної на них основної функції – реалізації на належному рівні соціального захисту населення;
- бюджетної ефективності – аналіз доцільності утримання відповідного об'єкта державного сектору економіки;
- фінансової ефективності – рівень прибутковості окремих ДНФК.

Соціально-економічну ефективність фінансів ДНФК (E) можна оцінити за такою формулою:

$$E = \sqrt[3]{E_1 \cdot E_2 \cdot E_3}, \quad (6.2)$$

де $E_1 = Z/B$ – коефіцієнт економії бюджетних коштів; Z – загальна сума видатків державного бюджету; B – загальні бюджетні витрати на фінансування поточних витрат ДНФК; $E_2 = V/B$ – коефіцієнт економічної ефективності ДНФК; V – загальний результат проведення заходу, який складається з оплати послуг ДНФК та інших джерел їхніх власних надходжень; $E_3 = E/V$ – коефіцієнт соціальної ефективності витрачених бюджетних коштів.

Цей підхід дає змогу визначити комплексний вплив результатів діяльності ДНФК та соціально-економічну ефективність фінансів державного сектору економіки. Якщо $E = 1$, соціально-економічний ефект діяльності ДНФК компенсує видатки державного бюджету на їх фінансування. Коли $E > 1$, то спостерігаються зростання доходів державного бюджету, поліпшення якості функціонування соціальної сфери, що свідчить про підвищення соціально-економічної ефективності. Якщо $E < 1$, то видатки на фінансування ДНФК невиправдані, а їхні фінанси – неефективні.

Автор методики зазначає, що на сьогодні в Україні соціально-економічна ефективність фінансів ДНФК не розглядається як окремий показник, а сприймається як складова загальної ефективності. Тому під час розрахунку можливе прийняття значення коефіцієнта соціально-економічної ефективності на рівні одиниці, оскільки

ки мінімальна величина соціального ефекту повинна відповідати обсягам виділеного бюджетного фінансування¹.

Зауважимо, що запропонована методика є завершеною розробкою, яка може справити значний ефект при її практичному впровадженні. Водночас автор запропонувала досить спрощену формулу, що не виконує завдання оцінювання визначених видів ефективності.

Соціально-економічна ефективність повинна вимірюватися ширшим колом показників. Зокрема, має враховуватися надання соціальних гарантій не тільки населенню, а й суб'єктам підприємництва, а також здійснюватися аналіз дотримання траєкторії стратегічного розвитку економіки, визначеної в програмних документах уряду.

О. В. Дейнека правильно визначає, що під час формування політики фінансування ДНФК важливу роль відіграє розрахунок показника бюджетної ефективності з метою узгодження таких економічних аспектів, як розвиток державного сектору і формування державного бюджету. Бюджетну ефективність фінансів ДНФК запропоновано обчислювати за такою формулою:

$$E_6 = (ПН + НН - В) / В, \quad (6.3)$$

де $В$ – витрати (зазвичай середньорічні) державного бюджету на підтримання діяльності ДНФК; $ПН$ – податкові надходження до державного бюджету від ДНФК; $НН$ – інші доходи державного бюджету від експлуатації відповідних ДНФК.

Проведені розрахунки бюджетної ефективності дають змогу оцінити доцільність перебування того чи іншого суб'єкта у складі державного сектору економіки. З урахуванням однакової значущості результатів діяльності ДНФК для формування бюджетної ефективності слід розрахувати інтегральний показник як середнє арифметичне з отриманих значень. Чим більша величина E_6 , тим імовірніше ухвалення рішення про підтримку відповідного суб'єкта державного сектору. Якщо баланс доходів та витрат за групою ДНФК додатний ($E_6 > 0$), то утримання відповідних підприємств державного сектору на балансі держави доцільне. Особливу увагу слід приділити випадкам, коли $E_6 < 0$, адже за таких умов бюджетні ресурси використовуються неефективно, а отже, необхідно порушити питання про реструктуризацію ДНФК.

Більш спрощену методику розрахунку бюджетної ефективності пропонує М. В. Шашина. Вона рекомендує здійснювати аналіз бюджетної ефективності фінансів ДНФК на підставі розрахунку різниці між податковими і неподатковими надходженнями до державного бюджету від діяльності підприємств державного сектору та витратами державного бюджету на їхню підтримку для визначення фінансового навантаження на державний бюджет щодо утримання ДНФК²:

¹ Дейнека О. В. Система показників ефективності функціонування суб'єктів державного сектору економіки / О. В. Дейнека // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. наук. пр. – Суми : ДВНЗ "УАБС НБУ", 2009. – Вип. 25. – С. 269.

² Шашина М. В. Бюджетна ефективність державного сектору економіки України / М. В. Шашина // Економ. вісн. Нац. техн. ун-у України "КПІ". – 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economy.kpi.ua/ru/node/251>.

$$B = (N + D) - R, \quad (6.4)$$

де R – витрати (здебільшого середньорічні) державного бюджету на підтримання діяльності підприємств; N – податкові надходження до державного бюджету від об'єктів державного сектору; D – інші доходи державного бюджету від експлуатації об'єктів державного сектору (наприклад, орендна плата від передачі в оренду виробничих площ; частина прибутку підприємств, яка перераховується в бюджет за результатами року та ін.).

Чим більша величина B , тим імовірніше ухвалення рішення про підтримку державного сектору з державного бюджету. Якщо баланс доходів та витрат за будь-якою групою підприємств державного сектору додатний ($B > 0$), то ці підприємства слід утримувати на балансі держави. Щоб нейтралізувати ефект масштабу виробництва, можна додатково використовувати оцінку балансу доходів та витрат: B/X , де X – обсяг виручки державного сектору (підприємства). Таким чином можна отримати інформацію про величину чистих доходів (втрат) держави на кожну гривню, вкладену у виробництво продукції державним сектором (підприємством).

Як бачимо, запропоновані О. В. Дейнекою та М. В. Шашиною методики розрахунку подібні з єдиною відмінністю – перша пропонує розраховувати відношення різниці державної фінансової підтримки і надходжень, котрі підприємство генерує та спрямовує до державного бюджету, до витрат держави, що є синтетичнішою величиною. Водночас визначення бюджетної ефективності за першою й другою методиками не враховує пріоритетності функціонування того чи іншого суб'єкта державного сектору економіки, стадію його життєвого циклу, а також податкові пільги, якими він може користуватися у певний період. Тому вважаємо, що формула О. В. Дейнеки має бути доповнена таким чином:

$$E_{\%}^t = (PH^t + HH^t - B^t) \cdot k / B^t, \quad (6.5)$$

де B^t – витрати (зазвичай середньорічні) державного бюджету на підтримку діяльності ДНФК; PH^t – податкові платежі до зведеного бюджету та внески ДНФК до державних соціальних фондів з урахуванням отриманих податкових пільг за період t ; HH^t – інші платежі ДНФК до зведеного бюджету, отримані від експлуатації відповідних ДНФК; k – коефіцієнт важливості та пріоритетності функціонування суб'єкта господарювання для держави (якщо $k > 1$, рівень пріоритетності підвищується). Якщо не ввести коефіцієнт k для всіх ДНФК, які мають податкові пільги, рівень надходжень буде значно нижчим, ніж для інших корпорацій, а отже, вони автоматично потраплять до групи, яку треба виводити з державного сектору.

Досягнення високого рівня бюджетної ефективності фінансів ДНФК дає змогу виконувати два суперечливі завдання держави: підтримання й розвиток державного сектору економіки та забезпечення збалансованості державного бюджету.

Третя складова системи показників ефективності фінансів ДНФК – фінансова ефективність. Зрозуміло, що фінансова спроможність суб'єкта господарювання

становить критерій успішності його функціонування. Державні корпорації не є винятком з цього правила.

М. Д. Білик рекомендує здійснювати аналіз фінансової ефективності діяльності ДНФК за допомогою розрахунку таких показників:

- рентабельність діяльності (P_A) – ключовий показник у визначенні фінансової ефективності, що відображає інтенсивність генерування чистого прибутку ДНФК у розрахунку на 1 грн отриманого ними чистого доходу;
- ефективність використання оборотних активів (P_a) – прибутковість мобільної частини фінансових ресурсів ДНФК;
- рентабельність основних засобів (P_o) – внесок основних засобів у формування рентабельності діяльності ДНФК¹.

На підставі цих рекомендацій О. В. Дейнека пропонує розрахувати інтегральний показник фінансової ефективності ДНФК за формулою:

$$E_{\phi} = \sqrt[3]{P_d \cdot P_a \cdot P_o}. \quad (6.6)$$

За цим підходом діяльність ДНФК із фінансової точки зору ефективна, якщо $E_{\phi} > 0$, а від'ємне значення цього показника свідчить про їхню фінансову неефективність.

Погоджуючись загалом із запропонованою М. Д. Білик системою показників, зауважимо, що механічне перемноження величин рентабельності не дає змоги оцінити особливості діяльності ДНФК. Одні підприємства володіють суттєвими матеріально-технічними засобами, отже, рівень рентабельності їхніх основних засобів буде досить низьким. Інші мають значні за обсягом оборотні кошти й, відповідно, низький рівень рентабельності оборотних активів. Отже, всі три показники повинні входити до інтегральної формули розрахунку ефективності з коефіцієнтами k_1, k_2, k_3 , які характеризують перевищення (зниження) відповідного показника порівняно із середньогалузевим рівнем.

З урахуванням наведеної методики, на підставі використання трьох складових ефективності (соціально-економічної, бюджетної та фінансової) О. В. Дейнека пропонує розрахунок комплексного показника ефективності²:

$$E_{дс} = r_1 \cdot E_{се} + r_2 \cdot E_6 + r_3 \cdot E_{\phi}, \quad (6.7)$$

де r_1, r_2, r_3 – рівні значущості відповідних видів ефективності для формування комплексного показника, що задовольняють вимогу:

$$r_1 \geq r_2 \geq r_3. \quad (6.8)$$

¹ Білик М. Д. Управління фінансами державних підприємств / М. Д. Білик. – К. : Знання, 1999. – 312 с.

² Дейнека О. В. Система показників ефективності функціонування суб'єктів державного сектору економіки / О. В. Дейнека // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. наук. пр. – Суми : ДВНЗ "УАБС НБУ", 2009. – Вип. 25. – С. 272.

Для проранжованої в порядку спадання їх значущості системи показників рівень вагомості i -го показника (r_i) запропоновано визначати згідно з правилом Фішберна за формулою¹:

$$r_i = \frac{2(N-i+1)}{(N+1)N}, \quad (6.9)$$

де N – загальна кількість показників у комплексному; i – порядковий номер показника в проранжованій системі.

Відповідно до наших пропозицій ця формула перетворюється таким чином:

$$E_{ДС} = r_1 \cdot E_{се} + r_2 \cdot E_6 + k_1 \cdot R_{Д} + k_2 \cdot R_a + k_3 \cdot R_0, \quad (6.10)$$

де $k = R_k / R_{сп}$, R_k – значення показника рентабельності для певного підприємства; $R_{сп}$ – значення показника рентабельності в середньому для галузі.

З огляду на передбачені критерії оцінювання інтегральних показників ефективності фінансів ДНФК за окремими напрямками їх функціонування загалом є ефективним, якщо комплексний показник ефективності перевищує 0. Зростання його в динаміці свідчатиме про підвищення ефективності фінансів ДНФК.

Висвітлений методичний підхід до оцінювання ефективності фінансів ДНФК застосовується на практиці, проте переважно частково.

Так, у межах аналізу ефективності фінансів ДНФК поширений підхід, що ґрунтується на врахуванні аспекту ресурсного забезпечення діяльності підприємств державного сектору економіки. Зважаючи на те, що ДНФК функціонують здебільшого за рахунок бюджетного фінансування, доцільно оцінити ефективність їхніх фінансів у розрізі використання бюджетних ресурсів та виконання відповідних державних програм у межах певного сектору економіки. По суті, цей підхід ґрунтується на аналізі бюджетної ефективності, проте враховує особливості програмного використання бюджетних ресурсів.

Аналітична база процесу оцінювання ефективності фінансів державних корпорацій за цим підходом формується з таких елементів:

- нормативно-правові акти, методичні документи, видання й публікації сфери дослідження;
- показники статистичної, фінансової та оперативної звітності суб'єктів, що підлягають аналізу.

Аналіз ефективності за визначеним підходом передбачає такі стадії:

- 1) розгляд виконання заданих параметрів програми – порівняння результативних звітних показників виконання із цими параметрами;
- 2) виявлення упущень і недоліків організаційного, нормативно-правового та фінансового характеру, які перешкоджають своєчасному й повному виконанню бюджетної програми;

¹ Фішберн П. Теория полезности для принятия решений / П. Фишберн. – М. : Наука, 1978. – 352 с.

- 3) визначення рівня впливу виявлених упущень і недоліків на якість виконання бюджетної програми (ефективність використання державних ресурсів);
- 4) розроблення пропозицій щодо вдосконалення організації виконання бюджетної програми, використання державних ресурсів, висновків про доцільність подальшої реалізації бюджетної програми із залученням оптимального (або додаткового) обсягу державних ресурсів;
- 5) підготовка пропозицій стосовно шляхів (форм, засобів) раціональнішого та ефективнішого використання державних ресурсів з метою підвищення ефективності фінансів ДНФК.

У такому контексті оцінювання ефективності фінансів ДНФК є своєрідною формою контролю – сукупністю дій зі збирання та аналітичного опрацювання статистичних і звітних даних, спрямованих на визначення рівня ефективності державних вкладень для реалізації запланованих цілей та водночас установлення факторів, які перешкоджають досягненню максимального результату при використанні державних ресурсів і обґрунтування пропозицій щодо напрямів підвищення ефективності фінансів ДНФК.

Важливу роль у контексті оцінювання ефективності фінансів ДНФК відіграє методика, розроблена Міністерством економічного розвитку і торгівлі України¹. Методичні рекомендації мають на меті здійснення контролю за виконанням функцій управління об'єктами державної власності та підвищення ефективності функціонування державного сектору економіки. Зазначений контроль здійснюється шляхом єдиного моніторингу ефективності щодо:

- оцінювання ефективності управління;
- показників фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання;
- стану виконання суб'єктами господарювання фінансових планів та їхньої платоспроможності;
- додержання законності у використанні та збереженні державного майна;
- виконання суб'єктами управління обов'язків відповідно до законодавства.

Цей підхід ґрунтується на застосуванні критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності, а також оцінювання результатів фінансово-господарської діяльності, які базуються на даних фінансової та статистичної звітності, показниках, розрахованих за загальноприйнятими методами, та інформації про виконання суб'єктами управління обов'язків, визначених законодавством.

Інформаційно-аналітичні матеріали для проведення моніторингу подаються суб'єктами управління до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України в терміни: до 15 квітня року, що настає за звітним (звіт за попередній рік); до 15 травня поточного року (звіт за I кв.); до 15 серпня поточного року (звіт за I півріччя); до 15 листопада поточного року (звіт за 9 міс.).

¹ Методичні рекомендації застосування критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності : затв. наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 15.03.2013 № 253 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?title=NakazMinekonomrozkvitkuVid15-03-2013-253>.

Ефективність управління об'єктами державної власності оцінюється за бальною системою залежно від виконання критеріїв ефективності управління об'єктами державної власності, серед яких:

- результати оцінювання фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання;
- кількість затверджених (погоджених) фінансових планів працюючих суб'єктів господарювання;
- число укладених контрактів із керівниками працюючих суб'єктів господарювання;
- відсутність заборгованості з виплати заробітної плати.

Бали нараховуються пропорційно, їх максимальна кількість не може перевищувати 50. Загальний показник формується як сума балів за всіма критеріями.

З урахуванням усіх показників фінансово-господарської діяльності та інших інформаційно-аналітичних даних Міністерство економічного розвитку і торгівлі України надає оцінку (позитивну, задовільну, негативну) ефективності управління об'єктами державної власності.

Інформація про результати єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності в Україні у 2012 та 2013 рр. наведена у додатках А і Б¹.

Згідно з проведеним у 2012 р. моніторингом із 3622 суб'єктів господарювання, що належать до сфери управління об'єктами державної власності, лише 2255, або 62 %, виявилися працюючими, а частка непрацюючих у загальній кількості становила 31 %. У 2013 р. єдиним моніторингом було охоплено 3632 суб'єкти господарювання, проте кількість працюючих зменшилась до 2109, або 58 %. Частка непрацюючих суб'єктів господарювання дорівнювала 27,7 %. Такі зміни пояснюються зростанням у 2013 р. майже вдвічі порівняно з 2012 р. числа підприємств, щодо яких немає інформації. Отже, зважаючи на похибку проведеного дослідження, ситуація стосовно управління об'єктами державної власності в Україні суттєво не змінилась. Проте очевидна тенденція до зростання показника працевдатності державних підприємств в Україні.

Недостатньо оптимістичною є ситуація з оцінкою діяльності державних нефінансових корпорацій. Серед представлених у єдиному моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності ДНФК, таких як “Укрбуд”, “Укрмонтаж-спецбуд”, “Укроборонпром”, “Укртрансбуд” тощо, у 2012 та 2013 рр. жодному не було надано позитивної оцінки. Очевидно, що інформація про результати проведення єдиного моніторингу, представлена Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, не може бути єдиною базою для оцінювання ефективності управління фінансами ДНФК, адже це складний та багатогранний процес. Проте розкриття навіть одного аспекту ефективності фінансів ДНФК – управління об'єктами дер-

¹ Моніторинг ефективності управління об'єктами державної власності / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/MixedList?tag=MonitoringEfektivnostiUpravlinniaObiektamiDerzhavnoiVlasnosti>.

жавної власності, дає змогу наблизитися до головної мети дослідження. Тому ключовою перевагою цього методичного підходу є те, що результати єдиного моніторингу становлять основу для розроблення та здійснення заходів щодо підвищення ефективності функціонування як окремих об'єктів, так і державного сектору економіки загалом, оптимізації його структури.

З метою вдосконалення методики оцінювання ефективності фінансів ДНФК доцільно проаналізувати зарубіжний досвід, зокрема методичний підхід Світового банку та Міжнародного банку реконструкції та розвитку. Результати проведеного оцінювання містяться у звіті щодо ефективності управління державними фінансами в Україні¹. Так, у межах дослідження управління державними фінансами використовується система оцінювання ефективності для аналізу того, чи володіє країна інструментами, необхідними для досягнення трьох основних бюджетних цілей:

- сукупної фінансової дисципліни;
- стратегічного розподілу ресурсів;
- ефективного використання ресурсів для надання послуг.

Система оцінювання складається з 28 високорівневих індикаторів ефективності, які вимірюють основні елементи системи управління державними фінансами². Ця методика дає змогу оцінювати ефективність системи державних фінансів України за такими параметрами: достовірність, прозорість, виконання бюджету, звітність і зовнішній контроль. Вона визначає ефективність на підставі як встановлених норм, так і практик, використовуючи наявні дані та інформацію.

Згідно зі Звітом Світового банку та Європейського Союзу про ефективність управління державними фінансами, на 2012 р. Україна одержала 2,67 бала (за 4-бальною системою оцінки, де 4 – найвища оцінка, без урахування діяльності донорів). Це свідчить про те, що країна впровадила базові принципи системи управління державними фінансами, однак лишається широкий спектр питань, які потребують подальшого вдосконалення. Серед 114 оцінених країн Україна перебуває трохи вище загальносвітового середнього показника (2,53 бала). Позитивним аспектом є те, що Україна належним чином виконує вимоги щодо контролю, прозорості та передбачуваності бюджету, а також обліку та звітності. Однак, беручи до уваги прагнення до євроінтеграції та потенціал України, вона відстає за показниками надійності бюджету та складання бюджету відповідно до цілей політики. За рештою показників країна перебуває на середньому рівні. Наприклад, показник зовнішнього контролю та аудиту – один із найслабших, що зумовлено обмеженими повноваженнями вищого наглядового органу – Рахункової палати та обмеженим парламентським наглядом.

¹ Україна: Звіт з ефективності управління державними фінансами / Світовий банк. Міжнародний банк реконструкції та розвитку. – 2012. – № 70799. – 103 с.

² Ukraine's Public Finance Management Systems Needs Further Improvements, Say World Bank and European Union : Press Release // The World Bank. – 2012. – 9 July [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.worldbank.org/uk/news/press-release/2012/07/09/ukraine-public-finance-management-systems-needs-further-improvements>.

Водночас Україна досягнула значного прогресу в реформуванні управління державними фінансами впродовж кількох останніх років, включаючи аспекти прозорості, передбачуваності та контролю в процесі виконання бюджету й державних закупівель. Результати дослідження свідчать про позитивне значення показників прозорості, передбачуваності й контролю за виконанням бюджету, а також обліку та звітності. Сильний аспект – наявність функціональної казначейської системи з єдиним казначейським рахунком і контролем за виконанням зобов'язань. Також достатньо високою є прозорість, оскільки більша частина інформації з питань планування та виконання бюджету загальнодоступна як через інтернет, так і в паперовій формі.

Однак багато питань слід вирішити у сферах планування капітальних вкладень, складання бюджету відповідно до цілей політики, надійності бюджету, внутрішнього та зовнішнього аудиту. Покращання в системі управління державними фінансами України гарантуватиме те, що бюджетні кошти збиратимуться та ефективно використовуватимуться заради добробуту громадян¹. Акцент має бути зроблений на зміцненні внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту бюджету з метою забезпечення доступу до інструментів бюджетної підтримки та макрофінансової допомоги з боку Європейського Союзу.

Незважаючи на проведені заходи з реформування системи управління державними фінансами, слабким місцем залишається контроль за державними підприємствами. Саме тому поліпшення їх фінансового менеджменту та запровадження ефективного моніторингу фінансово-господарської діяльності є кроком у забезпеченні фінансової стійкості державного сектору економіки. Отже, питанню підвищення ефективності управління фінансами ДНФК в Україні має приділятися пильна увага фахівців сфери управління державними фінансами.

Зважаючи на дані аналізу, в управлінні фінансами державних корпорацій на сьогодні є низка викликів адміністративно-організаційного характеру, зумовлених зовнішніми обставинами. Тому аналіз ефективності управління фінансами ДНФК некоректно проводити лише на рівні окремого суб'єкта господарювання, а доцільно враховувати й загальнонаціональну кон'юнктуру ринку, нормативно-правове забезпечення та механізми функціонування відповідного сегмента національної економіки. Загалом застосування цього підходу уможливорює оцінювання ефективності фінансів ДНФК із використанням кількісних та якісних показників сфери державних фінансів.

Один із методичних підходів до оцінювання ефективності фінансів державних корпорацій міститься у розробленому в 2007 р. Міжнародним валютним фондом рекомендаційному документі “Індикатори фінансової стійкості. Керівництво з розрахунку” (Financial Soundness Indicators: Compilation Guide)². У зазначених

¹ Ukraine's Public Finance Management Systems Needs Further Improvements, Say World Bank and European Union : Press Release // The World Bank. – 2012. – 9 July [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.worldbank.org/uk/news/press-release/2012/07/09/ukraine-public-finance-management-systems-needs-further-improvements>.

² Показатели финансовой устойчивости. Руководство по составлению / Международный валютный фонд. – Вашингтон : МВФ, 2007. – 312 с.

рекомендаціях наводяться індикатори фінансової стійкості (ІФС) та методики їх розрахунку.

Ці індикатори охоплюють як агреговані дані за окремими установами, так і показники, що дають уявлення про ринки, де працюють банківські установи. МВФ передбачає поширення країнами 40 ІФС: 25 – для сектору депозитних корпорацій (із яких 12 основних) і 15 – для клієнтів сектору депозитних корпорацій, у тому числі: інші фінансові корпорації (2), нефінансові корпорації (5), домашні господарства (2), ліквідність ринку (2) і ринку нерухомості (4). Національний банк України щокварталу складає та поширює дані за ІФС сектору депозитарних корпорацій (банків), з яких 12 основних і 12 рекомендованих¹.

Індикатори фінансової стійкості нефінансових корпорацій містять п'ять показників:

- відношення сукупного боргу до власного капіталу;
- норма прибутку на власний капітал;
- відношення прибутку до витрат за процентами й основною сумою;
- відношення чистої відкритої валютної позиції до власного капіталу;
- число заяв із проханням про захист від кредиторів².

Індикатори визначають боргове навантаження, рентабельність капіталу, спроможність погашати проценти й основну суму боргу, здатність до валютного ризику та динаміку банкрутств нефінансових корпорацій.

Використання підходу МВФ із застосуванням ІФС в аналізі ефективності фінансів ДНФК має як позитивні, так і негативні риси.

До позитивних особливостей належить те, що цей підхід дає змогу:

- 1) розробити критерії добору показників і побудувати систему індикаторів ефективності;
- 2) використовувати системний підхід;
- 3) ураховувати структурні коливання, зокрема через галузеву та секторальну структури кредитування;
- 4) дотримуватися періодичності розрахунку та здійснювати регулярний моніторинг показників на кварталній та річній основі.

Серед недоліків виокремимо такі:

- 1) надширокий спектр показників, унаслідок чого вони в певних аспектах дублюють один одного, а їхня різновекторна динаміка не дає змоги чітко визначити загальну тенденцію щодо фінансової стабільності;
- 2) ускладнений розрахунок значної частини індикаторів у вітчизняних умовах;
- 3) брак порогових (граничних) значень запропонованих показників, що пояснюється неоднаковими економічними умовами в різних країнах.

Проведене дослідження методів та інструментів оцінювання ефективності фінансів ДНФК дає можливість зробити висновок, що незалежно від обраної методики та інструментарію кінцевий результат аналізу має сприяти вдосконаленню діяльності підприємств державного сектору економіки та зміцненню фінансів державних нефінансових корпорацій як складової стійкості державних фінансів.

¹ Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.

² Financial Soundness Indicators / International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://fsi.imf.org>.

6.4. ФІНАНСОВЕ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ НЕФІНАНСОВИМИ КОРПОРАЦІЯМИ В КРАЇНАХ – ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Фінансове управління державними корпораціями загалом і ДНФК зокрема зазнає зростаючого тиску обмежень післякризового відновлення економіки у різних країнах і регіонах, що передусім позначається на браку фінансових ресурсів для розвитку діяльності суб'єктів сектору, а також реальної економіки.

Визначимо макроекономічні передумови застосування механізмів забезпечення стійкості державних фінансів (шляхом оптимізації фінансових потоків “бюджет – державні корпорації”) та поліпшення фінансового стану державних корпорацій, які використовуються в країнах – членах ЄС.

Управління державними корпораціями в країнах ЄС нині ускладнене хиткою рівновагою посткризового відновлення (додаток В). Це доводить, що реальний сектор економіки досі не оговтався після кризи 2008–2009 рр., а обсяги виробництва державних корпорацій не можуть забезпечити зрушень у поліпшенні макроекономічної динаміки.

Особливістю функціонування державних фінансів у більшості країн ЄС є тенденція до зменшення видатків держави та збільшення її доходів із відповідним скороченням дефіциту бюджету* (додаток Г). Якщо в 2010 р. лише п'ятьом країнам ЄС-27 вдалося уникнути дефіциту бюджету понад 3 % ВВП, то в 2012 р. таких країн було одинадцять. У середньому в ЄС-27 дефіцит бюджету в 2011–2012 рр. зменшився на 2,4 в. п., залишившись на рівні понад 6 % ВВП у Великобританії, Греції, Ірландії, Іспанії, на Кіпрі, у Португалії. У 2013 р. в останніх шести країнах державний борг перевищив 80 % ВВП (додаток Д); лише дві з них – Ірландія та Великобританія – у 2012 р. уникнули економічного спаду.

Аналіз динаміки державного боргу в країнах ЄС у 2010–2013 рр. дає підстави для висновку, що тільки у Болгарії, Данії, Естонії, Люксембурзі, Фінляндії та Швеції нині є порівняно широке “поле для маневрів” при посиленні стимулюючої складової фіскальної політики (у цих країнах ЄС-15 державний борг не перевищує 60 % ВВП, а у Болгарії й Естонії стабілізувався на рівні до 20 % ВВП**). Решта країн ЄС змушена реформувати державні фінанси, виходячи з доволі істотних обмежень фінансування видатків держави за рахунок державних позик. Це виявляється, зокрема, у подальшому скороченні дефіциту бюджету. У 2013 р. лише у Великобританії, Греції, Ірландії, Іспанії, на Кіпрі, у Польщі, Португалії, Словенії, Франції зазначений показник перевищив 3 % ВВП¹.

* Йдеться про доходи, видатки і дефіцит сектору загального державного управління.

** Постсоціалістичні країни мають менше можливостей залучати відносно недорогі довгострокові позики порівняно з країнами з розвинутою ринковою економікою. Тому для них загрозливим рівнем державної заборгованості буде нижчий (експерти часто називають значення до 40 % ВВП проти 60 % ВВП згідно з Маастрихтськими критеріями), ніж для країн із розвинутою ринковою економікою.

¹ Provision of Deficit and Debt Data for 2013 – First Notification [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-23042014-AP/EN/2-23042014-AP-EN.PDF.

Отже, дедалі більше країн – членів ЄС, “вичерпавши” можливості активізації державного запозичення та будучи змушеними підвищувати ставки податків і податкових платежів, мають приділяти увагу організації ефективного фінансового управління державними корпораціями, оскільки їхня роль у створенні імпульсів для пришвидшення динаміки зростання ВВП лише посилюється. Ті країни, які цього не роблять, ризикують потрапити у “пастку боргового навісу”, коли надзвичайно складно забезпечувати стійкість державних фінансів, водночас створюючи сприятливі умови для підприємницької діяльності й стимулюючи поліпшення динаміки економічного розвитку. Підвищення ставок податків (неминуче при накопиченні загрозливих обсягів державного боргу) негативно позначається, зокрема, на функціонуванні суб’єктів господарювання державного сектору. Як наслідок, забезпечити ефективну діяльність таких суб’єктів стає складніше.

В ЄС використовують такі механізми управління державною власністю і регулювання господарської діяльності, пов’язані з фіскальними процесами й фінансами державних нефінансових корпорацій.

1. Участь в управлінні й контроль за діяльністю державних корпорацій.

Більшість країн Європи має спеціальне законодавство щодо створення окремих державних нефінансових корпорацій, у якому чітко визначено їхні цілепокладання та функції. Зокрема, у Великобританії є низка корпорацій, створених парламентом для виконання певних державних завдань. Державними корпораціями вважаються компанії, створені парламентом, які одержують понад 50 % доходів від реалізації товарів і послуг. До них належать: Корпорація з житлових питань, що займається будівництвом і здаванням в оренду бюджетного житла, а також регулює діяльність будівельних компаній; теле- і радіомовна корпорація BBC (British Broadcasting Corporation); телевізійна корпорація “Канал чотири”; Історичні королівські палаци; Рада тоталізатора кінних скачок; корпорація Network Rail, яка працює у сфері залізничного транспорту. Остання визначена як державна “неприбуткова корпорація без акціонерів”¹.

Згідно зі статутом корпорація Network Rail в особі Ради директорів підзвітна зборам членів корпорації, кожен з яких обіймає цю посаду строком на три роки. Загальне число членів корпорації – близько 100. Вони представляють партнерів корпорації – компанії, що мають ліцензії на здійснення залізничних перевезень, і різні категорії осіб, так чи інакше зацікавлених у діяльності Network Rail (профспілки, бізнес-асоціації, місцеві громади (муніципалітети), екологічні організації та ін.).

Держава здійснює контроль за діяльністю Network Rail через Управління регулювання залізниць міністерства транспорту. До методів контролю належить **бюджетування, орієнтоване на результат**, що є основою бюджетної процедури у Великобританії. Міністерство транспорту встановлює набір показників діяль-

¹ Butcher L. Railways: Network Rail / L. Butcher // HC Library standard note. – 2011. – SN2129. – 16 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.uk/briefing-papers/sn02129.pdf>.

ності та їхні граничні значення, яких слід досягти за рахунок виділених бюджетних коштів. Крім того, Управління залізниць здійснює **моніторинг показників діяльності** Network Rail, зокрема фінансових, а також якості надання послуг і безпеки. Як основу для порівняння уряд використовує показники, зазначені в довгостроковому бізнес-плані корпорації та регулятивних документах. Незадовільні результати за цими показниками зумовляють публічну критику й санкції з боку партнерів корпорації (через відповідні статті їхніх контрактів) і адміністративні санкції з боку Управління залізниць відповідно до регулятивних нормативних актів. Network Rail, як і інші державні корпорації, діє в умовах **жорстких вимог щодо інформаційної відкритості**, а тому, зокрема, зобов'язана публікувати всі звіти, починаючи з кварталних¹.

У країнах ЄС у сучасних умовах застосовується також такий інструмент управління, як **обмеження окремих витрат державних корпорацій**. Серед рішень Європейської комісії 2013–2014 рр. є пункт щодо більшого розкриття інформації про винагороду директорів та права вето акціонерами надмірних сум виплат. Деякі країни прийняли відповідне законодавство стосовно державних корпорацій.

Зокрема, у Франції в 2012 р. встановлено обмеження заробітної плати менеджерів державних корпорацій, орієнтовані на позначку, що у 20 разів перевищує мінімальний оклад у компанії (нововведення стосувалися й укладених раніше контрактів). Мінімальний щорічний оклад у Франції на той час дорівнював близько 16,8 тис. євро. Відповідно, топ-менеджер такої компанії, як Aéroports de Paris, міг отримувати не більш як 336 тис. євро на рік. Для порівняння: голова державної корпорації EDF Анрі Прольо в 2011 р. заробив майже 1,6 млн євро, головний директор державної корпорації Aéroports de Paris П'єр Графф – 7,4 млн, головний директор державної корпорації Areva – 679 тис. євро².

Після економічного спаду 2008–2009 рр. у країнах ЄС актуалізувалася потреба **обмеження обсягу запозичень державних корпорацій**. На думку експертів МВФ, значні обсяги державного боргу вповільнюють зростання ВВП лише тоді, коли домогосподарства і корпоративний сектор (до якого належать державні корпорації) також мають величезну заборгованість.

Високий рівень корпоративної заборгованості завдає найбільшої шкоди країнам еврозони. Корпорації надто багато заборгували і тепер не в змозі інвестувати в нові проекти, а банки не поспішають надавати нові кредити. Визначити межу,

¹ Moore D. Network Rail to join the public sector / D. Moore // Clyde & Co LLP. – 2014. – 23 Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.clydeco.com/insight/articles/network-rail-to-join-the-public-sector>; Государственные корпорации в современной России : доклад (проект) / Экспертный Совет при комитете Совета Федерации РФ по промышленной политике [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:xjNzR23Yt5I\]:prompolit.ru/files/289856/public_corporation.doc+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:xjNzR23Yt5I]:prompolit.ru/files/289856/public_corporation.doc+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua).

² У Франції врізають зарплати топ-менеджменту державних компаній // ipress.ua. – 2012. – 30 трав. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ipress.ua/news/u_frantsii_vrizayut_zarplaty_topmenedzhmentu_derzhavnyh_kompaniy_2255.html.

коли заборгованість стає небезпечною, складно. Єврокомісія називає цифру 160 % ВВП для “недержавного” боргу (домогосподарств та корпорацій, що мають кредити й боргові зобов’язання у формі корпоративних облігацій). Проте, на думку експертів, реалістичнішим є поріг у 200 % ВВП. Якщо вважати цю цифру критичною, то, згідно з даними МВФ та Євростату, на жовтень 2013 р. 8 із 17 країн еврозони мали небезпечне боргове навантаження.

Найбільшу занепокоєність викликали Кіпр та Ірландія, де “недержавний” борг перевищив позначку 300 % ВВП; у Португалії він досяг 255 % ВВП, на Мальті – 220, а в Іспанії – 215 % ВВП¹. Саме для цих країн найактуальнішим є обмеження запозичень державних корпорацій, оскільки уряд не контролює запозичень корпорацій приватного сектору й населення.

Поліпшенню фінансового стану державних корпорацій у країнах – членах ЄС сприяють заходи стосовно **удосконалення законодавчої бази регулювання їхньої діяльності**.

У Великобританії діє Кодекс про корпоративне управління 2010 р. (Corporate Governance and Stewardship Codes). У 2012 р. була підготовлена скоригована версія Кодексу, до якої внесено такі зміни:

- ради директорів повинні забезпечити достовірність і зрозумілість річної звітності;
- комітети внутрішнього аудиту мають розкривати більше інформації про свою діяльність;
- найбільші компанії повинні змінювати зовнішнього аудитора в межах тенде-ру принаймні один раз на десять років;
- необхідно розкривати інформацію про керівних осіб і дотримуватися вимог до складу членів директорів.

Італія здійснила реформу фінансового управління державними корпораціями в 2003–2006 рр., що сприяло посиленню конкуренції між підприємствами різних форм власності й державними корпораціями зокрема. Особливістю бюджетної системи Італії є те, що за ефективністю використання бюджетних коштів, а також дотриманням принципів звітності стежить міністерство внутрішніх справ.

У Чехії з 2014 р. набрав чинності новий Закон про регулювання діяльності корпорацій, що скасував дію Корпоративного кодексу. Згідно з цим Законом чеські корпорації тепер не зобов’язані створювати резервний фонд із чистого прибутку й отримувати згоду наглядової ради при укладенні контрактів на суму, що перевищує певний граничний обсяг, як вони мали робити раніше.

Щодо регулювання діяльності товариств із обмеженою відповідальністю (ТОВ), то Закон скасовує обмеження стосовно їхнього мінімального статутного капіталу в розмірі близько 8 тис. євро. Також скасовано обмеження, які не давали змоги ТОВ мати більше ніж 50 акціонерів. Дозволено ТОВ емітувати різні види акцій (з різною дохідністю та ін.), і не передбачено права на пріоритетне придбання акцій

¹ Большой объем частного долга угрожает еврозоне // Вести. Экономика. – 2013. – 29 окт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vestifinance.ru/articles/34764>.

ТОВ. Нарешті, у країні скасовано обмеження на внески акціонерів ТОВ понад його статутний капітал.

Відповідно до нового Закону акціонерне товариство у Чехії тепер може створюватися без публічної пропозиції акцій (для створення достатньо установчого договору), а також мати одного засновника. Обмеження на членство у наглядовій раді АТ юридичних осіб, встановлені Корпоративним кодексом, скасовані¹.

Як бачимо, у Чехії відбулася лібералізація регулювання діяльності корпорацій, що, зокрема, передбачає нові можливості для розвитку державних корпорацій на засадах державно-приватного партнерства.

2. Участь у фінансуванні діяльності державних корпорацій.

Фінансування діяльності державних корпорацій в країнах ЄС у сучасних складних економічних умовах значною мірою зумовлене вимогами фіскальної консолідації, важливими напрямками якої є:

- раціоналізація обсягів структури бюджетного кредитування державних корпорацій;
- оптимізація обсягів і структури субсидій державним корпораціям, внесення змін до умови їх надання й використання².

Особливої актуальності набуває зменшення прямої й непрямой фінансової підтримки державних корпорацій із бюджету (у тому числі за рахунок розширення їхньої власної ресурсної бази) та її поступове обмеження, залучення позабюджетних коштів для розвитку інфраструктури. У цьому питанні важлива роль відводиться застосуванню такого інструменту, як державно-приватне партнерство (ДПП).

Цікавим є досвід ДПП Великобританії. У країні суб'єкти господарювання державного сектору часто є ініціаторами проектів ДПП. Сфери реалізації партнерства різні: охорона здоров'я, освіта, дороги, служби безпеки, утримання в'язниць, поліція, суди. Проект необов'язково повинен передбачати будівництво нових об'єктів, це може бути ІТ-обслуговування, надання послуг (наприклад: державі не потрібна нова в'язниця, але є необхідність організації контролю за ув'язненими). Державна корпорація укладає проектну угоду з обслуговуючою компанією, заснованою з єдиною метою – забезпечити Проект необхідною інфраструктурою, яка не бере участі в інших проектах і не провадить іншої діяльності. Проект фінансується згідно з договором між акціонерами державної корпорації та за рахунок кредитів.

Погодившись забезпечувати послуги для підприємства державного сектору за проектною угодою, обслуговуюча компанія отримує можливість наймати інші компанії – субпідрядників, котрі укладають договір з основною будівельною компанією

¹ Important Changes in Czech Corporate Law Introduced by the New Czech Business Corporations Act // PragueConnect [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pragueconnect.cz/en/s462/PragueConnect-cz/Articles/c1960-Legal/n50825-Important-Changes-in-Czech-Corporate-Law-Introduced-by-the-New-Czech-Business>.

² Кудряшов В. П. Фіскальна консолідація та її впливи / В. П. Кудряшов // Економіка України. – 2013. – № 9. – С. 39.

(здебільшого одна зі структурних ланок (одна з компаній), що входять до складу обслуговуючої компанії). Також вона укладає договори з компаніями, які надають послуги з довгострокового управління об'єктами проекту (послугами, нерухомістю та ін.). Приватні учасники Проекту діють на підставі партнерських угод з урядовими органами¹. Таким чином, з одного боку, підвищується рівень зайнятості працівників державного сектору, а з другого – об'єкт інфраструктури споруджується під жорстким державним контролем.

Нині у Великобританії підписано понад 900 проектів, багато з яких реалізуються у сфері соціальної інфраструктури. Це відображає пріоритети уряду, який намагається розв'язати дуже серйозну проблему завантаження банків, зокрема у сфері медицини та освіти, а також у транспортному секторі, в установах виконання покарань, у сфері обробки відходів, у військовому секторі та секторі житлово-соціального найму. Більшість цих проектів здійснюється разом з органами місцевої влади. У результаті рівень виконання 80–90 % зі 100 проектів, що функціонують, є задовільним².

Розвиток ДПП дає можливість: послабити тиск на державний і місцевий бюджети в короткостроковій перспективі; використовувати досвід приватного сектору при збереженні державного контролю над активами; сприяти розвитку відносин партнерства із взаємообміном ідей, ресурсів і досвіду; підвищити якість надання державних послуг населенню, розвивати інфраструктуру, у тому числі на регіональному рівні; розподілити ризикове навантаження між партнерами проекту.

3. Управління частками, паями, пакетами акцій у власності держави.

Дефіцит фіскальних ресурсів дедалі частіше змушує країни ЄС вдаватися до корпоративної суб'єктів господарювання державного сектору економіки шляхом уступки (продажу) частини прав власності або приватизації. Значний дефіцит бюджету Великобританії (у 2013 р. країна увійшла до дев'яти країн ЄС, у яких він перевищив 3 % ВВП) спонукає до **продажу частин пакетів акцій** державних корпорацій. Зокрема, 17 вересня 2013 р. уряд почав продавати частину свого пакета акцій у Lloyds Banking Group. Сума коштів, отриманих від продажу 6 % акцій держави (за ціною 75 ф. ст. за акцію), дорівнювала 3,2 млрд ф. ст.³

Натомість Словенія через загострення фіскальних та боргових проблем в умовах падіння ВВП ухвалила рішення про масштабну **приватизацію**. У 2013 р. країна оголосила про наміри продати 15 великих державних корпорацій, щоб уникнути звернення до міжнародної фінансової допомоги. Прем'єр-міністр Словенії О. Братушек заявила, що країна сама в змозі впоратися з поточними економічними про-

¹ Мироява практика інституціонального забезпечення ГЧП [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ucates.ru/analytics_09.

² Дутко Н. Г. Європейський досвід державно-приватного партнерства / Н. Г. Дутко // Вісник академії державного управління. – 2010. – № 1. – С. 30–36 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10dngdpu.pdf>.

³ Public Sector Finances. UK. – 2013. – Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171778_349775.pdf.

блемами: приватизація має допомогти залучити іноземні інвестиції, створити нові робочі місця й забезпечити економічне зростання.

Міністр фінансів Словенії У. Куфер повідомив, що до переліку об'єктів, які підлягають приватизації, буде внесено другий за величиною банк країни НКВМ, авіакомпанію Adria Airways, міжнародний аеропорт Любляни, телекомунікаційну компанію Slovenian Telekom. Крім приватизації підприємств, Словенія оголошувала про наміри скоротити видатки бюджету, що допоможе заощадити близько 1 млрд євро¹.

Щоправда, у приватизації є “межа”. Наприклад, відповідно до латвійського законодавства приватизувати можна все, за винятком виробництва зброї (такі норми були ухвалені ще на початку ринкових перетворень). Утім, на сьогодні з 20 найбільших суб'єктів господарювання країни 11 – повністю або частково належать іноземним інвесторам і 7 – є державними корпораціями². Державні корпорації – своєрідний гарант економічної безпеки Латвії (на противагу компаніям з іноземним капіталом, для яких пріоритетом у функціонуванні є збільшення капіталізації, а не дотримання насамперед національних інтересів).

Отже, країни ЄС з доволі значним державним сектором економіки можуть вдаватися до приватизації частини об'єктів державної власності з метою розв'язання фіскальних проблем, водночас створюючи передумови для активізації зростання ВВП. Проте це не зменшує актуальності пошуку шляхів підвищення ефективності фінансового управління державними нефінансовими корпораціями.

Утім, у певних країнах ЄС зі значними фіскальними дисбалансами приватизація неминуча. Так, Португалія, у якій гостро постало питання підвищення стійкості державних фінансів, у 2012 р. приватизувала низку державних корпорацій. Привабливі суб'єкти господарювання, що підлягали приватизації, викликали інтерес у приватних компаній не лише з Німеччини, Великобританії та інших європейських країн, а й з Бразилії, Китаю й навіть Анголи – колишньої португальської колонії, багатой природними ресурсами. Програма приватизації була узгоджена з ЄС і МВФ, які для стабілізації фіскальної ситуації надали Португалії фінансову допомогу в розмірі 78 млрд євро. На продаж було виставлено акції державних компаній Energias de Portugal, Rede Electrica Nacional, нафтопереробної корпорації ДАЛПУ, національної авіакомпанії ТАП, Португальської пошти та ін.

Потенційні покупці не приховували бажання скористатися моментом: акції португальських державних корпорацій значно подешевшали через глибоку економічну кризу, яка охопила країну. Очевидна також політична складова цього прагнення: бразильські, китайські та ангольські компанії мають намір використовувати

¹ Из-за кризиса Словения вынуждена продавать государственные компании // donbass.ua. – 2013. – 13 мая [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://donbass.ua/news/world/2013/05/13/iz-za-krizisa-slovenija-vynuzhdena-prodavat-gosudarstvennyye-kompanii.html>.

² Павук О. 11 из 20 крупнейших предприятий в Латвии принадлежат иностранцам / О. Павук // The Baltic Course. – 2013. – 12 дек. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.baltic-course.com/rus/_analytics/?doc=85016.

ти Португалію як плацдарм для подальшої діяльності на величезному ринку ЄС. У свою чергу, європейські корпорації зацікавлені не тільки в португальському ринку, а й у легшому проникненні через нього в колишні африканські колонії Португалії.

Щодо Бразилії, то її державні корпорації надають колишній метрополії фінансову й політичну підтримку. Головна мета китайського капіталу в Португалії – енергетичний концерн Energias de Portugal – один зі світових лідерів у використанні відновлюваних джерел енергії. Філії цієї компанії успішно функціонують за кордоном, зокрема у США. Придбавши акції цієї корпорації, Китай планував отримати доступ до новітніх технологій та проникнути на ринки, легко подолавши протекціоністські бар'єри.

Розпродаж таких цінних активів спричинив невдоволення багатьох португальських представників бізнесу, не здатних конкурувати з іноземцями через брак капіталу. Вони критикують уряд за “невдалий момент приватизації”, коли національні корпорації приватизуються за низькою ціною¹.

Триває “наступ на державну власність” у Греції, частка державного боргу у ВВП якої в 2013 р. пододала позначку 175 %. У 2010 р. уряд країни гарантував міжнародним кредиторам, що отримає від приватизації державних корпорацій не менше 50 млрд євро. Проте, згідно з розрахунками експертів, до 2016 р. шляхом приватизації в бюджеті буде акумульовано не більше як 9,5 млрд євро. Це попри те, що приватизації підлягають практично всі галузі – енергетичний сектор, транспортна інфраструктура та узбережжя. У приватній власності нині перебувають навіть університети, що прямо суперечить конституції країни. Утім, закони в Греції всіляко обходять: для того щоб розширити межі приватизації, були скасовані 69 законодавчих актів, які її ускладнювали. У сфері приватизації діє правило, що повернення будь-якого приватизованого об'єкта державі заборонено².

Отже, значна розбалансованість державних фінансів в умовах поглиблення кризових явищ розвитку економіки може залишити єдиний вихід із ситуації у формі масової приватизації доволі ефективних (прибуткових) за сприятливої кон'юнктури державних корпорацій без акумулювання у бюджеті того обсягу коштів, на який можна було б розраховувати, скажімо, ще п'ять років тому. Власниками стратегічних об'єктів країни можуть стати нерезиденти, які володіють необхідним обсягом фінансових ресурсів, що не завжди бажано (ймовірний негативний вплив на економічний розвиток у перспективі). Тоді вже не постає питання оптимального співвідношення державного і приватного секторів економіки.

4. Організація взаємодії державного і приватного секторів економіки.

Цікавий досвід “симбіозу” державного і приватного секторів економіки в Німеччині, яку сьогодні не турбує проблема розбалансованості державних фінансів (водно-

¹ Португалія – все на продажу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.alleuropa.ru/portugaliya-vsyo-na-prodazhu>.

² Филимонова А. Греция: социальный взрыв неизбежен / А. Филимонова // Фонд стратегической культуры. – 2013. – 7 авг. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fondsk.ru/news/2013/08/07/grecija-socialnyj-vzryv-neizbezhen-22011.html>.

час у країні фіксуються вищі за середні темпи зростання ВВП). Економіку Німеччини після кризи 2008–2009 рр. вважають однією з найефективніших не лише в ЄС, а й серед усіх розвинутих держав. Хоча після Другої світової війни у країні була суцільна руїна, а її сучасні економічні успіхи та стійкість державних фінансів забезпечені великою мірою завдяки розбудові державного сектору.

Державний сектор Німеччини представлений групою промислових підприємств, об'єднаних у державні концерни, і великою кількістю об'єктів у сфері інфраструктури. ДНФК діють переважно в галузях, що виробляють сировину та паливо. Державі також належать повністю або частково кілька великих комплексів у машино-, судно- та автомобілебудуванні. Державні промислові підприємства – невід'ємна складова економіки. Вони забезпечують приватні корпорації дешевою сировиною й енергією, здійснюють капіталовкладення в галузі з високою капіталомісткістю та повільною оборотністю засобів. Тому багато ДНФК нерентабельні й отримують дотації з державного бюджету. Середня фондовіддача державних промислових підприємств приблизно втричі нижча, ніж приватних.

У державній власності в Німеччині перебувають великі земельні масиви, ліси, військові об'єкти і майно, аеродроми, порти, канали, дороги. Підтримка й будівництво цих об'єктів потребують щороку багатомільярдних витрат, а всі вигоди від їхньої експлуатації дістаються приватному сектору.

Кілька переоснащених за рахунок платників податків та завдяки цьому високоєфективних державних корпорацій було приватизовано. Частина державного акціонерного капіталу у вигляді “народних акцій” була поширена серед заможних верств населення. Попри це, ні абсолютного, ні відносного зменшення розмірів державного сектору в економіці не відбулося, оскільки приватний сектор не зазіхає на нерентабельні та малорентабельні й капіталомісткі підприємства, а державне будівництво у зв'язку з розвитком інфраструктури, створенням нових науково-дослідних і навчальних центрів триває¹. Тобто державні корпорації в Німеччині поглинають значні бюджетні ресурси, але є рушієм активізації економічного розвитку.

Починаючи із середини 80-х років ХХ ст., в умовах поглиблення процесу інтернаціоналізації світового господарства відбувається переосмислення ролі держави в економіці Франції. Ця тенденція відобразилася в приватизації великих національних груп і добре вписувалася в загальний курс на дерегулювання економіки, який здобув особливу популярність із кінця 70-х – початку 80-х років ХХ ст. Протягом 1980–1990 рр. більше ніж у 100 країнах було приватизовано понад 10 тис. великих державних корпорацій.

Однією з основних причин приватизації у Франції стала необхідність посилення співпраці національних компаній із зарубіжними партнерами, тоді як у деяких країнах діяли обмеження на діяльність іноземних державних корпорацій.

¹ Государственный сектор в экономике ФРГ // Интелбук. – 2012. – 9 сент. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.intelbook.net/gosudarstvennyj-sektor-v-ekonomike-frg.html>.

У приватизації у Франції можна виокремити чотири етапи. Перший (1986–1992 рр.) розпочався з ухвалення Закону про приватизацію (1986 р.), котрий передбачав поетапну передачу приватному сектору 65 банків, страхових компаній та промислових підприємств, більшість яких націоналізовано в 1982 р. Але в 1986–1987 рр. було приватизовано лише 13 компаній. У 1993–1996 рр. відповідно до закону 1993 р. у приватні руки мали перейти 24 банки та промислові групи, але в 1993–1996 рр. приватизовано дев'ять із них, у тому числі банк BNP і групу Renault.

Як у 1986 р., так і в 1993 р. використовувалася універсальна модель приватизації, що, певно, було пов'язано з характером корпорацій, котрі мали стійке фінансове становище. У цей період міністерство економіки, фінансів і приватизації фіксувало частку різних категорій акціонерів у капіталі приватизованих компаній: блоки стабільних акціонерів, так звані тверді ядра, отримували 15–30%. “Тверді ядра”, що склалися з найбільших компаній та банків країни, створювалися для захисту приватизованих компаній від домагань іноземного капіталу та зміцнення їхніх позицій. Вони допомагали здійснювати ефективний контроль за стратегією й управлінням банку, на відміну від адміністративних рад, до яких входять керуючі, котрі не є власниками хоча б частини капіталу. Так, блок стабільних акціонерів “BNP” охоплював 15 компаній і банків, у тому числі Elf-Aquitaine, Saint-Gobain і Rhone-Poulenc.

У результаті перших двох етапів приватизації частка держави в промисловості та банківській сфері Франції значно скоротилася. Однак процес роздержавлення “оминув” електроенергетику, газу, авіаційну, космічну, телекомунікаційну та оборонну промисловість.

Третій етап приватизації (1997–2001 рр.) відрізнявся від попередніх. Уряд відмовився від універсальної моделі, передбачивши розроблення індивідуальної схеми для кожної корпорації з урахуванням її фінансового стану. Так, приватизації компанії Air France передувала її реструктуризація: фінансове оздоровлення, укрупнення компанії шляхом об'єднання її капіталу з активами французьких та іноземних фірм суміжних галузей.

Четвертий етап відбувався у 2002–2014 рр. Його пік припав на 2005 р., коли держава отримала від приватизації понад 18 млрд євро, зокрема 0,975 млрд євро від продажу акцій Sagem/Snecma, 0,950 млрд – Sanef, 3,4 млрд – France Telecom, 4,5 млрд – Gaz de France GDF і 8 млрд євро – Electricite de France EDF. Внаслідок продажу інституціональним інвесторам понад 150 млн акцій France Telecom частка держави в капіталі корпорації скоротилася до 35%. Отримані кошти були спрямовані на погашення державного боргу.

У 2005 р. здійснено часткове відкриття капіталу групи GDF. У результаті компанія отримала фінансування для розвитку й зміцнення своїх позицій в умовах загострення конкуренції внаслідок лібералізації європейського енергетичного ринку. Головними напрямками розвитку Gaz de France є:

- 1) збільшення власного видобутку газу до 15% потреб корпорації для стабілізації поставок і пом'якшення коливання цін;

- 2) міжнародний розвиток, у тому числі придбання компаній із великою клієнтською базою, за одночасного розширення діяльності у Франції;
- 3) розвиток інфраструктури, зокрема будівництво газопроводів;
- 4) диверсифікація пропозиції енергоносіїв (розвиток у секторі електроенергетики й формування комбінованої пропозиції “газ – електрика”, розширення діяльності в сегменті зрідженого природного газу СПГ, найдинамічнішому в галузі). У 2006–2009 рр. на реалізацію названих проектів виділено 17,5 млрд євро.

У 2005 р. частково відкрито капітал французької енергетичної корпорації EDF. На початок приватизації EDF мала позитивні фінансові показники. За результатами 2009 р. вона була найбільшою енергетичною компанією Європи за обсягом товарообігу (47 млрд євро). На її підприємствах працювало близько 160 тис. осіб, вона обслуговувала більш як 42 млн клієнтів у світі і була найбільшим власником атомних електростанцій. Корпорація позбулася низки ризиків: передбачила резерви в розмірі 27 млрд євро на ліквідацію атомних електростанцій та переробку відходів і стала суворо дотримуватися міжнародних бухгалтерських правил. Але їй ще потрібно розв'язати низку проблем, найважливішою з яких є фінансова заборгованість. Після приватизації держава залишилася основним акціонером корпорації.

Керівництво EDF прийняло програму розвитку на 2006–2010 рр., що передбачала інвестиції в 40 млрд євро з розподілом за такими напрямками: розвиток нових видів енергії; об'єднання національної енергосистеми із сусідніми країнами; реалізація нових проектів у заморських департаментах і територіях; інвестиції в розширення потужностей у Франції.

Крім того, корпорація має намір за прикладом більшості конкурентів диверсифікувати енергетичну пропозицію з метою збереження клієнтів. EDF виконує проекти розвитку у сфері енергетичних послуг і планує значні інвестиції в модернізацію та розширення потужностей генерування та розподілу електроенергії. Отримані кошти також повинні спрямовуватися на розвиток в ЄС. Отже, приватизація істотно змінила корпоративний вигляд економіки Франції, значно вплинувши на структуру національної економіки: лише за два десятиліття держава, що мала домінуюче становище в промисловості, поступилася позиціями приватному сектору¹.

Як бачимо, у створенні передумов для економічного розвитку суттєву роль відіграють “розмежування” й забезпечення оптимального “симбіозу” державного і приватного секторів економіки, що потребує ефективного фінансового управління державними корпораціями.

Підсумовуючи, зазначимо, що сучасна складна ситуація зі збалансуванням державних фінансів і нагромадженням значних обсягів державного боргу в умовах економічної невизначеності змушує більшість країн ЄС реформувати державний сектор економіки й фінансові системи. З одного боку, гострий дефіцит фіскальних ресурсів і дедалі обмеженіші можливості активізації державного за-

¹ПартнерствогосударстваиТНКвоФранции//Webeconomy.Ru [Електроннийресурс]. – Режим доступу: <http://www.webeconomy.ru/index.php?page=cat&newsid=1503&type=news>.

позичення спонукають до пошуків додаткових джерел доходів держави, у тому числі за рахунок повної або часткової корпоратизації суб'єктів господарювання державного сектору. З другого – потреба у створенні передумов для економічного зростання зобов'язує підвищити ефективність фінансового управління державними нефінансовими корпораціями для посилення їхньої ролі як каталізатора поліпшення макроекономічної динаміки. Необхідні як збільшення обсягів фінансування державного сектору (останнє виправдано лише за його ефективного функціонування), так і економія коштів держави для запобігання подальшому ускладненню проблем, пов'язаних із нестачею бюджетних коштів.

Країни ЄС, які зазнали економічної та фіскальної кризи, змушені вдаватися до масової приватизації державних корпорацій, але не можуть очікувати на значні надходження до бюджету через істотне “здешевлення” об'єктів державної власності. Водночас альтернативи такій приватизації у разі балансування на межі дефолту немає, а її наслідками можуть стати подальше сповільнення зростання ВВП через порушення співвідношення між державним і приватним секторами економіки та приплив у стратегічні сфери діяльності іноземного капіталу (пріоритетом для нього є збільшення обсягів капіталізації, а не посилення економічної безпеки країни).

Важливими механізмами управління державною власністю й регулювання господарської діяльності, які пов'язані з фіскальними процесами і фінансами державних корпорацій у країнах ЄС, також є:

- 1) участь в управлінні державними корпораціями та контроль за їхньою діяльністю (зокрема моніторинг і забезпечення прозорості діяльності, обмеження окремих витрат і запозичень корпорацій, удосконалення фінансового менеджменту, поліпшення законодавчої бази регулювання діяльності);
- 2) участь у фінансуванні діяльності державних корпорацій в умовах фіскальної консолідації (раціоналізація обсягів і структури бюджетного кредитування; оптимізація обсягів і структури субсидій державним корпораціям, внесення змін в умови їх надання і використання; реалізація проектів державно-приватного партнерства);
- 3) організація взаємодії державного і приватного секторів економіки.

В Україні варто вивчати як позитивний, так і негативний досвід країн ЄС щодо підвищення стійкості державних фінансів і фінансового управління державними нефінансовими корпораціями, аби розробити власну стратегію зменшення розбалансованості бюджету в умовах відновлення висхідної динаміки економічного розвитку.

В умовах, коли можливості приватизації об'єктів державної власності в нашій країні сьогодні обмежені, потрібно враховувати європейську практику при вдосконаленні управління ДНФК, а також розвитку державно-приватного партнерства з метою поліпшення взаємодії державного і приватного секторів економіки та економії бюджетних коштів (у межах реалізації стратегії фіскальної консолідації). Також актуальним є посилення моніторингу діяльності ДНФК з боку державних органів та поліпшення доступу громадськості до показників їхньої діяльності;

оптимізація витрат та контроль за обсягами запозичень державних корпорацій; удосконалення законодавчої бази.

6.5. ОБҐРУНТУВАННЯ НАПРЯМІВ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ФІНАНСАМИ ДЕРЖАВНИХ НЕФІНАНСОВИХ КОРПОРАЦІЙ: АДАПТАЦІЯ ДОСВІДУ РОЗВИНУТИХ КРАЇН В УКРАЇНІ

У сучасних умовах посткризового розвитку економіки найскладнішою й найважливішою ланкою системи управління різними аспектами діяльності підприємств усіх форм власності є управління фінансами. На сьогодні можна констатувати, що спроможність підприємства досягнути успіху на ринку залежить від ефективності управління його фінансовими ресурсами. Практика діяльності державних нефінансових корпорацій підтверджує цей факт.

Досвід більшості країн доводить, що підвищення ефективності управління фінансами ДНФК перебуває у площині ефективнішого виконання завдань, визначених у межах виробничих (програма виробництва і збуту, якість виробничих, матеріальних, фінансових ресурсів, місце розміщення виробництва, його потужність), економічних (оборот і його структура, структура витрат, прибуток, рентабельність, дивіденди), фінансових (платоспроможність, ліквідність, інвестування, фінансування, фінансова структура) цілей. Правильне цілепокладання, а також забезпечення взаємозв'язку між цілями та завданнями і координація їхньої реалізації в повному обсязі є однією з найважливіших функцій управління фінансами ДНФК.

Процес визначення основної мети та напрямів управління фінансами ДНФК має особливості. Створення ДНФК підпорядковане розв'язанню багатьох суспільних проблем загальнодержавного або місцевого значення. Отже, максимізація прибутку її власників чи збільшення ринкової вартості такого підприємства не може вважатися головною метою управління його фінансовою діяльністю. Тому управління фінансами ДНФК, з одного боку, має спрямовуватися на забезпечення розвитку виду діяльності, заради якого її було засновано та який є суспільно значимим, а з другого – на забезпечення високої ефективності фінансової діяльності в процесі розвитку, оскільки збитковість ДНФК лягає тягарем на бюджетну сферу та зменшує сукупний суспільний добробут.

У системі управління фінансами ДНФК завжди проблемне забезпечення її необхідними фінансовими ресурсами та оптимізація їх використання з метою підвищення прибутковості та фінансової стійкості підприємства загалом. Особливо це актуально для всіх країн за сучасних умов, коли спостерігається тенденція до скорочення вільних ресурсів і, відповідно, зменшення прямої й непрямої фінансової підтримки ДНФК із державного бюджету та поступового обмеження такої підтримки під час реалізації політики фіскальної консолідації з альтернативним розширенням власної ресурсної бази державних корпорацій. Ця практика має на меті

розв'язання проблем не лише формування державного та місцевих бюджетів, а й сектору загальнодержавного управління¹.

У розвинутих країнах ефективність управління фінансами ДНФК визначається відповідно до поставленого завдання. Критеріями успіху в цьому контексті є:

- підвищення вартості державного майна;
- сумарне збільшення капіталізації, яка відображає загальну оцінку вартості активів, що належить державі;
- обсяг сплачених податків (зростання податкових платежів розглядається як позитивний результат);
- підвищення розміру виплаченої заробітної плати. Наявність платоспроможного попиту є найкращим стимулятором для ринкової економіки. Держава може стимулювати попит не лише через прямі закупівлі, а й за допомогою збільшення зарплати на підконтрольних підприємствах;
- розмір здійснених інвестицій. Цей показник оцінює перспективи розвитку державних підприємств².

Удосконалення управління фінансами національних ДНФК слід розглядати як одне з головних завдань підвищення ефективності виробничо-господарської діяльності. Від цього залежить поліпшення позицій ДНФК у конкурентній боротьбі за стабільне функціонування та динамічний розвиток. Система управління фінансовими ресурсами ДНФК може вважатися ефективною тільки тоді, коли дає змогу не лише раціонально використовувати наявні ресурси, а й забезпечувати активний системний пошук можливостей подальшого розвитку.

На ефективність управління ДНФК суттєво впливають внутрішні фактори, зокрема технічний стан підприємства. Більшість державних промислових підприємств України мають застарілі активи. Відповідно, обладнання, що морально та фізично застаріле, не в змозі виробляти промислову продукцію, конкурентоспроможну на внутрішньому та зовнішньому ринках. Технічне оновлення потребує великих фінансових капіталовкладень, яких у держави немає. Отже, ефективність функціонування ДНФК значною мірою залежить від приведення їх внутрішньої виробничої структури у відповідність із метою діяльності. Постає актуальне завдання у межах управління фінансами ДНФК – пошук альтернативних шляхів реконструкції та розвитку.

Дефіцит фінансових ресурсів ДНФК, призначених для оновлення виробничих потужностей підприємства, може виникати з двох причин:

- неефективне функціонування ДНФК, що зумовлює збитковість їхньої діяльності;

¹ Єфименко Т. І. Фіскальна консолідація в контексті антикризового регулювання / Т. І. Єфименко, С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов // Фінанси України. – 2013. – № 2 (207). – С. 14.

² Щербина В. І. Організація управління державними підприємствами: стан і перспективи / В. І. Щербина // Вісник Кременчуцького національного університету імені Михайла Остроградського. Серія "Економічні науки". – 2006. – Вип. 1 (40) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kdu.edu.ua/statti/2006-5-1\(40\)/135.pdf](http://www.kdu.edu.ua/statti/2006-5-1(40)/135.pdf).

– неефективний механізм розподілу прибутку ДНФК унаслідок нераціональної фінансової політики підприємства, а також державного фінансового управління.

З першою причиною пов'язаний стан фінансової нестійкості діяльності ДНФК. Розв'язання цієї проблеми обов'язкове, адже виникає загроза функціонуванню ДНФК, втрати її ринкових позицій та ринку збуту, а відтак можливий негативний вплив на фінансовий стан державного сектору загалом. Досвід розвинутих країн пропонує два основних шляхи розв'язання проблеми:

- через удосконалення механізму фінансового менеджменту ДНФК з метою оптимізації її господарської діяльності в результаті посилення прибуткових напрямів діяльності та відходження від збиткових;
- шляхом пошуку альтернативних джерел фінансування для реконструкції та розвитку ДНФК, покращання технічного стану підприємства.

Щодо другої причини дефіциту фінансових ресурсів, то будь-яка схема розподілу прибутку має передбачати реальні можливості для фінансування інвестицій, оскільки сьогодні є гостра потреба в модернізації застарілих виробничих потужностей більшості ДНФК. Відповідно, неефективний механізм розподілу прибутків потребує активних дій у напрямі вдосконалення фінансового управління підприємством через перегляд головних методів та форм, інструментів, прийомів і важелів впливу на формування, розподіл і використання фінансових ресурсів.

Визначення правил розподілу прибутку загалом та процедура розрахунку обсягів і структури інвестицій окремої ДНФК – дуже складна проблема. За наявності стабільного економічного середовища, ефективних ринкових інститутів та розвинутого корпоративного управління високий рівень автономії державних корпорацій є ключовою передумовою їхнього ефективного функціонування. Теоретично це завдання в змозі успішно розв'язати саме підприємство, тоді як представники держави в правлінні ДНФК захищатимуть її інтереси. Однак, з огляду на якість інституційного середовища України, необхідний пошук оптимального балансу між підприємницькою автономією та адміністративним (державним) контролем.

Зважаючи на низький рівень корпоративного управління, притаманний вітчизняним ДНФК, та недоліки регуляторного середовища, у межах оптимізації розподілу прибутків ДНФК доцільно:

- визначити зобов'язання щодо розрахунків із державою як власником майна;
- забезпечити узгоджений централізований підхід до дивідендної політики;
- сформулювати умови, в яких функціонує ДНФК, визначивши певні орієнтири розподілу прибутку;
- гарантувати право акціонерів отримати прибуток у вигляді дивідендів.

Ці пропозиції актуальні для державних як корпоративізованих, так і некорпоративізованих, казенних або комунальних підприємств. ДНФК усіх організаційно-правових форм зараховують суми дивідендів у розмірі, встановленому державним або місцевим виконавчим органом, в управлінні якого перебувають ці під-

приємства, відповідно до державного або місцевого бюджету. Проте дискусійною є доцільність застосування поняття “дивіденди” до державних некорпоративних підприємств, адже воно може використовуватися лише щодо прибутку господарських товариств, тоді як у випадку державних унітарних підприємств доречно говорити про пряме перерахування прибутку з боку ДНФК на користь держави.

Державні унітарні підприємства та їх об'єднання зобов'язані спрямовувати частину чистого прибутку (доходу) до Державного бюджету України у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України у розмірі: 30 % – державні унітарні підприємства, що є суб'єктами природних монополій, та державні унітарні підприємства, плановий розрахунковий обсяг чистого прибутку яких перевищує 50 млн грн; 15 % – інші державні унітарні підприємства¹.

Проте надання галузевим міністерствам права встановлювати процедуру розподілу прибутку, включаючи норми перерахування прибутку до бюджету, призведе до негативних наслідків, оскільки в умовах України кланово-корпоративні й відомчі інтереси часто домінують над загальнодержавними. У цьому контексті насамперед слід розробити стратегію розвитку державного акціонерного капіталу у промисловому секторі економіки, визначити бачення місця й ролі ДНФК в економічній системі держави.

З огляду на досвід зарубіжних країн та особливості вітчизняної практики, ефективність управління фінансами ДНФК має підвищуватися в таких напрямках:

- взаємодія з державними органами управління з окремих питань фінансової діяльності;
- взаємодія з іншими учасниками фінансового ринку й суб'єктами інфраструктури відповідного інституційного сектору економіки;
- створення ефективних організаційних структур управління фінансами ДНФК, які найбільшою мірою відповідають організаційно-правовій формі її функціонування, частці державного капіталу, обсягу та напрямам фінансової діяльності;
- аналіз фінансової діяльності та фінансового стану;
- планування та прогнозування фінансової діяльності;
- обґрунтування та ухвалення оперативних фінансових рішень з окремих напрямів фінансової діяльності;
- контроль за виконанням розроблених планів та прийнятих рішень.

На підставі проведеного дослідження сучасного стану фінансів ДНФК, сутності фінансової діяльності ДНФК та з урахуванням проблемних аспектів цього інституційного сектору економіки, на нашу думку, доцільно запропонувати напрями оптимізації управління фінансами ДНФК (табл. 6.1).

Говорячи про перші три види управлінських рішень, спрямованих на вирішення питань, пов'язаних з управлінням фінансами ДНФК, зауважимо, що вони цілком належать до компетенції окремого суб'єкта господарювання. Коли система

¹ Про управління об'єктами державної власності : закон України від 21.09.2006 № 185-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/185-16/page>.

Таблиця 6.1

Напрями оптимізації управління фінансами ДНФК

Вид управлінських рішень	Проблема	Напрямок оптимізації управління фінансами
Управлінські рішення, спрямовані на оптимізацію господарської діяльності	Втрата ринкових позицій ДНФК та наявного ринку збуту	Удосконалення механізму фінансового менеджменту ДНФК з метою оптимізації її господарської діяльності через посилення прибуткових напрямів діяльності та поступової/часткової відмови від збиткових; розроблення або перегляд стратегії розвитку державного акціонерного капіталу в промисловому секторі економіки, бачення місця й ролі ДНФК в економічній системі держави
Управлінські рішення з метою підтримки фінансової стійкості ДНФК	Неприбуткове функціонування, що породжує збитковість діяльності	Удосконалення механізму фінансового менеджменту з метою оптимізації господарської діяльності через посилення прибуткових напрямів діяльності та відмови від збиткових; пошук альтернативних джерел фінансування з метою реконструкції та розвитку, покращання технічного стану підприємства
Управлінські рішення, спрямовані на фінансування інвестицій	Неефективний механізм розподілу прибутку, що спричиняє дисбаланс у політиці фінансування підприємства	Удосконалення фінансового управління підприємством через перегляд основних методів та форм, інструментів, прийомів і важелів впливу на формування, розподіл і використання фінансових ресурсів
“Рятувальні” рішення з метою оптимізації господарської діяльності, підтримки фінансової стійкості	Неприбуткове функціонування; дисбаланс у політиці фінансування підприємства; втрата ринкових позицій і наявного ринку збуту	Оздоровлення шляхом проведення реорганізації та реструктуризації

Складено автором.

внутрішнього управління не здатна розв'язувати проблеми сфери управління фінансами, постає питання державного втручання. З таких позицій важлива реструктуризація ДНФК. Цей процес регламентується Методичними вказівками щодо проведення реструктуризації державних підприємств. Так, проведення

реструктуризації ДНФК передбачає здійснення організаційно-економічних, правових, технічних заходів, спрямованих на зміну структури підприємства, його управління, форм власності, організаційно-правових форм, здатних забезпечити фінансове оздоровлення, збільшення обсягів випуску конкурентоспроможної продукції, підвищення ефективності виробництва тощо¹.

На наш погляд, з метою оптимізації процесу реструктуризації ДНФК, рішення про їх приватизацію має реалізовуватися лише органом управління, що виконує функції власника. Йдеться суто про повноваження щодо вжиття внутрішньовиробничих заходів з упорядкування структури, фінансового оздоровлення чи технічного переоснащення, що є функцією менеджменту підприємства. Критеріями доцільності приватизації є не стільки незадовільні показники фінансово-господарського стану, скільки комплекс умов (віднесення до сфери діяльності, що підлягає приватизації, наявність гострої конкуренції тощо). До того ж реструктуризація ДНФК має проводитися з урахуванням ринкової кон'юнктури (для запобігання продажу державних підприємств за зниженими цінами), а також прогнозуванням наслідків, що особливо важливо для окремих груп підприємств (стратегічно важливі, підприємства-монополісти, містоутворюючі тощо).

Метою реструктуризації ДНФК має бути створення суб'єктів підприємницької діяльності, здатних ефективно функціонувати в умовах становлення ринкової економіки та виробляти конкурентоспроможну продукцію, яка відповідає б вимогам товарних ринків.

Разом із тим проведення реструктуризаційних процесів, націлених на підвищення ефективності управління фінансами ДНФК, повинне спрямовуватися не лише на досягнення економічних цілей, наприклад, забезпечення прибутковості їхньої діяльності, а й на виконання важливих соціально-економічних завдань (зокрема забезпечення населенню, особливо вразливим його верствам, можливості отримувати певні товари за доступними цінами). Саме тому доцільно, зважаючи на досвід розвинутих країн, визначити метою реструктуризації ДНФК забезпечення виконання державними підприємствами властивих їм соціально-економічних функцій. Зокрема, в Австралії ДНФК згідно із законодавством працюють у різних сферах економіки (енергетиці, транспортній сфері, водопостачання тощо) і покликані насамперед забезпечувати достатній рівень ефективності своєї діяльності та зменшувати бюджетні витрати з метою позитивного впливу на формування цін наданих послуг, загального зниження показника вартості життя та ведення бізнесу в країні².

Таким чином, актуальність посилення ефективності управління фінансами ДНФК пояснюється тим, що це питання перебуває в площині управління державними фінансами. Цей процес доцільно здійснювати з метою забезпечення

¹ Методичні вказівки щодо проведення реструктуризації державних підприємств : затв. наказом Міністерства економіки України від 23.01.1998 № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0187-98>.

² State Budget 2012-13. Budget Paper № 2: Budget Strategy and Outlook / Australia, Queensland Government. – 2012. – P. 129.

ДФК необхідними ресурсами та підвищення загального рівня ефективності їхньої фінансової діяльності. Прийняття управлінських рішень, спрямованих на оптимізацію фінансів ДНФК, забезпечить виконання завдань, визначених у контексті виробничих, економічних та фінансових цілей підприємств державного сектору економіки, забезпечивши реалізацію функцій фінансового управління ДНФК.

Водночас в умовах, коли трансформаційний спад поступово змінюється структурною перебудовою, паралельно з процесами інституційного розвитку економіки, зміцнення сектору ДНФК, слід акцентувати на реформуванні механізму державного регулювання цього сектору. В розрізі актуальних економічних тенденцій в Україні на сьогодні роль сектору ДНФК недооцінюється. Ситуація, пов'язана з вадами регулювання, зокрема недофінансуванням та дефіцитом інвестиційних ресурсів, призводить до послаблення сектору, втрати конкурентоспроможності та структурних викривлень виробництва.

Незважаючи на масштаби та економічне значення сектору ДНФК, результативної системи його державного регулювання створено не було. Загалом управління державним майном здійснюється неефективно, про що свідчать результати єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності, проведеного Міністерством економічного розвитку і торгівлі України. Неврегульованими залишаються питання непрозорості, поганої контрольованості та низької ефективності управління фінансами ДНФК.

Причини ситуації, що склалася, такі:

- 1) несистемний та вибірковий характер приватизаційних процесів протягом останніх років (проводилися за рахунок виключення підприємств зі списку таких, що не підлягають приватизації);
- 2) необґрунтовані заборони приватизації, що призвели до використання державного майна не за призначенням, його руйнування, відчуження за нелегальними схемами і, як наслідок, втрати інвестиційної привабливості, недоотримання коштів державним бюджетом через відсутність чіткої позиції держави щодо продажу об'єктів приватизації;
- 3) практика управління державним майном профільними міністерствами, які також здійснюють регуляторні функції, що спричиняє конфлікт інтересів.

Отже, інституційні перетворення в Україні протягом усього періоду незалежності зводилися переважно до передачі управлінських функцій від одного органу до іншого. Проблемним аспектом залишається суб'єктивізм у визначенні функцій та владних повноважень центральних і місцевих органів. Як і раніше, дублюються функції органів виконавчої влади, їхня діяльність характеризується слабкою виконавчою дисципліною. Крім того, величезна кількість нормативних актів та розпоряджень і їх ігнорування органами виконавчої влади свідчать про зростання авторитарної бюрократизації вищих управлінських рівнів.

Ключовим чинником ситуації в Україні є і той факт, що на сьогодні здебільшого вичерпані можливості загальноекономічного зростання, що підтверджено зниженням зовнішнього попиту та збільшенням обсягу імпорту товарів. Це спричинено глибокими структурними диспропорціями. Значна частка вітчизняного

виробництва технічно та технологічно відстала з високою зношеністю основних фондів, низьким рівнем використання виробничих потужностей, значною енергетичною ресурсоемністю, відсутністю або низьким рівнем упровадження інновацій. Не використовується велика частина науково-технічного потенціалу. Поглиблення зазначених процесів та відсутність видимих і результативних кроків з боку держави можуть призвести до перетворення в подальшому нашої країни на сировинний придаток розвинутих держав і споживача імпортованих товарів з високою часткою доданої вартості.

З огляду на стан розвитку ДНФК та проблемні аспекти можна стверджувати, що в нашій державі не використано потенціал для удосконалення функціонування цього сектору. Необхідні результативні дії щодо відновлення, зміцнення та підвищення його значення для національної економіки.

У межах реформування державних фінансів в Україні запроваджено програму фіскальної консолідації, спрямовану на обмеження дефіциту сектору державних фінансів та зниження темпів зростання державного боргу. Досягнення таких результатів можливе в результаті посилення фіскальної дисципліни, підвищення ефективності капітальних видатків і прозорості державних фінансів, запровадження середньострокового бюджетного планування та поліпшення фінансового менеджменту державних підприємств¹.

У зв'язку з цим основними напрямками державного регулювання з метою підвищення ефективності діяльності ДНФК є:

- створення умов з боку держави для модернізації, технічного переоснащення, перепрофілювання діючих та відкриття нових підприємств сектору ДНФК згідно з європейськими та світовими стандартами;
- стимулювання впровадження інноваційних технологій підприємствами сектору;
- надання державної фінансової підтримки та запровадження механізму заохочення придбання техніки вітчизняного виробництва для формування сучасної техніко-технологічної бази й забезпечення “перехресного ефекту” розвитку галузей національної економіки;
- створення умов для збільшення обсягу виробництва;
- оптимізація системи та процедур ринкового нагляду за діяльністю ДНФК.

Отже, найважливішою складовою механізму державного регулювання фінансової діяльності ДНФК має стати система загальнодержавної підтримки як фінансового, так і нефінансового характеру.

У межах державної фінансової підтримки доцільна оптимізація фінансування державних корпорацій. Зосередження уваги на дослідженні сектору ДНФК пов'язане з тим, що він характеризується вкладеннями в основний капітал і запаси матеріальних оборотних коштів, зумовлюючи одержання ефекту як у майбутньому, так і в момент інвестування завдяки створеним передумовам поживлення й зростання, й відповідно стимулюючи попит на продукцію галузей, котрі виробляють фонди, та мультиплікаційний вплив на відтворювальний процес.

¹ Єфименко Т. І. Фіскальна консолідація в контексті антикризового регулювання / Т. І. Єфименко, С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов // Фінанси України. – 2013. – № 2. – С. 12.

З метою інтенсифікації розвитку та запровадження раціональних методів управління фінансами ДНФК України доцільно з боку органів державного управління поділити господарські суб'єкти сектору на дві основні групи. Група стратегічних ДНФК державного значення – природних монополій – має стати активним реципієнтом державних фінансових ресурсів із використанням інструментів залучення та запозичення ресурсів. Головний аргумент такого позиціонування – особливе місце та значення ДНФК для економіки країни. Всі інші представники сектору ДНФК – державні підприємства та господарські товариства – можуть стати об'єктами як державного, так і недержавного фінансування. Водночас з боку держави цим суб'єктам господарювання має приділятися не менша увага, адже вони повинні бути конкурентоспроможними на ринку відповідних товарів та послуг поряд із недержавними нефінансовими корпораціями.

Конкурентною має бути й система корпоративного управління ДНФК загалом та фінансового менеджменту зокрема. Пріоритетними питаннями є пошук джерел фінансування діяльності державних корпорацій, підтримка наявних ринків збуту продукції та їх розширення.

Перевагою для ДНФК може стати використання інструменту державних замовлень, що за рахунок специфічних механізмів гарантує реалізацію виробленої продукції у визначеному обсязі за встановленою ціною, тобто забезпечує суб'єктові господарювання сталий попит. Основне функціональне призначення державних замовлень – відігравати роль гаранта дотримання загальнодержавних інтересів. Ці замовлення є одним із найважливіших інструментів впливу на ринок, який дає змогу державі задавати рівень цін, коригувати строки укладання угод, а також надавати гарантії державним виробникам відповідного виду продукції, здійснюючи авансування товаровиробників.

Однак не слід нехтувати й споживчим ринком. Адже залучення недержавних фінансових ресурсів можливе лише за достатнього рівня ефективності роботи суб'єкта господарювання та його конкурентоспроможності на ринку поряд з іншими учасниками відповідного сектору економіки, що становить своєрідну гарантію повернення коштів донорам або інвесторам фінансових ресурсів.

Актуальним заходом державної підтримки сектору ДНФК, спрямованим на підвищення ефективності управління фінансами в сучасних економічних умовах, є широке використання різних форм державно-приватного партнерства. Реалізація цього заходу може розглядатись як інструмент залучення вітчизняного й іноземного капіталу з метою подальшого покращання результатів фінансової діяльності ДНФК.

Удосконалення державного регулювання діяльності ДНФК поруч із використанням заходів фінансової підтримки передбачає також загальнодержавні заходи нефінансового характеру з метою створення сприятливого нормативно-правового середовища. Доцільне поліпшення корпоративного управління ДНФК завдяки покращанню законодавчої бази, активній боротьбі з корупцією, обов'язковому зовнішньому аудиту фінансової діяльності та усуненню умов, що породжують рен-тоорієнтовану поведінку.

З огляду на проблемні аспекти, в механізмі державного регулювання та внутрішньокорпоративного управління діяльністю ДНФК слід урахувати передовий світовий досвід, беручи до уваги переваги конкретного підприємства та перспективні напрями розвитку його діяльності.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 6

1. Державна нефінансова корпорація – особлива організаційно-економічна форма діяльності суб'єкта господарювання з володіння, розпоряджання та використання державного майна з метою отримання соціально-економічного та фінансового ефекту від такої діяльності на рівні держави, регіону, території або певної галузі. До особливостей ДНФК належать: широке коло виробничо-економічних зв'язків із різними контрагентами, серед яких переважають взаємовідносини з державними органами влади; виконання специфічних соціально-економічних функцій, притаманних державній структурі; суперечливий характер цілепокладання, що зумовлює, з одного боку, необхідність забезпечення прибуткової діяльності як корпоративного утворення, з другого – реалізацію народногосподарської мети, задля якої корпорація була створена; підпорядкування жорсткій фінансовій дисципліні та фінансовому контролю зі специфічними формами звітності та аудиту. У зв'язку з цим необхідне розроблення нового підходу до моніторингу та забезпечення ефективності функціонування ДНФК.

2. Базові засади контролю за майном державних підприємств та їхньою фінансовою діяльністю викладено в Законі України “Про управління об'єктами державної власності”, а методичний підхід – у Методичних рекомендаціях застосування критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності. Згідно з останнім документом виокремлено процедуру оцінювання результатів фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання та оцінювання ефективності управління об'єктами державної власності. За змістовим наповненням 12 обов'язкових критеріїв оцінювання можна поділити на кілька груп: виконання фінансового плану отримання та розподілу чистого доходу (прибутку); використання основних засобів та капітальних інвестицій; рентабельності; аудиторського висновку. При визначенні рівня ефективності управління об'єктами державної власності враховують результати оцінювання фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання; кількість затверджених (погоджених) фінансових планів працюючих суб'єктів; кількість укладених контрактів із керівниками працюючих суб'єктів; відсутність заборгованості з виплати заробітної плати. Водночас встановлені критерії не відображають особливостей діяльності ДНФК та їх головного цільового призначення. Основні недоліки чинних Методичних рекомендацій такі: немає диференціації в підході до різних груп підприємств; критерії не містять показників, які б визначали макроекономічний і соціальний ефекти для країни (регіону, міста, території); жоден із критеріїв не відображає спрямування економіки України на інноваційний розвиток і досягнення корпораціями певного рівня впровадження новацій у технології та менеджмент; не зіставляються резуль-

тати, отримані підприємствами-немонополістами з рівнем конкретної галузі; не використано сучасних технологій, методів та підходів оцінювання ефективності управління корпораціями.

3. Обґрунтовано необхідність перегляду системи критеріїв аналізу, оцінювання й моніторингу соціально-економічної ефективності діяльності підприємств та організацій державного сектору економіки, яка б урахувала прямі й кінцеві результати їхньої діяльності. До прямих (безпосередніх) результатів діяльності належить обсяг суспільних благ, послуг або робіт, здійснених ДК, у зіставленні з використаними ресурсами. Кінцеві результати мають відображати суспільно значимі досягнення: соціально-економічний ефект від послуг, що надаються, зокрема підвищення інноваційності суспільного продукту, зниження забруднення навколишнього середовища, підвищення рівня народжуваності населення, поліпшення його здоров'я, грамотності, зокрема комп'ютерної, тощо. Доцільно також визначити інституціональну та технологічну ефективність, здійснити вибір показників, що характеризують ступінь досягнення поставлених перед конкретною групою корпорацій (підприємств) суспільних цілей.

4. Запропоновано методика визначення трьох базових показників ефективності діяльності ДНФК: соціально-економічної, бюджетної, фінансової. Порівняно з іншими методиками, в зазначеній вводяться: показники суми податкових платежів до зведеного бюджету та внесків до державних соціальних фондів від ДНФК із урахуванням отриманих податкових пільг за певний період; коефіцієнт важливості та пріоритетності функціонування певного суб'єкта господарювання для держави; відношення трьох показників рентабельності, досягнутих корпорацією, до середньогалузевих величин (загальний показник рентабельності, що відображає інтенсивність генерування чистого прибутку ДНФК у розрахунку на 1 грн отриманого чистого доходу; рентабельність використання оборотних активів; рентабельність основних засобів).

5. Внесено рекомендації стосовно доцільності аналізу та впровадження досвіду країн ЄС у сфері управління державною власністю й регулювання господарської діяльності державних корпорацій. Виокремлено такі напрями, пов'язані з фіскальними процесами і фінансами ДНФК: участь в управлінні та контроль за діяльністю; участь у фінансуванні діяльності; управління частками, паями, пакетами акцій у власності держави; організація взаємодії державного і приватного секторів економіки. Як основні механізми вдосконалення управління державними нефінансовими корпораціями відповідно до європейської практики рекомендовано розвиток державно-приватного партнерства, економію бюджетних коштів (у межах реалізації стратегії фіскальної консолідації). Також актуальні для України: посилення моніторингу діяльності ДНФК з боку державних органів та поліпшення доступу громадськості до показників їхньої діяльності; оптимізація витрат та контроль за обсягами запозичень державних корпорацій; удосконалення законодавчої бази діяльності корпорацій.

6. Ключовими напрямками державного регулювання, спрямованого на підвищення ефективності діяльності ДНФК, є: створення умов з боку держави для модернізації, технічного переоснащення, перепрофілювання діючих та заснування нових

підприємств сектору, які мають працювати з урахуванням європейських і світових стандартів; стимулювання впровадження інноваційних технологій у виробництві та менеджменті; надання державної фінансової підтримки відповідно до розрахунків її доцільного обсягу; запровадження механізму заохочення придбання техніки вітчизняного виробництва для формування сучасної техніко-технологічної бази та забезпечення “перехресного ефекту” розвитку галузей державного сектору економіки; забезпечення умов для збільшення обсягу виробництва підприємств сектору через механізми державно-приватного партнерства та державних закупівель; оптимізація системи моніторингу та процедур ринкового нагляду за діяльністю ДНФК.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Білик М. Д. Управління фінансами державних підприємств / М. Д. Білик. – К. : Знання, 1999. – 312 с.
2. Большой объем частного долга угрожает еврозоне // Вести. Экономика. – 2013. – 29 окт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vestifinance.ru/articles/34764>.
3. Государственный сектор в экономике ФРГ // Интелбук. – 2012. – 9 сент. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.intelbook.net/gosudarstvennyj-sektor-v-ekonomike-frg.html>.
4. Дейнека О. В. Система показників ефективності функціонування суб'єктів державного сектора економіки / О. В. Дейнека // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. наук. пр. – Суми : УАБС НБУ, 2009. – Вип. 25.
5. Длугопольський О. В. Теорія економіки державного сектору : навч. посіб. / О. В. Длугопольський. – К. : Професіонал, 2007. – 592 с.
6. Дутко Н. Г. Європейський досвід державно-приватного партнерства / Н. Г. Дутко // Вісник академії державного управління. – 2010. – № 1. – С. 30–36 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10dngdpv.pdf>.
7. Єфименко Т. І. Фіскальна консолідація в контексті антикризового регулювання / Т. І. Єфименко, С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов // Фінанси України. – 2013. – № 2 (207). – С. 7–20.
8. Из-за кризиса Словения вынуждена продавать государственные компании // donbass.ua. – 2013. – 13 мая [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://donbass.ua/news/world/2013/05/13/iz-za-krizisa-slovenija-vynuzhdena-prodat-gosudarstvennye-kompanii.html>.
9. Крисоватий А. І. Корпоративні фінанси в контексті викликів сучасної інноваційної економіки / А. І. Крисоватий, В. М. Федосов, Н. С. Рязанова // Фінанси України. – 2013. – № 9. – С. 7–27.
10. Кудряшов В. П. Фіскальна консолідація та її впливи / В. П. Кудряшов // Економіка України. – 2013. – № 9. – С. 31–47.
11. Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення правил охорони водних ресурсів на землях водного фонду, пошкодження водогосподарських споруд і пристроїв, порушення правил їх експлуатації : затв. наказом Державного комітету України по водному господарству від 29.12.2001 № 290.
12. Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря : затв. наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 18.05.1995 № 38.

13. Методичні вказівки щодо проведення реструктуризації державних підприємств : затв. наказом Міністерства економіки України від 23.01.1998 № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0187-98>.
14. Методичні рекомендації застосування критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності : затв. наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 15.03.2013 № 253 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?title=NakazMinekonomrozvitkuVid15-03-2013-253>.
15. Мировая практика институционального обеспечения ГЧП [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ucates.ru/analytics_09.
16. Моніторинг ефективності управління об'єктами державної власності // Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/MixedList?tag=MonitoringEfektivnostiUpravlinniaObiektamiDerzhavnoiVlasnosti>.
17. Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.
18. Павук О. 11 из 20 крупнейших предприятий в Латвии принадлежат иностранцам / О. Павук // The Baltic Course. – 2013. – 12 дек. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.baltic-course.com/rus/_analytics/?doc=85016.
19. Партнерство государства и ТНК во Франции // Webeconomy.Ru [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.webeconomy.ru/index.php?page=cat&newsid=1503&type=news>.
20. Показатели финансовой устойчивости. Руководство по составлению / Международный валютный фонд. – Вашингтон : МВФ, 2007. – 312 с.
21. Португалия – все на продажу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.alleurora.ru/portugaliya-vsyo-na-prodazhu>.
22. Порядок визначення розміру збитків від розкрадання, нестачі, знищення (псування) матеріальних цінностей : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 22.01.1996 № 116.
23. Порядок визначення розміру і відшкодування збитків, завданих енергопостачальнику внаслідок викрадення електричної енергії : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 08.02.2006 № 122.
24. Порядок проведення звіряння результатів інвентаризації і оцінок об'єкта приватизації, що за рішенням суду, господарського суду повертається у державну власність, та визначення збитків, які могли бути завдані цьому об'єкту під час володіння ним покупцем : затв. наказом Фонду державного майна України від 14.11.2001 № 2107.
25. Про управління об'єктами державної власності : закон України від 21.09.2006 № 185-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/185-16/page>.
26. Руководство по статистике государственных финансов 2001 года / Международный валютный фонд [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/rus/pdf/allr.pdf>.
27. У Франції врізають зарплати топ-менеджменту державних компаній // ipress.ua. – 2012. – 30 трав. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ipress.ua/news/u_frantsii_vrizayut_zarplaty_topmenedzhmentu_derzhavnyh_kompaniy_2255.html.
28. Україна: Звіт з ефективності управління державними фінансами / Світовий банк. Міжнародний банк реконструкції та розвитку. – 2012. – № 70799. – 103 с.

29. *Филимонова А.* Греция: социальный взрыв неизбежен / А. Филимонова // Фонд стратегической культуры. – 2013. – 7 авг. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fondsk.ru/news/2013/08/07/grecija-socialnyj-vzryv-neizbezhen-22011.html>.
30. *Фишберн П.* Теория полезности для принятия решений / П. Фишберн. – М. : Наука, 1978. – 352 с.
31. *Шашина М. В.* Бюджетна ефективність державного сектору економіки України / М. В. Шашина // Економ. вісн. Нац. техн. ун-у України “КПІ”. – 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economy.kpi.ua/ru/node/251>.
32. *Щербина В. І.* Організація управління державними підприємствами: стан і перспективи / В. І. Щербина // Вісник Кременчуцького національного університету імені Михайла Остроградського. Серія “Економічні науки”. – 2006. – Вип. 1 (40) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kdu.edu.ua/statti/2006-5-1\(40\)/135.pdf](http://www.kdu.edu.ua/statti/2006-5-1(40)/135.pdf).
33. *Butcher L.* Railways: Network Rail / L. Butcher // HC Library standard note. – 2011. – SN2129. – 16 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.uk/briefing-papers/sn02129.pdf>.
34. Delivering the Benefits of Accruals Accounting for the Whole of the Public Sector / HM Treasury. – London, 2005. – 42 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.hm-treasury.gov.uk/media/F59/87/pbr05_accounting_281.pdf.
35. Financial Soundness Indicators / International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://fsi.imf.org>.
36. Government Finance Statistics. Summary Tables. – 1/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EK-13-001/EN/KS-EK-13-001-EN.PDF.
37. Important Changes in Czech Corporate Law Introduced by the New Czech Business Corporations Act // PragueConnect [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pragueconnect.cz/en/s462/PragueConnect-cz/Articles/c1960-Legal/n50825-Important-Changes-in-Czech-Corporate-Law-Introduced-by-the-New-Czech-Business>.
38. *Moore D.* Network Rail to Join the Public Sector / D. Moore // Clyde & Co LLP. – 2014. – 23 Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.clydeco.com/insight/articles/network-rail-to-join-the-public-sector>.
39. Provision of Deficit and Debt Data for 2013 – First Notification [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-23042014-AP/EN/2-23042014-AP-EN.PDF.
40. Public Sector Finances. UK. – 2013. – Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171778_349775.pdf.
41. Real GDP Growth Rate in the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>.
42. State Budget 2012-13. Budget Paper № 2: Budget Strategy and Outlook / Australia, Queensland Government. – 2012. – P. 129.
43. System of National Accounts 2008 / European Communities, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations, World Bank. – N. Y., 2009. – 662 p.
44. Ukraine’s Public Finance Management Systems Needs Further Improvements, Say World Bank and European Union : Press Release // The World Bank. – 2012. – 9 July [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.worldbank.org/uk/news/press-release/2012/07/09/ukraine-public-finance-management-systems-needs-further-improvements>.

Додаток А. Результати єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності у 2012 р.

№	Суб'єкт управління	Суб'єкти господарювання, що належать до сфери управління, об.						Чистий прибуток (збиток), тис. грн.	Дебіторська заборгованість, тис. грн.	Кредиторська заборгованість, тис. грн.	Забільна вартість активів, тис. грн.	Середньоброїкова кількість штатних працівників, осіб	Середньомісячна заробітна плата, грн.	Сума заборгованості з виплати зарплати, тис. грн.	Оцінка ефективності управління
		Усього		з них		інформації немає	з них								
		працюючі	прибуткові – з числа працюючих	непрацюючі	з них										
Україна – усього		3622	2255	1456	1123	244	-1189926,3	164667255,4	236444453,4	758254391,4	1164045	3911,2	587886,4		
Центральні органи виконавчої влади															
1	Мінагрополітики	371	185	107	141	45	-11418,2	3031947,0	4413710,0	21366826,4	31372	2884,9	95762,7	Неефективно	
2	Міністерство внутрішніх справ	43	30	18	13		13290,0	52449,0	109492,0	274547,0	2248	3099,3	524,2	Неефективно	
3	Мінекономірозвитку	49	40	31	9		62424,6	46353,0	137201,0	690745,0	7133	4817,3	0,0	Задовільно	
4	Мінерговугляля	451	144	50	249	58	-15663575,0	117522123,0	154121641,0	430318439,0	260078	5519,1	11160,7	Неефективно	
5	Міністерство закордонних справ	2	2	2	2		51,0	1231,0	2840,0	3427,0	76	2029,5		Задовільно	
6	Мінінфраструктури	248	159	126	77	12	3239932,9	21232006,7	36449099,9	156797563,6	505748	3587,2	28578,2	Задовільно	
7	Мінікультури	68	40	5	18	10	-788,2	18507,7	29925,9	1558662,7	5465	5077,4		Неефективно	
8	МНС	15	7	5	6	2	186,0	12692,0	20855,0	98109,0	448	4857,5	578,3	Неефективно	
9	Міноборони	141	78	31	60	3	-48982,8	253376,0	470122,0	1773929,0	6842	2208,8	9179,0	Неефективно	
10	МОН	79	16	11	57	6	1474,3	14943,7	13606,0	399832,0	304	3527,9	444,9	Неефективно	
11	МОЗ	32	23	18	9		8253,4	766471,9	175311,5	1217584,2	1666	5326,0	276,8	Неефективно	
12	Мініпроди	12	5	3	7		-80,3	2323,8	52190,0	122872,9	292	3160,7		Неефективно	
13	Мінрегіон	63	49	26	14		-23345,2	107340,1	142047,1	624520,6	6614	3473,8	8626,1	Неефективно	
14	Мінісоцполітики	29	23	23	6		29836,9	64655,1	52480,2	621231,9	2902	4233,2		Задовільно	
15	Мінфін	11	11	11			123382,4	64170,0	50455,0	731888,0	1445	5716,7		Задовільно	
16	Мін'юст	2	2	2			10681,0	48306,0	28089,0	187228,0	1082	6158,0		Неефективно	
Державні комітети та інші органи виконавчої влади															
1	Агентство держмайна України	278	133	81	130	15	-122535,0	2020359,0	6623315,0	14847304,0	43063	3891,0	31034,0	Неефективно	
2	Антимонопольний комітет України	1	1	1	1		2,0	41,2	156,6	406,9	34	3049,0		Задовільно	
3	Державне агентство України з управління зоною відчуження	16	13	2	3		-13217,0	18948,0	17815,0	9297730,0	6781	6747,2		Задовільно	
4	Державна служба інтелектуальної власності	3	3	1			1541,0	20659,0	34052,0	177419,0	757	8176,4		Задовільно	
5	Державне управління справами	44	39	23	2	3	3816,5	381761,0	561492,0	5126087,0	8614	3484,7	1390,8	Задовільно	

Продовження додатка А

№	Суб'єкт управління	Суб'єкти господарювання, що належать до сфери управління, од.					Чистий прибуток (збиток), тис. грн	Дебіторська заборгованість, тис. грн	Кредиторська заборгованість, тис. грн	Зачагана вартість активів, тис. грн	Середньобілова кількість штатних працівників, осіб	Середньомісячна заробітна плата, грн	Сума заборгованості з виплати заробітної плати, тис. грн	Оцінка ефективності управління
		Усього працюючі		з них		інформації немає								
		пробиткові з числа працюючих	непрацюючі	пробиткові з числа працюючих	непрацюючі									
33	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації	1	1	1		143585,0	126908,0	26263,0	760156,0	1226	6492,4		Задовільно	
34	НКЦПФР	2	2	2	1	3911,0	2053,0	2312,0	138398,6	127	8581,2		Задовільно	
35	Пенсійний фонд	1	1	1		511,0	469,0	1698,0	10695,0	142	7225,9		Ефективно	
36	Служба безпеки України	4	3	1	1	-361,3	7471,4	5079,2	23838,1	105	3318,3	232,4	Неефективно	
37	Управління державної охорони	2	2	1		-1652,6	56550,7	427287,0	403918,0	16	2189,0		Неефективно	
38	Укравадгор	17	13	13	4	4910,7	551202,7	1677374,5	5002732,6	32992	1912,7	84888,9	Задовільно	
39	Укрдержреєстр	2	2	2		12706,0	12825,0	4756,0	51274,0	161	6773,9		Задовільно	
40	Укрєвроінфрапроект	11	11	5		-58655,6	511318,3	392676,7	34743289,1	575	7286,1	32,8	Задовільно	
41	ФДМУ	168	79	24	81	-336380,3	1944313,5	7353313,4	10786836,7	24278	3676,5	65924,5	Неефективно	
Місцеві органи виконавчої влади														
1	Рада Міністрів АР Крим	25	13	4	12	-19155,0	4644,9	42772,1	53853,6	268	1770,1	3156,9	Неефективно	
2	Вінницька ОДА	6	2	2	4	38,9	0,1	17,7	396,3	15	2133,8		Неефективно	
3	Дніпропетровська ОДА	9	7	5	2	-63800,6	186964,8	306483,5	347485,9	1458	3028,8	1533,5	Неефективно	
4	Закарпатська ОДА	3	1	1	2	40,0	38,0	25,0	67,0	15	739,0		Задовільно	
5	Івано-Франківська ОДА	2	2	2		7,1		25,8	31,0	8	1413,0		Задовільно	
6	Київська ОДА	3	2	1	1	54,0	2569,0	5534,0	3807,0	131	1768,4		Неефективно	
7	Луганська ОДА	1	1	1		-18,8	45,2	23991,1	25996,9	31	3790,1		Неефективно	
8	Львівська ОДА	3	2	1	1	-4,3	10600,9	30,8	11567,2	8	2160,6		Неефективно	
9	Сумська ОДА	3	1	1	2	-94,1	136,6	402,4	1114,9	34	1947,6		Неефективно	
10	Тернопільська ОДА	4	2	2	2	-54,0	54,3		55,4	25	1809,1		Неефективно	
11	Харківська ОДА	4	2	2	2	-22,5	10,5	1818,8	6884,9	8	1873,0	442,2	Неефективно	
12	Хмельницька ОДА	8	4	4	1	-184,1	200,9	654,5	18651,6	19	2716,5	291,7	Неефективно	
13	Черкаська ОДА	1	1	1		20,6	13,0	53,5	32,4	4	2000,0		Неефективно	
14	Чернігівська ОДА	1	1	1		-5582,4	19,6	295,6	97740,9	55	1586,1		Неефективно	
15	КМАА	13	4	1	9	-78,3	161,5	667,2	2256,4	36	2572,7		Неефективно	

Закінчення додатка А

№	Суб'єкт управління	Суб'єкти господарювання, що належать до сфери управління, об.					Чистий прибуток (збиток), тис. грн	Дебіторська заборгованість, тис. грн	Кредиторська заборгованість, тис. грн	Зачатна вартість активів, тис. грн	Середньобалкова кількість штатних працівників, осіб	Середньомісячна заробітна плата, грн	Сума заборгованості з виплати заробітної плати, тис. грн	Оцінка ефективності управління
		Усього		з них										
		працюючі	прибуткові з числа працюючих	непрацюючі	інформаційні немає	з інших								
Академії наук														
1	Національна академія наук	249	117	56	65	67	12539,0	68408,0	202982,0	990544,0	4164	3013,5	1374,9	Неефективно
2	Національна академія аграрних наук	189	169	112	20		-36841,0	249010,0	916369,0	6078871,0	14640	2130,3	1171,0	Задовільно
3	Національна академія медичних наук	1	1	1			34,1			668,1	1	3465,0		Неефективно
4	Національна академія правових наук	1	1	1			263,6	454,8	760,1	4348,0	27	1700,0		Ефективно
Господарські структури														
1	Укрбуа	24	12	7	12		214,6	22029,4	27777,2	263491,3	1178	3236,4	44,0	Неефективно
2	Укрзакордоннафтогазбуа	1			1									Неефективно
3	Укрмонітажспецбуа	16	8	3	8		19,8	6800,7	3758,3	42467,9	206	2377,4	525,3	Неефективно
4	Укроборонпром	129	124	95	5		686794,0	8530788,0	13195230,0	25591623,0	75888	3359,2	187241,0	Неефективно
5	Укртрансбуа	3				3								Неефективно
6	НАК "Укргролізінг"	1	1				-16397,0	763550,0	558401,0	1158956,0	358	7652,0		Неефективно

* Не здійснено оцінювання ефективності управління об'єктами державної власності Державної митної служби України, Державної служби України з контролю за наркотиками та Донецької ОДА, оскільки підприємства, які перебувають в їх управлінні, проходили стадію ліквідації.

Джерело: Мінекономрозвитку.

Додаток Б. Результати єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності у 2013 р.

№	Найменування суб'єкта управління	Суб'єкти господарювання, що належать до сфери управління, об. з них:						Чистий прибуток (збиток), тис. грн	Дебіторська заборгованість, тис. грн	Кредиторська заборгованість, тис. грн	Забавна вартість активів, тис. грн	Середньобюджетна кількість штатних працівників, осіб	Середньомісячна заробітна плата, грн	Сума заборгованості з виплати заробітної плати, тис. грн	Оцінка ефективності управління
		Усього	працюючі	прибуткові – з числа працюючих		інформ-маці немає	з них:								
				працюючі	непрацюючі										
90	Всього по Україні	3632	2109	1338	1005	518	-17839347,9	165512118,1	268417044,1	737209709,4	1112254	4202,79	256233,8		
18	Міністерства	1887	843	450	693	351	-16727246,1	134073206,9	214900361,4	637803580,0	817487	4455,85	92023,0		
1	Мінагрополітики	395	160	73	209	26	-430758,2	5942494,4	18228047,7	21107144,0	27212	3382,59	14489,6	Негативно	
2	МВС	40	29	19	9	2	26967,0	80006,0	127792,0	273582,0	2551	3416,37	911,2	Задовільно	
3	Мінаходів і зборів	11	10	10	1		31580,0	31436,4	71403,8	233940,0	1258	3236,70	0,0	Позитивно	
4	Мінекономрозвитку	48	40	34	8		80657,9	62365,4	147938,5	689302,1	6876	5811,16	0,0	Позитивно	
5	Міненергоугля	442	133	44	228	81	-18530483,0	100663434,0	127497136,0	428082537,0	224886	6028,11	28060,4	Негативно	
6	МЗС	2	2	2			54,0	19,0	24,0	3427,0	71	2044,70	0,0	Задовільно	
7	Мінінфраструктури	181	97	73	80	4	2209585,0	23971966,5	59941380,6	155789280,4	483542	3774,68	5370,9	Задовільно	
8	Мінкультури	71	48	5	14	9	-9958,8	17185,0	161097,0	1865996,0	8351	6688,68	0,0	Задовільно	
9	Міномодальспорту	21	11	4	9	1	-53525,7	26995,2	936273,0	8555641,8	913	5642,91	1179,9	Негативно	
10	Міноборони	145	67	25	44	34	1053,0	221215,0	462174,0	1592927,0	6024	2358,84	4791,6	Негативно	
11	МОЗ	33	20	17	10	3	9370,9	739270,5	910258,1	1216893,4	1713	5680,39	0,0	Задовільно	
12	МОН	71	18	10	53		-2180,2	18991,0	28009,0	402188,2	389	3781,02	71,0	Задовільно	
13	Мінприроди	12	5	2	7		-7,3	5316,9	37851,0	121408,9	279	3429,70	0,0	Задовільно	
14	Мінпромполітики	313	117	69	5	191	-183139,0	1775379,0	5667029,0	16273333,0	42486	4387,65	26179,0	Негативно	
15	Мінregion	64	52	29	12		-30726,2	148744,1	410076,6	614585,9	6346	3515,26	10328,4	Задовільно	
16	Мінсоцполітики	26	22	22	4		26155,5	51317,3	69544,1	619657,9	2982	4043,17	641,0	Позитивно	
17	Мінфін	10	10	10			17496,0	9582,2	7558,0	174507,4	593	4924,90	0,0	Позитивно	
18	Мін юст	2	2	2			110613,0	307489,0	196769,0	187228,0	1015	5650,79	0,0	Позитивно	
45	Державні комітети та інші органи виконавчої влади	1042	809	615	214	19	-1041636,1	22562164,1	44982126,9	84793647,1	202155	3550,46	78649,2		
1	Адміністрація Держприкордон-служби України	1	1	1	0		21,4	4476,3	5210,6	5153,0	31	1792,00	0,0	Задовільно	
2	Адміністрація Держспецязву	12	10	5	2		11997,3	445630,7	390629,6	1543171,5	6283	4320,25	1562,3	Задовільно	

Продовження додатка Б

№	Найменування суб'єкта управління	Суб'єкти господарювання, що належать до сфери управління, об.					Чистий прибуток (збиток), тис. грн.	Депротаційна заборгованість, тис. грн.	Кредиторська заборгованість, тис. грн.	Загальна вартість активів, тис. грн.	Середньоборжова кількість штатних працівників, осіб	Середньоборжова заробітна плата, грн.	Сума заборгованості з виплати заробітної плати, тис. грн.	Оцінка ефективності управління
		Усього	з них:			інформативні машини немає								
			працюючі	прибуткові – з числа працюючих	непрацюючі									
3	Антимонопольний комітет України	1	1	1		2,0	80,6	161,9	406,8	36	3314,70	0,0	Позитивно	
4	Верховний Суд України	1	1	1		407,7	0,0	0,0	2549,0	76	5180,90	0,0	Позитивно	
5	ДААЗВ	15	13	5	2	509,0	34467,0	40067,0	9293370,0	6614	7235,08	0,0	Позитивно	
6	Держагромаврегулювання	3	3	2		3925,6	13863,9	4757,8	44838,7	277	9845,04	0,0	Задовільно	
7	Держветгітслужба	28	11	6	17	-13249,4	24320,9	82458,4	214381,7	1603	2709,93	39,1	Задовільно	
8	Держводагентство	13	11	5	2	5020,5	200369,7	222126,4	1250161,0	546	2700,62	0,0	Задовільно	
9	Держгеонадра	14	13	7		-22265,9	189492,0	623622,0	3667556,0	5747	2832,57	1376,0	Задовільно	
10	Держгірпромнагляда	30	28	28	2	47966,0	54641,0	75980,0	219046,0	1762	7356,38	0,0	Позитивно	
11	Держекоінвестагентство	1	1	1		97,4	226184,8	104578,0	695066,5	63	7514,00	0,0	Задовільно	
12	Держенергоєфективності	14	3	2	8	48,9	112,1	194,9	311,6	22	2230,00	424,6	Задовільно	
13	Держзаематентство	76	57	45	19	26942,4	257838,0	258396,0	440161,0	6176	3470,26	1878,7	Задовільно	
14	Держінвестпроект	19	14	3	4	-20864,2	559133,9	690250,8	1323544,7	207	8007,67	26,6	Задовільно	
15	Держінформнауки	19	14	9	4	-1973,0	7022,6	10495,4	59893,8	385	2749,08	0,0	Задовільно	
16	Держкомтеерадіо	28	17	10	10	-230,1	10216,0	18785,0	54570,7	279	3218,97	589,6	Задовільно	
17	Держліксслужба	4	4	4		2068,1	9596,0	22775,0	45039,0	314	5575,05	0,0	Задовільно	
18	Держлісагентство	368	355	343	12	104827,1	253593,1	729750,3	227167,6	49390	2916,23	0,0	Позитивно	
19	Держліцапріємництва	3	1	1	2	3893,2	8022,3	17527,7	28914,4	14	14409,00	0,0	Задовільно	
20	Держрезерв	24	16	7	7	-14064,0	290343,0	1012216,0	594646,0	2189	2421,63	5007,8	Задовільно	
21	Держрибатентство	38	30	18	8	9839,5	48629,6	88907,3	588124,4	2094	3990,16	656,6	Задовільно	
22	Держсанітслужба	3	2	1	1	-411,0	765,0	641,0	4029,0	38	6447,95	0,0	Задовільно	
23	Держслідьгоспінспекція України	15	10	7	5	-109,2	2866,7	7468,1	5940,2	66	3036,84	148,0	Задовільно	
24	Державна служба інтелектуальної власності	3	3	1	1	1553,9	21650,0	37932,0	177419,0	755	9525,02	0,0	Позитивно	
25	Держспоживінспекція	6	5	5	1	70,3	115,0	175,0	1020,0	45	2769,11	0,0	Задовільно	
26	Держстат України	3	2	2	1	-214,0	610,0	899,0	5410,0	43	3474,22	0,0	Задовільно	

Продовження додатка Б

№	Найменування суб'єкта управління	Суб'єкти господарювання, що належать до сфери управління, об.				Чистий прибуток (збиток), тис. грн	Дебіторська заборгованість, тис. грн	Кредиторська заборгованість, тис. грн	Залишкова вартість активів, тис. грн	Середньобалкова кількість штатних працівників, осіб	Середньомісячна заробітна плата, грн	Сума заборгованості з виплати зарплати, тис. грн	Оцінка ефективності управління
		з них:			інформ. мації немає								
		Усього	працюючі	прибуткові - в т.ч. працюючі									
27	Держфінінспекція	1	1	1	1261,0	160,0	1047,0	1016,0	20	5715,42	0,0	Позитивно	
28	Держфінмоніторинг	1	1	1	2,7	12,7	329,7	20471,6	30	3280,00	0,0	Позитивно	
29	АКАУ	23	16	11	-135492,7	6191766,0	7895059,0	12750640,0	25310	3274,01	12595,4	Задовільно	
30	АМС	2	2	2	18586,0	8433,0	8431,0	89480,0	403	6789,73	0,0	Позитивно	
31	АСАУ	5	5	5	14783,0	33441,0	59016,0	108328,0	789	3495,21	0,0	Позитивно	
32	АСКН	1	1	1	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0,00	0,0	Негативно	
33	АСНС	10	5	4	1896,0	11264,0	2150,0	64727,0	536	5288,46	562,8	Задовільно	
34	АУС	42	39	20	-48814,5	313710,0	619424,0	5388167,0	8657	3743,58	1616,1	Позитивно	
35	Нацкомфінслуг	2	1	1	5,7	143,9	0,0	845,0	2	5010,00	0,0	Задовільно	
36	НБУ	1	1	1	87951,8	90847,1	81881,8	557381,2	875	6486,00	0,0	Позитивно	
37	НКРЗІ	1	1	1	154131,0	156588,0	19308,0	760156,0	1236	7022,91	0,0	Позитивно	
38	НКЦПФР	1	1	1	3093,2	158,3	799,2	6030,2	23	10784,00	0,0	Позитивно	
39	Пенсійний фонд України	1	1	1	184,2	596,6	1079,4	10712,7	137	7019,59	0,0	Позитивно	
40	СБУ	4	4	3	219,2	11231,3	12729,3	23841,5	95	2934,74	116,0	Задовільно	
41	УАО	2	2	1	-2729,4	31980,7	57128,1	403911,3	9	3151,98	0,0	Задовільно	
42	Укравтодор	24	13	12	2751,5	824247,0	1681901,2	4943470,6	31055	2567,55	0,0	Задовільно	
43	Укрдержреєстр	2	2	2	5277,0	6547,0	7975,0	51274,0	160	5516,33	0,0	Задовільно	
44	Укравроінфрапроект	7	5	2	-330444,7	9351697,3	14872475,4	20538502,8	72	10011,88	141,3	Задовільно	
45	ФАМУ	170	83	31	-960106,6	2865300,0	15215387,6	16582800,6	47691	3988,95	51908,3	Задовільно	
18	Місцеві органи виконавчої влади	91	31	18	-125663,3	192556,9	449018,3	920682,5	1819	3220,84	0,7	Задовільно	
1	АР Крим*	24	2	2	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0,00	0,0	Задовільно	
2	Вінницька ОДА	5	2	2	49,6	0,1	56,3	396,2	15	2167,47	0,7	Задовільно	
3	Дніпропетровська ОДА	11	8	5	-117850,3	180214,5	415752,3	742790,9	1487	3427,47	0,0	Задовільно	
4	Донецька ОДА*	1	1	1	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0,00	0,0	Задовільно	
5	Закарпатська ОДА	3	1	1	13,0	78,0	53,0	67,0	13	707,70	0,0	Задовільно	
6	Івано-Франківська ОДА	3	2	2	13,2	8,6	23,7	31,0	9	1696,57	0,0	Позитивно	

Закінчення додатка Б

№	Найменування суб'єкта управління	Суб'єкти господарювання, що належать до сфери управління, об.					Чистий прибуток (збиток), тис. грн.	Дебіторська заборгованість, тис. грн.	Кредиторська заборгованість, тис. грн.	Затягнута вартість активів, тис. грн.	Середньоброєва кількість штатних працівників, осіб	Середньоброєва заробітна плата, грн.	Сума заборгованості з виплати заробітної плати, тис. грн.	Оцінка ефективності управління
		Усього	з них:			інформатичні машини немає								
			працюючі	прибуткові – з числа працюючих	непрацюючі									
7	Київська ОДА	3	2	2	1	180,0	1474,0	4148,0	3806,0	122	2409,25	0,0	Задовільно	
8	Луганська ОДА	1	1			12,3	94,6	22925,4	25996,9	28	3796,20	0,0	Позитивно	
9	Львівська ОДА	3	2		1	-1,8	37,4	1708,0	11566,5	7	2534,64	0,0	Негативно	
10	Полтавська ОДА	1	1			6,4	0,0	0,0	41,9	3	4700,00	0,0	Позитивно	
11	Рівненська ОДА	1			1	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0,00	0,0	Негативно	
12	Сумська ОДА	3			3	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0,00	0,0	Негативно	
13	Тернопільська ОДА	4	2	1	2	26,3	10329,1	46,7	10840,9	22	1863,50	0,0	Задовільно	
14	Харківська ОДА	5	2	1	3	53,5	24,5	1770,3	6882,7	7	2466,91	0,0	Задовільно	
15	Хмельницька ОДА	6	2		1	-30,3	78,0	485,6	18223,2	18	2804,35	0,0	Негативно	
16	Черкаська ОДА	4	1		2	-22,1	10,5	68,3	32,4	4	2500,00	0,0	Негативно	
17	Чернівецька ОДА	1	1			-7949,9	15,4	463,4	97740,9	54	1543,52	0,0	Негативно	
18	КМДА	12	4	1	7	-163,2	192,2	1517,3	2266,0	30	2364,07	0,0	Негативно	
4	Академія наук України	439	287	178	41	11769,4	310196,9	1271380,9	7120610,0	17619	2358,80	3617,6	Негативно	
1	НАНУ	250	118	50	23	7470,0	74819,0	168634,0	1013630,0	3800	3007,38	1584,0	Негативно	
2	НААН	187	167	127	18	4149,0	234179,0	1092800,0	6101969,0	13777	2180,03	1710,5	Позитивно	
3	Національна академія медичних наук України	1	1			-427,0	161,0	8163,0	663,0	12	3509,00	323,1	Негативно	
4	Національна академія правових наук України	1	1	1		577,4	1037,9	1783,9	4348,0	30	1843,60		Позитивно	
5	Господарські структури	173	139	77	26	43428,2	8373993,3	68141566,6	26571189,8	73174	3646,13	81943,3	Задовільно	
1	Укрбу	24	12	6	11	3957,1	35876,6	38397,1	263452,6	1191	2942,75	114,9	Задовільно	
2	Укрмонітажспецбу	14	6	2	8	-402,9	3846,7	3670,5	38655,2	171	2233,92	622,7	Задовільно	
3	Укроборонпром	131	120	69	7	490532,0	7921837,0	6248989,0	25294031,0	71408	3643,02	81205,7	Задовільно	
4	Укртрансбу	3	0		3	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0,00	0,0	Негативно	
5	НАК "Укргролізинг"	1	1		0	-450658,0	412433,0	523100,0	975051,0	404	6866,00	0,0	Негативно	

* Управління об'єктами державної власності АР Крим та Донецької ОДА не оцінювалося.

Джерело: Мінекономрозвитку.

Додаток В. Динаміка темпів зростання ВВП у країнах ЄС-27, %

Країна	2010	2011	2012	2013
Бельгія	2,3	1,8	-0,1	0,2
Болгарія	0,4	1,8	0,6	0,9
Чехія	2,5	1,8	-1,0	-0,9
Данія	1,4	1,1	-0,4	0,4
Німеччина	4,0	3,3	0,7	0,4
Естонія	2,6	9,6	3,9	0,8
Ірландія	-1,1	2,2	0,2	н. д.
Греція	-4,9	-7,1	-7,0	-3,9
Іспанія	-0,2	0,1	-1,6	н. д.
Франція	1,7	2,0	0,0	0,2
Італія	1,7	0,4	-2,4	-1,9
Кіпр	1,3	0,4	-2,4	-5,4
Латвія	-1,3	5,3	5,2	4,1
Литва	1,6	6,0	3,7	3,3
Люксембург	3,1	1,9	-0,2	н. д.
Угорщина	1,1	1,6	-1,7	1,1
Мальта	4,1	1,6	0,6	2,4
Нідерланди	1,5	0,9	-1,2	-0,8
Австрія	1,8	2,8	0,9	н. д.
Польща	3,9	4,5	2,0	1,6
Португалія	1,9	-1,3	-3,2	-1,4
Румунія	-1,1	2,3	0,6	3,5
Словенія	1,3	0,7	-2,5	-1,1
Словаччина	4,4	3,0	1,8	0,9
Фінляндія	3,4	2,8	-1,0	-1,4
Швеція	6,6	2,9	0,9	1,5
Великобританія	1,7	1,1	0,3	1,7
ЄС-27	2,0	1,7	-0,4	0,1

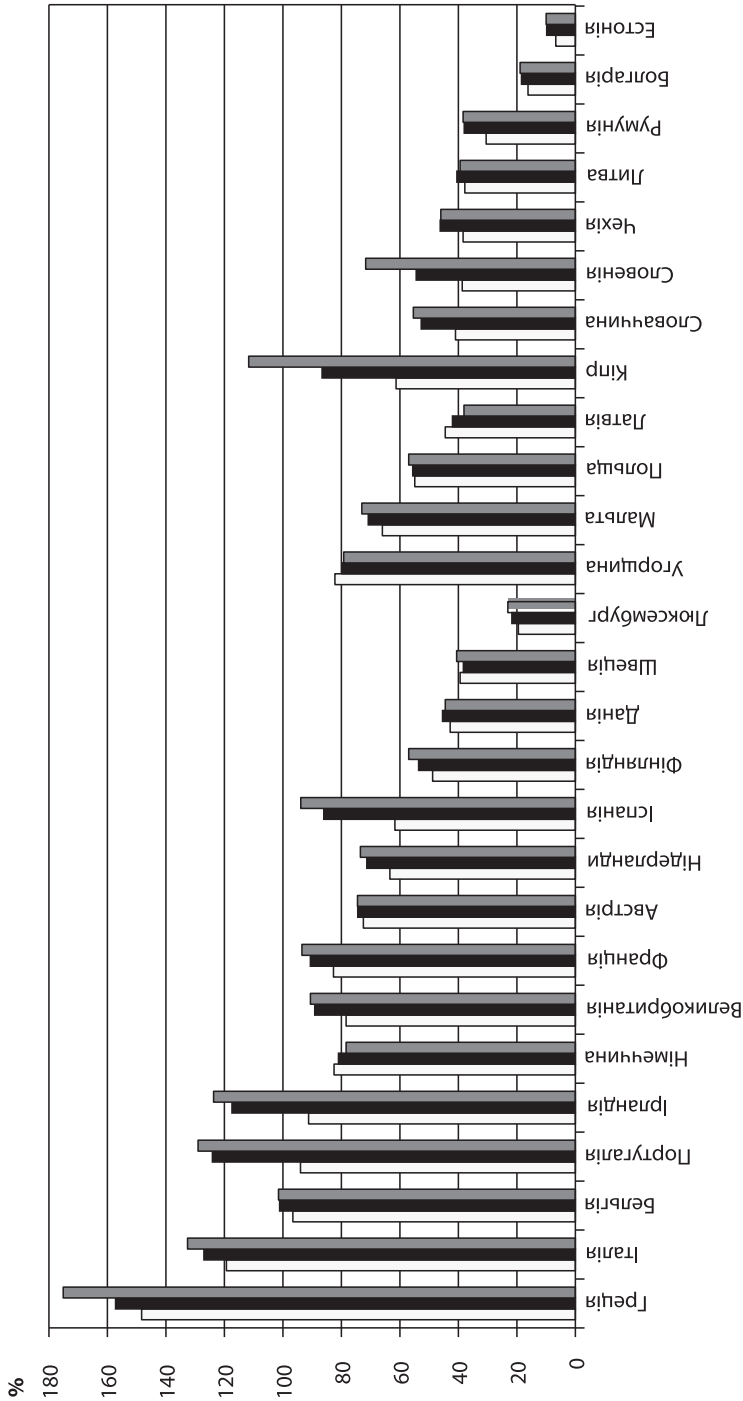
Джерело: Real GDP growth rate in the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>.

Додаток Г. Окремі показники державних фінансів у країнах ЄС-27, % ВВП

Країна	Видатки держави		Доходи держави		Дефіцит бюджету	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Бельгія	52,6	54,8	48,7	50,8	-3,9	-4,0
Болгарія	37,4	35,7	34,3	34,9	-3,1	-0,8
Чехія	43,2	44,5	39,0	40,1	-4,8	-4,4
Данія	57,7	59,6	55,0	55,5	-2,7	-4,2
Німеччина	47,7	45,0	43,6	45,2	-4,1	-0,2
Естонія	40,7	40,5	40,9	40,2	+0,2	-0,3
Ірландія	66,1	42,1	35,2	34,6	-30,9	-7,5
Греція	51,4	54,8	40,9	44,7	-10,8	-10,0
Іспанія	46,3	47,0	36,6	36,4	-9,7	-10,6
Франція	56,6	56,6	49,5	51,7	-7,1	-4,9
Італія	50,4	50,6	46,1	47,7	-4,3	-2,9
Кіпр	46,2	46,3	40,9	40,0	-5,3	-6,3
Латвія	43,4	36,5	35,3	35,2	-8,1	-1,2
Литва	42,4	36,2	35,2	32,9	-7,2	-3,3
Люксембург	42,9	43,0	42,0	42,1	-0,9	-0,8
Угорщина	49,8	48,5	45,4	46,5	-4,4	-2,0
Мальта	42,0	43,9	38,4	40,5	-3,6	-3,3
Нідерланди	51,2	50,4	46,1	46,4	-5,0	-4,0
Австрія	52,6	51,2	48,1	48,7	-4,5	-2,5
Польща	45,4	42,3	37,6	38,4	-7,9	-3,9
Португалія	51,5	47,4	41,6	41,0	-9,9	-6,4
Румунія	40,1	36,4	33,3	33,5	-6,8	-2,9
Словенія	50,4	49,0	44,5	45,0	-5,9	-4,0
Словаччина	40,0	37,4	32,3	33,1	-7,7	-4,3
Фінляндія	55,8	56,0	53,0	53,7	-2,8	-2,3
Швеція	52,3	52,0	52,3	51,3	+0,1	-0,7
Великобританія	50,4	48,5	40,3	42,2	-10,2	-6,3
ЄС-27	48,3	46,5	42,1	42,7	-6,3	-3,9

Джерело: Government finance statistics. Summary tables. – 1/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EK-13-001/EN/KS-EK-13-001-EN.PDF.

Додаток Д. Динаміка державного боргу в країнах ЄС-27



Джерело: Provision of deficit and debt data for 2013 – first notification [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-23042014-AP/EN/2-23042014-AP-EN.PDF.

7

СПІВРОБІТНИЦТВО З МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Розбудова співробітництва з міжнародними фінансовими інституціями є невід’ємною складовою зовнішньої політики будь-якої держави, котра системно розвиває міжнародні фінансові відносини. Можливості фінансування, що відкриваються співпрацею з цими інституціями, за певних умов дають змогу активізувати економічне зростання, зміцнити інституційну платформу міжнародного фінансового співробітництва, а також поглибити інтеграційні зв’язки. Для України економічне відновлення – завдання державної ваги в умовах реалізації європейської інтеграції, для виконання якого може результативно залучатися фінансовий та аналітико-дорадчий потенціал МФО.

Розширення можливостей та форм фінансування з боку МФО може бути стимулом для внутрішніх і зовнішніх інвесторів. У зв’язку з цим переосмислення ролі МФО у фінансуванні проєктів у державному секторі України, осучаснення форм та інструментів відповідного співробітництва допоможуть краще адаптувати зовнішнє фінансування для потреб національного розвитку та зміцнити євроінтеграційний поступ України.

У розвитку співробітництва України з МФО слід урахувати сучасні глобальні трансформації, які визначають діяльність міжнародних фінансових інституцій. Йдеться про вдосконалення управлінських засад та розширення легітимності МФО, яке покладено в основу зміцнення глобального економічного зростання та фінансової стабільності. Для України важливо долучитися до розбудови сучасної міжнародної фінансової архітектури, спрямувавши відповідний потенціал на забезпечення потреб соціального та економічного розвитку.

Відзначаючи активну позицію міжнародних фінансових інституцій в антикризовому управлінні та зміцненні фінансової стабільності, варто засвідчити також широку суспільну дискусію щодо результативності

відповідної допомоги та її наслідків як для окремих країн, так і глобальної економіки загалом. Відтак для України актуалізується потреба в оптимізації співробітництва з МФО в контексті забезпечення національних інтересів, урахування викликів та загроз зовнішнього середовища, активізації антикризової складової національного фінансового та економічного розвитку, розбудові компенсаторних механізмів фінансування на випадок погіршення кон'юнктури міжнародних фінансових ринків, а також зміцненні засад довгострокового економічного зростання.

7.1. АНТИКРИЗОВА ПОЛІТИКА МВФ У ГЛОБАЛЬНОМУ ВИМІРІ

Міжнародні фінансові організації традиційно відіграють провідну роль у підтриманні та зміцненні фінансової стабільності й безпеки на глобальному рівні. Вони виступили в авангарді міжнародної відповіді на фінансово-економічну кризу 2008 р., мобілізувавши фінансування обсягом близько 1 трлн дол. США (зокрема, 750 млрд дол. США, мобілізованих МВФ, та 235 млрд дол. США – багатосторонніми банками розвитку) та організаційно-консультаційну підтримку, що дало можливість запобігти переростанню кризи в загрозливіші форми. Оперативна та результативна робота МФО у період кризи підкреслила важливе значення цих установ як платформ забезпечення міжнародної фінансової безпеки.

Важливо наголосити на системному характері роботи, яку здійснюють МФО для подолання наслідків кризових явищ. Зокрема, для європейських країн практична фінансова підтримка та технічна допомога з боку МВФ виявилися одним із ключових стабілізуючих елементів. Загалом на квітень 2013 р. МВФ мав домовленості із загальною сумою зобов'язань близько 140 млрд дол. США з такими країнами, як Боснія та Герцеговина, Косово, Румунія (Stand-by), Греція, Ірландія, Молдова та Португалія (механізм розширеного кредитування), а також Польща (гнучка кредитна лінія). Таким чином, понад 62 % всіх наданих та превентивних зобов'язань МВФ скеровувалось на Європу, що свідчить про важливість цього регіону в контексті глобальної фінансової стабільності.

Завдяки покращанню управління й розширенню легітимності міжнародних фінансових організацій передбачається створити основу зміцнення світової економіки. Такі заходи, зокрема, у межах G-20 мають на меті подальше підвищення ефективності та легітимності структури управління МВФ, насамперед у частині імплементації пакета Реформ управління квотами, затверджених у грудні 2010 р. (стосується можливості подвоєння ресурсів МВФ та перегляду формул розрахунку квот для адекватного відображення ваги його членів). У цьому контексті слід виокремити істотне вдосконалення нагляду МВФ та багатостороннього аналізу (включаючи оцінювання побічних наслідків та розроблення глобальних показників ліквідності); забезпечення роботи з подальшого розвитку регіональних фінансових механізмів та зміцнення їх співробітництва з Фондом.

Актуалізація питання адекватності ресурсів кризовим потребам сучасного розвитку, поглиблення аналітично-консультаційного потенціалу, а також розвиток координуючої ролі МФО лише підкреслюють їхню вагомість та достатню результативність діяльності в системі глобальної фінансової безпеки. Модернізація форм та механізмів

співробітництва України з МФО дадуть можливість не тільки розширити потенціал фінансування значущих напрямів фінансово-економічного розвитку, а й підвищити адаптивність національної економічної та фінансової систем до кризових явищ.

Міжнародні фінансові організації з початку кризи сприяли розв'язанню проблем підвищення стійкості державних фінансів у різних країнах. Серед їхніх ініціатив відзначимо: удосконалення практик управління державним боргом (насамперед ідеться про Керівні принципи щодо управління державним боргом, розроблені МВФ і Світовим банком); зміцнення роботи регіональних фінансових механізмів; покращання інституційних засад міжнародного співробітництва (наприклад, запровадження спільних принципів для співпраці МВФ із Банком міжнародних розрахунків у формуванні показників, що відображають умови, які склалися з глобальною ліквідністю, з урахуванням цін і кількісних показників); розбудову аналітичного апарату оцінювання та попередження кризових явищ (наприклад, включення показників глобальної ліквідності у контрольну діяльність МВФ); запровадження нових інструментів, націлених на зниження фінансових ризиків (розвиток ринків облігацій у місцевій валюті, а також діагностичний механізм за ринками облігацій у місцевій валюті, підготовлений МВФ, групою Світового банку, ЄБРР та ОЕСР).

МФО розширюють форми та механізми співробітництва, що дає змогу результативніше підтримувати глобальну та національні системи фінансової безпеки.

У загальному вигляді ці форми та механізми втілюються у процедурі відносин з МФО, зокрема через консультації на експертному двосторонньому рівні, поглибленні формату тематичних дискусій із залученням зацікавлених установ, участі МФО в акціонерному капіталі фінансових установ країни, а також забезпеченні представництва країни на щорічних зборах акціонерів МФО, де визначається глобальний порядок денний та приймаються рішення стосовно стратегічних завдань організації. Важливими формами зміцнення співробітництва країн з МФО є: забезпечення постійного представництва країни в оперативному управлінні МФО, участі країни в процесі розроблення та реалізації проектів і програм, які здійснюються з використанням коштів МФО, а також укладення угод і меморандумів уряду з МФО. Окремо відзначимо аналітично-консультаційний формат співробітництва країн з МФО, який реалізується через налагодження обміну звітними та інформаційними даними в межах консультаційної та дорадчої підтримки, під час реалізації проектів і/або на стадії їх підготовки, здійснення макроекономічних та інших тематичних досліджень. Відповідні заходи дають країнам можливість зміцнювати стійкість державних фінансів, розвивати внутрішні ринки фінансових послуг та сприяти поліпшенню соціально-економічної динаміки.

Провідну роль серед глобальних МФО у системі гарантування фінансової безпеки відіграє МВФ, який згідно з мандатом забезпечує ефективне функціонування міжнародної валютної системи, сприяючи економічній і фінансовій стабільності та зростанню. Поставлені завдання реалізуються Фондом через нагляд як на регіональному, так і на глобальному рівнях із метою визначення ризиків для стабільності та формування відповідних рекомендацій. Платформою нагляду МВФ на двосторонніх засадах є консультації згідно зі ст. IV, зазвичай щорічні. Якість та результативність нагляду оцінюються кожні три роки.

Діяльність МВФ у 2013 р. була пов'язана з розширенням міжнаціональної взаємодії, підтриманням зростання, подальшою розбудовою фундаментальних засад зміцнення глобальної фінансової архітектури, а також забезпеченням максимального сприяння країнам-членам у виконанні поставлених завдань.

Заслугує на увагу низка реформ із удосконалення інструментів позичання МВФ. Ідеться про розроблені Фондом у 2013 р. заходи, спрямовані на підвищення гнучкості та масштабності фінансових інструментів з метою покращання ліквідності та збільшення інструментів надзвичайної допомоги. Відповідні кроки орієнтовані на забезпечення потреб у ліквідності тих країн, які провадять відповідальну політику, але страждають внаслідок трансферу кризи, а також вирішення нагальних фінансових питань, спричинених ширшими за форс-мажорні обставинами.

Так, запобіжна кредитна лінія (Precautionary Credit Line – PCL) була замінена на гнучкіший механізм запобіжної та ліквідної лінії (Precautionary and Liquidity Line – PLL), котра може бути задіяна у ширшому спектрі обставин, зокрема страхування від майбутніх потрясінь або вікно короткострокової ліквідності для країн, що потерпають унаслідок трансферу кризи.

Політики Фонду для забезпечення надзвичайної допомоги (Emergency Natural Disaster Assistance і Emergency Post-Conflict Assistance) були об'єднані та замінені новим фінансовим інструментом, який може бути задіяний у широкому комплексі термінового фінансування потреб платіжного балансу, включаючи ті з них, які виникають унаслідок зростаючих зовнішніх шоків.

У межах удосконалення методології нагляду та оцінювання результативності Фонд виконав вагомий обсяг роботи. Згідно з Трирічним звітом із нагляду (Triennial Surveillance Review)¹, подальший план дій у відповідній сфері міститиме посилення за шістьма напрямками, серед яких потрібно виокремити оцінювання ризиків, фінансову та зовнішню стабільність. У цьому контексті Фонд діє відповідно до стратегічних та тактичних пріоритетів, визначених ним у робочому плані щодо нагляду за фінансовим сектором. У сфері спостереження за зовнішньою стабільністю поглиблено аналіз, зокрема шляхом введення спостереження за обмінними курсами (що передбачає постійне багатостороннє оцінювання зовнішніх балансів).

У липні 2012 р. Виконавча рада МВФ модернізувала нагляд МВФ, схваливши рішення про нагляд на дво- та багатосторонній основі (інтегрований нагляд). Завдяки останньому досягаються цільові результати: забезпечення концептуального зв'язку між оцінками МВФ окремих країн та оцінкою глобальної стабільності; трансформація консультацій згідно зі ст. IV з двостороннього інструменту у багатосторонній, що дає змогу аналізувати вторинні ефекти; надання рекомендацій та методичного супроводу стосовно збалансування внутрішньої та курсової політики.

Фонд докладає зусиль до оптимізації консультативного співробітництва з іншими організаціями. Так, МВФ ініційовано дискусію щодо зміцнення ролі Міжнародного валютного і фінансового комітету (International Monetary and Financial Committee). Прийнято принципове рішення про необхідність посилення нагляду, у

¹ The IMF-FSB Early Warning Exercise : Design and Methodological Toolkit / International Monetary Fund. – 2010. – Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/090110.pdf>.

тому числі за показниками підвищення рівня безробіття, а також іншими соціальними чинниками, які матимуть істотні макроекономічні наслідки, спираючись на досвід інших міжнародних інституцій. Роботу зосереджено на кількох важливих напрямках, таких як рух капіталу, модернізація податкового середовища, аналіз боргової стійкості, управління викликами для країн із низькими доходами, які стикаються з ціновими шоками сировинних товарів.

Особлива увага Фонду й надалі приділятиметься зміцненню методичної бази оцінювання економічних ризиків, що передбачає розширення відповідного аналітичного спектра. У цьому контексті істотно посилено роль співробітництва МВФ з Радою фінансової стабільності (Financial Stability Board). Зокрема, спільно з FSB МВФ здійснює раннє попередження (*Early Warning Exercise, EWE*), а також продовжує поглиблювати аналітичне підґрунтя щодо оцінювання вразливості та ризиків, котрі виникають у розвинутих економіках, країнах з економіками, що розвиваються, та країнах із низькими доходами. Підготовлене двічі на рік у співпраці з Радою фінансової стабільності раннє попередження надається Міжнародному валютному і фінансовому комітету з метою ідентифікації: 1) малоймовірних, проте найбільш значущих ризиків для глобальної економіки; 2) плану дій з пом'якшення ризиків та зменшення уразливості; 3) пропозиції щодо подальшого аналізу в наступних раундах раннього попередження¹. Розуміючи ключову роль даних у профілактиці криз, МВФ докладає суттєвих зусиль із підвищення їхньої якості та доступності при наданні державам-членам.

Раннє попередження діє на регулярній основі після доручення МВФ та FSB країнами G-20 і вивчає малоймовірні, проте реалістичні ризики, надаючи рекомендації щодо політики. Зазвичай відповідні рекомендації відрізняються від тих, які містяться у базових звітах МВФ (World Economic Outlook, Fiscal Monitor, Global Financial Stability Report). На відміну від інших звітів, раннє попередження покликане ідентифікувати точки вразливості та тригери, здатні спричинити системні кризи, а також ідентифікувати політики зниження ризиків, зокрема тих, які потребують міжнародного співробітництва².

Остаточні узгоджені результати раннього попередження презентуються на весняних та щорічних зборах МВФ. Крім того, його висновки виносяться на обговорення ризиків у загальному вигляді для цілей фінансового нагляду МВФ.

Виконавча рада МВФ 19 вересня 2012 р. затвердила Стратегію фінансового нагляду (імплементовано як основну рекомендацію Трирічного наглядного звіту 2011 р.). У Стратегії підсумовано як інновації, так і прогалини у фінансовому нагляді МВФ протягом останнього десятиліття й запропоновано цільові та пріоритетні кроки щодо подальшого зміцнення такого нагляду з метою виконання покладених на Фонд функцій забезпечення ефективного функціонування міжнародної валют-

¹ IMF-FSB Early Warning Exercise : Factsheet // International Monetary Fund. – 2014. – 5 Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/ewe.pdf>.

² The IMF-FSB Early Warning Exercise : Design and Methodological Toolkit / International Monetary Fund. – 2010. – Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/090110.pdf>.

но-фінансової системи й підтримання глобальної економічної та фінансової стабільності¹.

У Стратегії фінансового нагляду МВФ зазначається, що збільшення обсягів, інтенсифікація темпів руху капіталу й ускладнення фінансових систем в умовах зміцнення зв'язків між національними економіками породжують істотні ризики фінансових потрясінь, які можуть бути руйнівними для глобального середовища. У зв'язку з цим МВФ зосереджується на виявленні системних ризиків, розробленні нових стратегічних рамок, а також посиленні інструментів політичного діалогу з національними урядами шляхом поглиблення співпраці зі Світовим банком, G-20, Радою з фінансової стабільності, а також іншими регламентними органами.

Трьома ключовими напрямками стратегії є: вдосконалення ідентифікації ризиків і аналізу макроекономічної політики; модернізація інструментів та продуктів фінансового нагляду для сприяння політиці комплексної відповіді на ризики й підвищення ролі та впливу фінансового нагляду через активізацію залучення зацікавлених сторін. Під фінансовим наглядом розуміється перетин спектрів діяльності МВФ – у фінансовому секторі та наглядовій діяльності.

Фінансовий нагляд МВФ істотно зміцнився у післякризовий період, що пов'язано з ширшим урахуванням чинників, які забезпечують стабільність національної та глобальної систем. На національному рівні МВФ досліджує вплив заходів макроекономічної політики та пруденційного регулювання на фінансову стабільність відповідної системи. На багатосторонньому рівні ефективність нагляду за глобальною фінансовою системою забезпечується покращанням системного моніторингу ризиків та розширенням співробітництва.

На двосторонньому рівні найважливішим інструментом забезпечення фінансового нагляду залишається нагляд у межах консультацій за ст. IV. На багатосторонньому рівні нагляд за фінансовим сектором здійснюється переважно у межах Глобального звіту про фінансову стабільність (GFSR), на підставі комплексного підходу зі Світовим економічним оглядом (WEO), регіональними документами спостереження Фонду та іншими документами. Крім того, у контексті кризи операції зі спостереження розширено через запровадження раннього попередження (EWE), тематичних доповідей, додаткових звітів тощо.

Поточний порядок денний МВФ у сфері фінансового нагляду має три додаткові виміри: першочергові пріоритети, пов'язані з наслідками та трансфером поточної кризи; середньострокові пріоритети у двох широких сферах – моніторингу зростаючих системних ризиків та розбудові гнучкіших фінансових систем, які підтримували б зростання; стратегічні елементи – поглиблення роботи, здійснюваної Фондом у сфері нагляду за фінансовим сектором (зокрема макропруденційна політика, управління потоками капіталу, транскордонні угоди, торгова криза суверенного сектору, проблема “too-big-to-fail”, фінансова субсидіаризація)².

¹ IMF Sets Out a Strategy for Financial Surveillance // IMF. Public Information Notice. – 2012. – № 12/111. – 21 Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2012/pn12111.htm>.

² The IMF's Financial Surveillance Strategy // International Monetary Fund. – 2012. – 28 Aug. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/082812.pdf>.

План заходів з їх реалізації виконується МВФ у трьох напрямках: удосконалення системи оцінювання ризику та макрофінансового аналізу; розвиток інновацій у дво- та багатосторонніх інструментах і продуктах Фонду для поглиблення інтегрованого погляду на фінансові ризики; активізація співпраці з акціонерами та зацікавленими сторонами.

Оцінювання ризику Фондом здійснюватиметься інтегровано на системній основі. На практиці це позначиться на процесах та звітах у межах консультацій за ст. IV, а саме:

- в основу двосторонніх рекомендацій щодо політики покладено аналіз таких продуктів, як GFSR, WEO, Бюджетний монітор, а також розширену оцінку глобальних ризиків. Перелік ключових глобальних ризиків з визначенням їх імовірності передається групам, які працюють із певною країною та розробляють механізми передачі відповідних ризиків до національних економік, а також визначають перспективи генерування подальших зовнішніх ефектів;
- упроваджується спостереження керівництва з метою оцінювання, яким чином враховуються рекомендації FSAP у межах консультацій за ст. IV;
- для країн із низькими доходами пілотні дослідження зосереджуються на зв'язку розширення фінансового сектору, ефективності макроекономічної політики та волатильності;
- згідно з рекомендаціями Огляду щодо надання даних до Фонду у 2012 р. для нагляду, істотно розширено кількість даних фінансового сектору та підвищено вимоги до їхньої якості;
- поглиблено міжвідомчу координацію в контексті глобального аналізу ризиків, що допоможе експертизі фінансового сектору, здійснюваній Фондом, шляхом мінімізації дублювання, а також розпорошення інструментів та ноу-хау;
- посилено комплексні спостереження, які охоплюють зовнішні фінансові ефекти (трансфери зовнішніх криз на національні системи) в межах консультацій за ст. IV.

МФО відіграють важливу роль у підтриманні глобальної фінансової безпеки та фінансової стабільності. Маючи фінансовий та організаційний потенціал, вони роблять цілеспрямований фінансовий, аналітичний, консультативний і наглядовий внесок у формування системи глобальної фінансової безпеки. Значною мірою МВФ забезпечує формування інституційної платформи такої безпеки. Останні реформи діяльності Фонду спрямовані на посилення нагляду за фінансовою стабільністю, створення фінансових та регіональних механізмів її забезпечення й розроблення науково-методичного апарату з метою кращого врахування зовнішніх ризиків для національних фінансових систем.

7.2. СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТІВ У ДЕРЖАВНОМУ СЕКТОРІ УКРАЇНИ, ЯКІ ПІДТРИМУЮТЬСЯ МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) посідає провідне місце серед міжнародних фінансових організацій, з якими Україна здійснює тісне економічно-інвестиційне співробітництво. Наша країна є другим за обсягами наданих

кредитів партнером ЄБРР (на початок 2013 р. – близько 4 % кредитів Банку)¹. ЄБРР – найбільший фінансовий інвестор в Україні: на 1 квітня 2014 р. його кредитний портфель становив 8,9 млрд євро (12,2 млрд дол. США) у 326 проектах².

Сучасний стан реалізації проектів у державному секторі України, впроваджуваних з використанням ресурсів ЄБРР, характеризується низкою важливих тенденцій.

1. Уповільнення динаміки фінансування діючих проектів. Сукупний обсяг кредитних ресурсів ЄБРР, залучених для фінансування проектів у державному секторі України протягом співробітництва у 1993–2014 рр., на початок II кв. 2014 р. становив 1,54 млрд дол. США. У розрізі валюти кредитування, проекти профінансовано на 616,3 млн дол. США та 694,8 млн євро (рис. 7.1)³. На початковому етапі

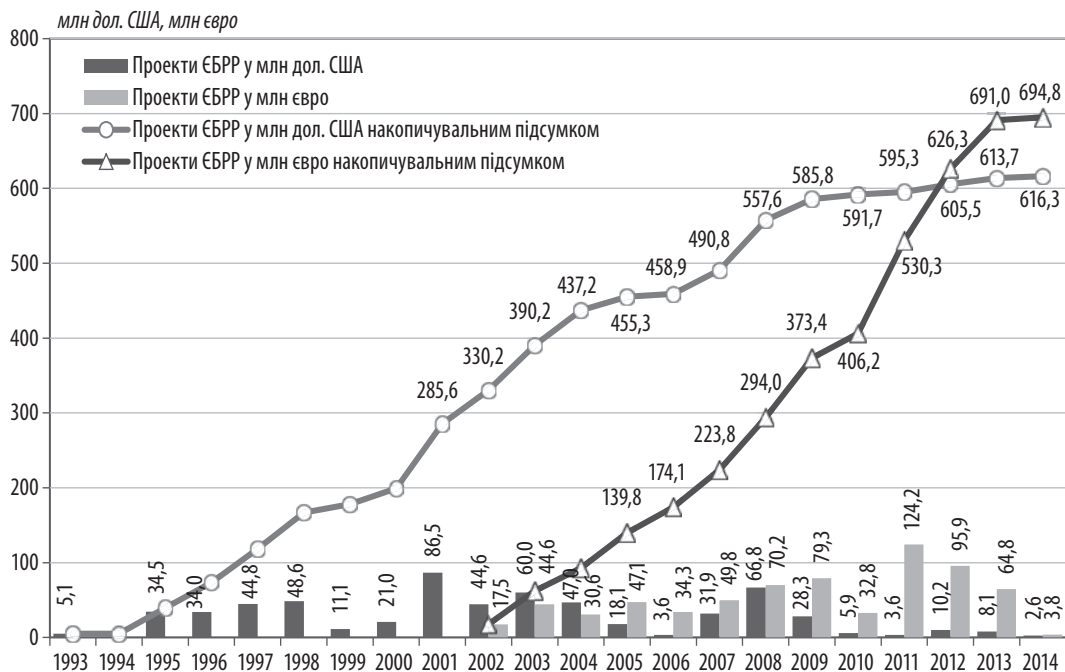


Рис. 7.1. Динаміка обсягів фінансування проектів ЄБРР у державному секторі України, щоріку та накопичувальним підсумком

Складено за даними Міністерства фінансів України.

¹ ЄБРР спеціалізується на фінансуванні проектів на території Центральної та Східної Європи, Центральної Азії та в країнах Південного та Східного Середземномор'я. У цих регіонах інвестиційний портфель ЄБРР формують проекти в 34 країнах, серед яких члени ЄС, СНД та інших об'єднань.

² Usov A. EBRD approves €350 million financing for ukraine projects / A. Usov // European Bank for Reconstruction and Development. – 2014. – 8 Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebrd.com/pages/news/press/2014/140408a.shtml>.

³ Співробітництво з міжнародними фінансовими організаціями // Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minfin.gov.ua.

проекти із залученням ресурсів ЄБРР мали фрагментарний характер (кредитний портфель за підсумками 2000 р. становив 199 млн дол. США).

Системного характеру співпраця набула у період 2001–2005 рр. За підсумками 2009 р. обсяг кредитного портфеля ЄБРР у державному секторі України перевищив 1 млрд дол. США. Найбільшим за обсягами фінансування став 2011 р., коли ЄБРР надав 124,2 млн євро та 3,6 млн дол. США.

Водночас на тлі високої динаміки зростання обсягів фінансування у 2001–2011 рр. (середньорічний приріст кредитного портфеля дорівнював понад 19 %) у 2012 р. темпи приросту уповільнились до 10,3 %, а в 2013 р. – до 6,6 %, що означає стагнацію співробітництва.

2. Зниження загального рівня інвестиційної активності. Про це свідчать дані щодо середньорічних обсягів фінансування проектів ЄБРР (рис. 7.2). Найактивніше проекти фінансувалися у 2007–2011 рр., коли середньорічний обсяг виділених коштів становив майже 127 млн дол. США, що в 1,6 раза більше за середні обсяги фінансування у 2001–2006 рр.

Збільшення фінансування у 2007–2011 рр. частково зумовлено посиленням суспільного запиту на проекти модернізації інфраструктури напередодні проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу “Євро – 2012”. Також на цей період припало розгортання гострої фази фінансово-економічної кризи, за результатами якої антикризовий пакет реформ передбачав масштабну підтримку з боку МФО, зокрема ЄБРР. Водночас наступні роки характеризувалися скороченням інвестиційного попиту держави у реалізації проектів за участю МФО. Певною мірою це пояснюється погіршенням макрофінансового становища України, державні фінанси якої зазнавали зростаючого боргового тиску, що зумовило серйозну корекцію можливостей використання механізму державних гарантій.

Протягом 2012–2014 рр. (на початок II кв.) середньорічні обсяги фінансування суттєво знизились. Скорочення фінансування за вже ухваленими позиками вказує на наявність значних розбіжностей між ЄБРР як кредитором та українською стороною, про що неодноразово заявляв Банк.

У результаті нерозв’язаність проблем та відтермінування необхідних реформ призвели до порушення графіків реалізації проектів та зволікання з погодженням нових проектів.

3. Істотне зниження суверенних рейтингів України, що погіршує якість активів ЄБРР. Протягом 2013 р. та I півріччя 2014 р. провідні рейтингові агенції декілька разів переглядали в бік зниження суверенні рейтинги України. Натепер суверенний кредитний рейтинг України перебуває на переддефолтному спекулятивному рівні (табл. 7.1).

Про підвищення ризиків для забезпечення належної якості активів Банку у зв’язку з погіршенням фінансового стану України йшлося у повідомленні міжнародної рейтингової агенції “Fitch Ratings” (Fitch)¹. Про аналогічні ризики зазначала

¹ Fitch Affirms European Bank for Reconstruction and Development Bank at ‘AAA’; Outlook Stable // FitchRatings. – 2013. – Dec. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.ebrd.com/downloads/capital/Fitch_Press.pdf.

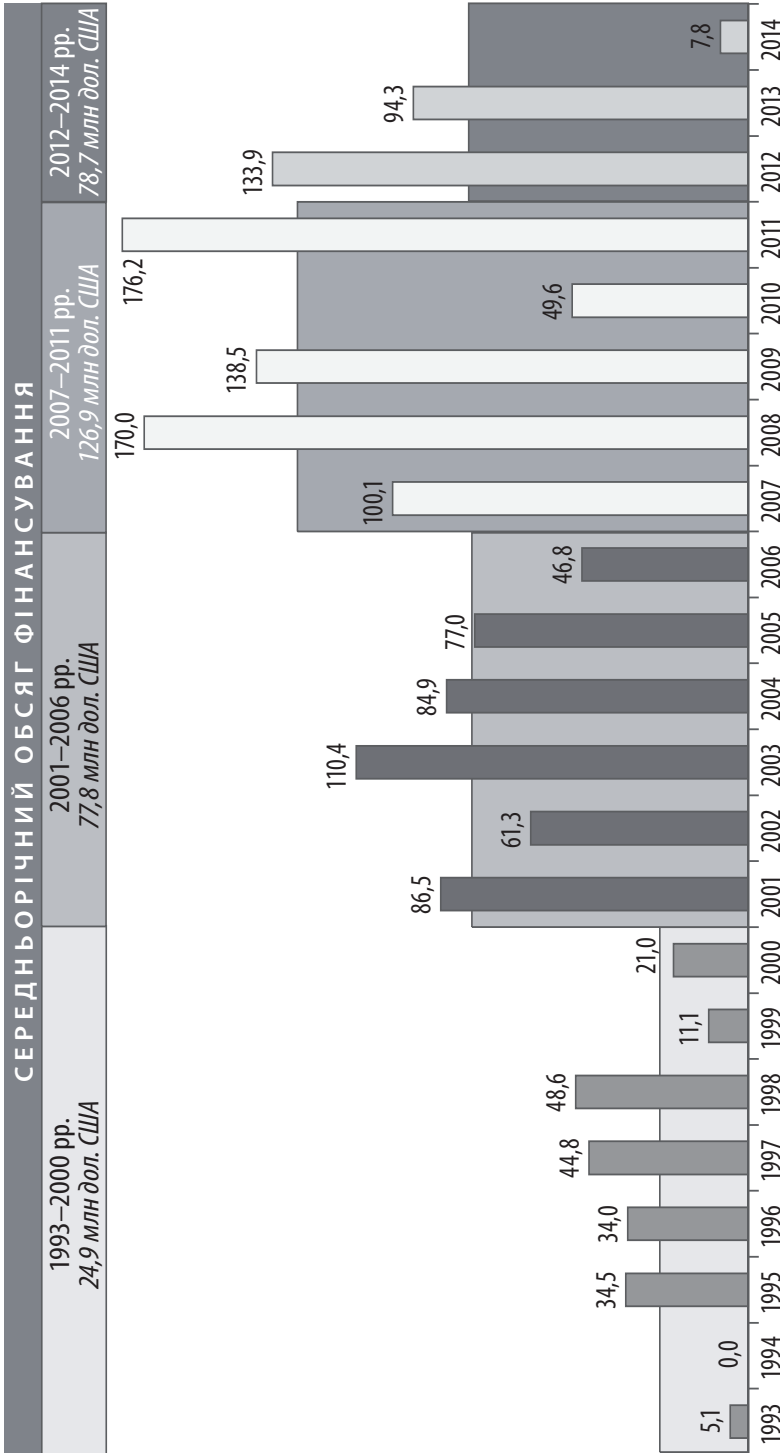


Рис. 7.2. Динаміка середньорічних обсягів фінансування проектів ЄБРР у державному секторі України

Складено за даними Міністерства фінансів України.

Таблиця 7.1

Кредитні рейтинги боргових зобов'язань України станом на 1 травня 2014 р.

Рейтингове агентство	Рейтинг боргових зобов'язань в іноземній валюті		Рейтинг боргових зобов'язань у національній валюті		Прогноз	Дата рейтингової дії
	Довгострокових	Короткострокових	Довгострокових	Короткострокових		
“Fitch Ratings” (Fitch)	CCC		B-	-	Негативний	28 лютого 2014 р. – підтверджено прогноз та рейтинг
“Standard & Poor’s” (S&P)	CCC		B-	B	Негативний	21 лютого 2014 р. – збережено прогноз із пониженням рейтингу за довгостроковими зобов'язаннями в іноземній валюті
“Rating and Investment Information, Inc.” (R&I)	CCC		M	-	Негативний	1 травня 2014 р. – знижено рейтинг та прогноз
“Moody’s Investors Service” (Moody’s)	Caа3		Caа3	-	Негативний	4 квітня 2014 р. – знижено рейтинг із збереженням прогнозу

Джерело: Кредитні рейтинги боргових зобов'язань України // Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=393854&cat_id=42996.

у своєму огляді рейтингова агенція “Standard & Poor’s” (S&P)¹. Це – серйозний чинник обмеження потенціалу нарощування проектного портфеля ЄБРР в Україні. Нині Рада директорів Банку не може погоджувати виділення повною мірою заявлених обсягів фінансування проектів в Україні. У цьому контексті важливим кроком, який сприятиме розв’язанню ситуації, стало укладення масштабної угоди з МВФ, що є компенсаторним механізмом в умовах недостатності суверенних рейтингових оцінок.

4. Розширення кредитного портфеля за рахунок схвалення ініціатив щодо перспективних проектів. ЄБРР як активний учасник комплексу заходів стосовно організації макрофінансової допомоги Україні погодив поступове поновлення фінансування проектів, які було зупинено на початку 2014 р. у зв’язку з критичним погіршенням макроекономічних показників, ескалацією політичних ризиків, ускладненням ситуації з корупцією, відсутністю дієвих кроків щодо реформування НАК “Нафтогаз”. Зокрема, Рада директорів Банку в межах програми оперативного реагування схвалила пакет ініціатив щодо розширення фінансування проектів у державному секторі України. Найближчим часом буде виділено 200 млн євро у межах проекту подальшої модернізації автомобільних доріг. До відповідних ініціатив також залучено ЄІБ. Як зазначає Банк, це стало можливим після погодження пакета антикризових реформ між Україною та МВФ.

5. Підвищення ролі фінансування проектів у державному секторі. Важливою перевагою ЄБРР порівняно з іншими МФО, які реалізують проекти суто на державному рівні, є можливість фінансування проектів як у приватному, так і в державному секторах. Для України такий формат найприйнятніший з огляду на критичну потребу в залученні відносно дешевих фінансових ресурсів для реалізації вагомих проектів. Згідно зі Статутом ЄБРР, кредитний портфель Банку має формуватися щонайменше на 60 % за рахунок проектів у приватному секторі². За даними ЄБРР, частка приватного сектору у фінансуванні проектів в Україні становить 59 %³. Для порівняння: частка проектів ЄБРР у державному секторі в інших країнах є значно меншою (табл. 7.2).

Висока частка державного сектору в проектах ЄБРР характерна для економічно слабших країн (Молдова – 54 %, Казахстан – 44 %), виняток становить Білорусь (3 %) через високу закритість державного сектору для доступу іноземного капіталу. В Україні частки проектів у державному та приватному секторі протягом 2007–2011 рр. у середньому співвідносились як 35 (30) : 65 (70), причому частка проектів без державних гарантій у сукупному портфелі досягала у 2009 р. 76 %.

¹ Research Update: European Bank for Reconstruction and Development Ratings Affirmed at ‘AAA/A-1+’; Outlook Stable // Standard & Poor’s Financial Services. RatingsDirect. – 2014. – 15 Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebrd.com/downloads/capital/sp-press-release.pdf>.

² About the EBRD : We invest in changing lives // European Bank for Reconstruction and Development. – 2014. – Mar. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebrd.com/downloads/research/factsheets/about.pdf>.

³ Ukraine : At a glance // European Bank for Reconstruction and Development. – 2014. – Mar. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebrd.com/downloads/research/factsheets/ukraine.pdf>.

Таблиця 7.2

**Частка державного сектору в кредитному портфелі ЄБРР
для окремих країн-партнерів на початок II кв. 2014 р.**

№ з/п	Країна	Частка державного сектору, %	№ з/п	Країна	Частка державного сектору, %
1	Україна	41	6	Грузія	22
2	Польща	15	7	Угорщина	11
3	Росія	16	8	Словаччина	0
4	Болгарія	8	9	Румунія	33
5	Туреччина	6	10	Хорватія	32

Складено за даними Європейського банку реконструкції та розвитку.

За теперішніх обставин посилення ролі державного сектору у співробітництві України з ЄБРР є позитивною тенденцією з огляду на відсутність альтернативних джерел залучення фінансування.

6. Збільшення концентрації структури кредитного портфеля ЄБРР. Згідно з даними ЄБРР, структура кредитного портфеля Банку в Україні доволі збалансована (рис. 7.3).

Ключові сфери приблизно порівну розподіляють кредитування. Натомість структура кредитного портфеля ЄБРР у державному секторі України є концентрованою. Зокрема, домінує транспортна сфера, на яку припадає 59 % позик, або 913,6 млн дол. США. Пріоритетним напрямом залишається енергетична галузь, у якій сконцентровано проектів на суму 332,1 млн дол. США (22 % кредитного портфеля). Решта 19 % припадає на фінансову сферу та комунальне господарство. Слід



Рис. 7.3. Галузева структура кредитного портфеля проектів ЄБРР загалом (ліва) та у державному секторі України (права) станом на 1 квітня 2014 р.

Складено за: Ukraine : At a glance // European Bank for Reconstruction and Development. – 2014. – Mar. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebrd.com/downloads/research/factsheets/ukraine.pdf>; Співробітництво з міжнародними фінансовими організаціями // Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minfin.gov.ua.

значити, що тенденція до зниження диверсифікованості кредитного портфеля є негативним чинником для стратегічного партнерства України з ЄБРР.

Інфраструктурні проекти, безумовно, – невід’ємна складова розвитку, водночас не є рушієм інвестиційно-інноваційного прориву.

7. Розширення сфер кредитування у приватному секторі з одночасним звуженням у державному. Стратегія діяльності ЄБРР як фінансово-кредитної установи визначає сфери фінансування проектів (табл. 7.3).

Таблиця 7.3

Проекти ЄБРР в Україні відповідно до офіційної структури напрямів фінансування проектів Банку

№ з/п	Сфера кредитування	Державний сектор	Приватний сектор
1	Сільськогосподарський комплекс		+
2	Виробництво та переробка харчової продукції		+
3	Дослідження і практичне впровадження проектів з енергоефективності		+
4	Фінансові установи	+	+
5	Промисловість		+
6	Муніципальний сектор	+	+
7	Екологічна інфраструктура	+	
8	Розроблення, видобуток та переробка природних ресурсів		
9	Енергетика	+	
10	Нерухомість		+
11	Рекреації та туризм		+
12	Проекти малого і середнього бізнесу		+
13	Телекомунікації та інформаційні технології		+
14	Розвиток засобів масової комунікації		+
15	Транспорт та інфраструктура	+	+

Примітка. Згідно з установчими документами ЄБРР не фінансує проекти у таких сферах: оборонний та військовий сектор; тютюнова промисловість; виготовлення алкогольної продукції; товари та речовини подвійного застосування і заборонені нормами міжнародного права; індустрія гральних закладів тощо.

Складено автором.

За останні роки ЄБРР суттєво розширив фінансування проектів у приватному секторі, що є важливим чинником активізації бізнес-ініціатив. Фінансування Банком лише проектів, які не можуть залучити фінансування на подібних умовах¹, є сигналом для фінансового сектору, котрий дотепер залишається пасивним кредитором вітчизняних підприємств. Можна стверджувати, що ЄБРР є чинником зниження надмірно високих ставок кредитування, сформованих на внутрішньому фінансовому ринку України.

¹ About the EBRD factsheet // European Bank for Reconstruction and Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebrd.com/pages/about/what.shtml>.

8. Збереження помірного рівня освоєння позик. Рівень освоєння позик ЄБРР у державному секторі України є неоднорідним у розрізі різних сфер кредитування (рис. 7.4).

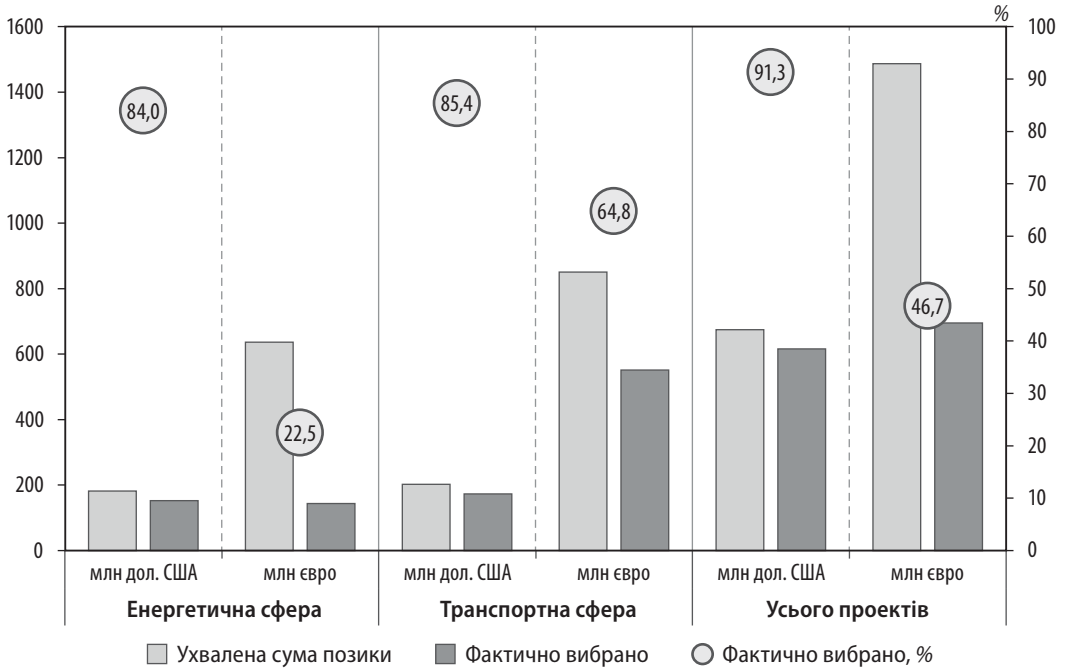


Рис. 7.4. Рівень освоєння ухвалених позик у межах реалізації проектів ЄБРР у державному секторі України на 1 квітня 2014 р., у розрізі валют та за сферами реалізації

Складено за даними Міністерства фінансів України.

Рівні освоєння позик різняться за валютною структурою отриманих кредитів: старих позик, номінованих у дол. США, – 91,3 %, а новіших, у євро, – 46,7 %. Така різниця має місце й за сферами реалізації проектів. Зокрема, для позик, номінованих у доларах США, рівень освоєння коштів у енергетичній сфері – 84 %, у транспортній – 85,4 %.

Активніше ініціювання проектів у енергетичній галузі (рівень освоєння коштів – 22,5 %) зумовлює нарощування розриву в рівні освоєння коштів порівняно з транспортною сферою (64,8 %). Зважаючи на те, що статистика здійснення проектів ЄБРР у державному секторі враховує фінансування накопичувальним підсумком, поточний рівень освоєння коштів є помірним, що свідчить про недостатню інтенсивність співробітництва.

9. Утворення часового розриву в динаміці реалізації проектів у державному секторі України. Передусім ідеться про нерівномірність часових характеристик реалізації схвалених проектів (рис. 7.5).

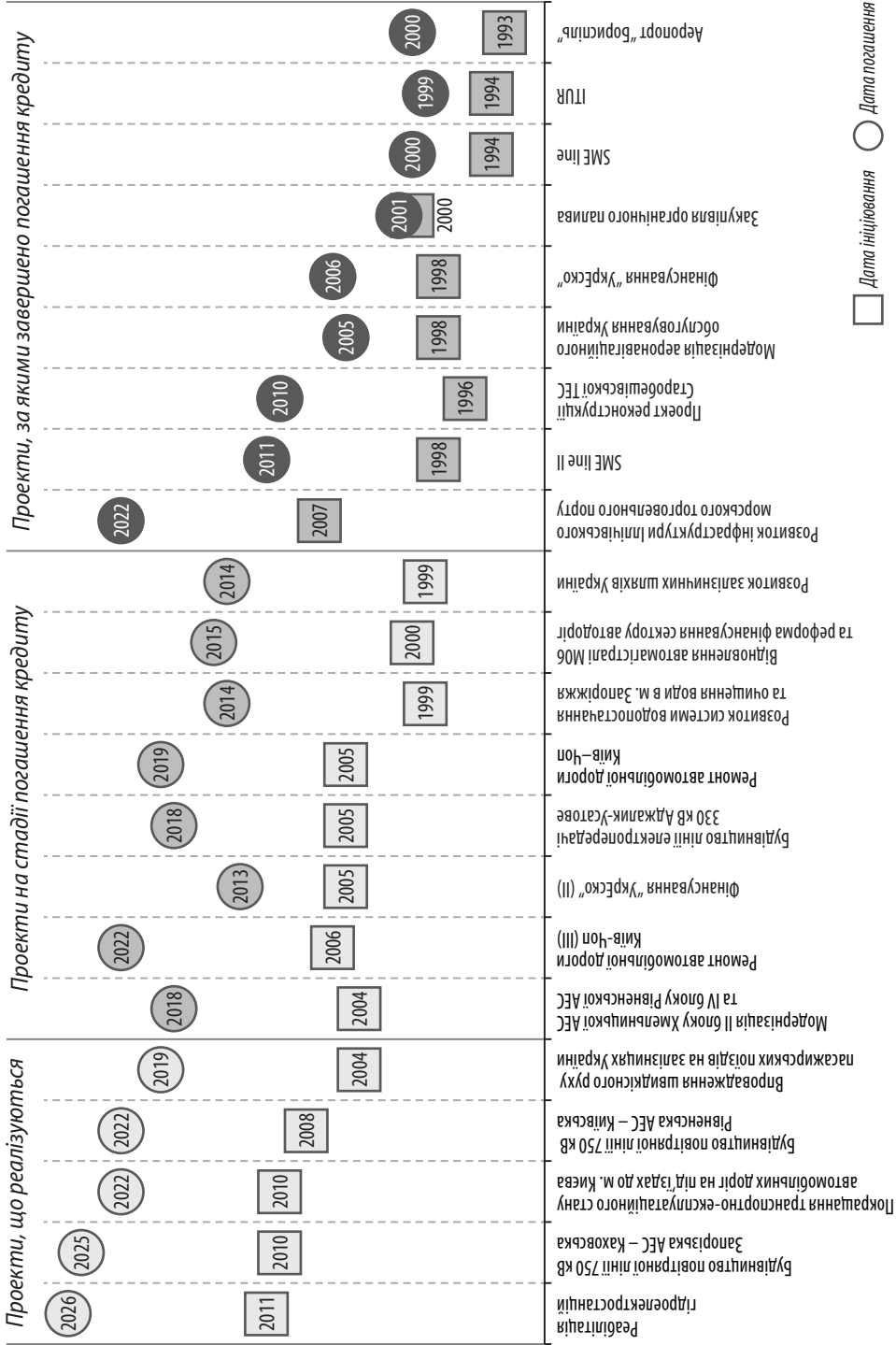


Рис. 7.5. Динаміка проектів ЄБРР у державному секторі України за характеристикою погашення кредитів

Складено за даними Міністерства фінансів України.

Натепер за дев'ятьма проектами ЄБРР у державному секторі України завершено погашення кредиту. Всі ці проекти було ініційовано до 2000 р., за винятком проекту “Розвиток інфраструктури Іллічівського морського торговельного порту”. На стадії погашення кредитів перебувають вісім проектів, а реалізуються лише п'ять.

Реалізації проектів властива концентрація в розрізі окремих років. Зокрема, у періоди 2000–2003 рр., 2006–2008 рр. та 2009 р. не було розпочато жодного проекту, натомість у 2005–2006 та 2010–2011 рр. започатковано більшість із них.

Негативним наслідком такої ситуації є формування нерівномірного графіка боргового навантаження держави. З одного боку, утворюються часові проміжки 2015–2018 та 2019–2022 рр., на які можна було б розрахувати більше боргове навантаження, з другого – є пікові роки завершення погашення (зокрема 2022 р.), що до певної міри вказує на недостатню якість боргового планування.

10. Збереження низької частки проектів на стадії реалізації. Вартісна оцінка структури кредитного портфеля ЄБРР у державному секторі України підтверджує тенденцію до зниження інвестиційної активності у співробітництві (рис. 7.6). На початок II кв. 2014 р. 77 %, або 1,13 млрд дол. США, позик ЄБРР у державному секторі вже вибрано, зокрема погашено майже третину зобов'язань. П'ять проектів на стадії реалізації становлять лише 26 % (у вартісному виразі обсяг позик у межах цих проектів – 407 млн дол. США).

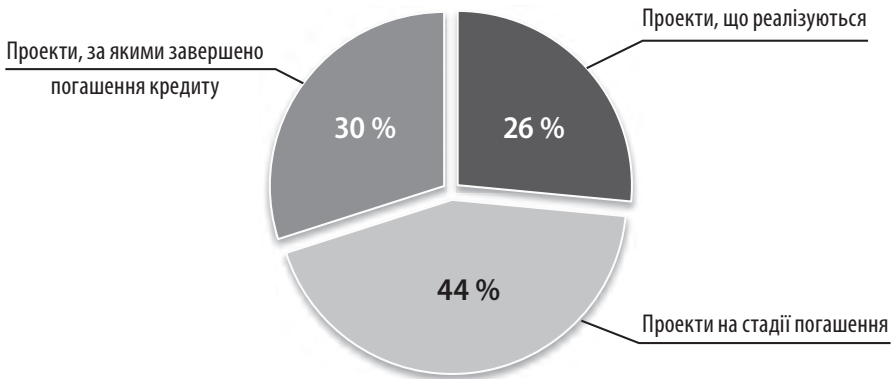


Рис. 7.6. Структура кредитного портфеля проектів ЄБРР у державному секторі України на 1 квітня 2014 р.

Складено за даними Міністерства фінансів України.

За підсумками оцінювання поточного стану співробітництва України з ЄБРР необхідно визначити ключові чинники, що обмежують розкриття потенціалу результативного співробітництва.

I. У макроекономічній сфері:

– *тривала стагнація реального сектору економіки в умовах відсутності дієвих реформ зумовила глибокий економічний спад. Це циклічний чинник згорання економічної активності, відтак зниження можливостей залучати кредитні ресурси ЄБРР;*

- посилення дестабілізуючого ефекту політичної напруженості. Політична криза 2013–2014 рр. та невизначеність стали вирішальними у зупиненні реалізації проектів ЄБРР у державному секторі України;
- нерозвинутість внутрішнього ринку та збереження експортної орієнтації в умовах значного обмеження зовнішнього попиту. Проекти ЄБРР орієнтовані на інтереси внутрішнього ринку, який в умовах спаду попиту на зовнішніх ринках не здатен самостійно утримувати запит на проекти ЄБРР.

II. У макрофінансовій сфері:

- значне нагромадження боргової концентрації в умовах помірних можливостей економічного зростання в Україні. Збільшення потреб в обслуговуванні поточного боргу обмежує можливості державних фінансів обтяжуватись додатковими зобов'язаннями за кредитами ЄБРР;
- незадовільний стан фінансової репутації, відображений у критично низьких суверенних рейтингах. Як зазначалося, нарощування українських активів для ЄБРР є чинником посилення негативного тиску на фінансові рейтинги самого Банку, що обмежує можливості збільшення фінансування.

III. У сфері державних фінансів:

- зниження бюджетного потенціалу в умовах режиму жорсткої економії. Це ключовий чинник корекції середньострокових планів фінансування об'єктів із залученням ресурсів ЄБРР як на центральному, так і на регіональному рівні;
- обмеження використання механізму державних гарантій. Держава обмежена в можливості нарощувати гарантований борг через ризики порушення нормативів його граничного рівня, з одного боку, і зростання ризиків необхідності реалізації цих гарантій через невиконання зобов'язань бенефіціарами коштів ЄБРР – з другого;
- незадовільно низький рівень інтеграції приватного капіталу до державних інвестиційних ініціатив. Фінансуючи згідно зі Статутом лише до 35 % потреб кредиту, ЄБРР необхідні потужні інституційні суб'єкти для співфінансування. Слабкий розвиток та законодавча неврегульованість державно-приватного партнерства в Україні не дають можливості використовувати потенціал приватного капіталу, який не бере участі у проектах ЄБРР у державному секторі.

IV. На рівні ініціювання, підготовки та реалізації проектів:

- значний регуляторний тиск та зарегульованість процесів ініціювання й реалізації проектів. Усереднений термін від ініціювання та підготовки проекту до стадії реалізації становить 1,5–2 роки. Складність погоджувальних процедур, зокрема через кількість міністерств та відомств – суб'єктів погодження, суттєво збільшує часовий проміжок між погодженням позики Банком та отриманням перших траншів;
- недостатнє представництво вітчизняних компаній у забезпеченні потреб проектів ЄБРР у державному секторі. Ключовим чинником залишається нерформованість системи державних закупівель, яка дотепер не відповідає міжнародним стандартам. Актуальна також нереалізованість вітчизняними компаніями переваг використання системи закупівель, якою послуговується ЄБРР;

- *неналежна якість комунікаційного трансферу з ЄБРР*. Фактично є два напрями необхідних комунікацій – прямий трансфер з Банком та бюрократично-адміністративний із центральними органами влади (проблема регуляторного обтяження). Співробітництво з Банком потребує високого фахового рівня управлінських кадрів, до компетенції яких належить здійснення заходів з підготовки та реалізації проекту. На сьогодні кадровий ресурс у державному секторі, який здатен забезпечувати необхідні контакти з ЄБРР у реалізації проектів, обмежений. До того ж плінність кваліфікованих кадрів призводить до розриву інституційної пам'яті у державному секторі;
- *низька культура відповідальності на рівні виконавців та підрядних організацій*. Ця проблема спричиняє циклічний ефект зриву графіків реалізації проектів, особливо за умов унікальності продукції підрядного постачальника. У результаті ЄБРР упроваджує нові критерії контролю й часто вимагає заміщення виконавців та підрядних організацій для відновлення реалізації проектів. Це вносить суттєві корективи в можливості здійснення закупівель, а відтак знижує результативність співпраці;
- *міжвідомчий конфлікт у прийнятті рішень про здійснення розрахунків з підрядниками*. Частково проблема пояснюється практичною незахищеністю кредитних коштів ЄБРР у бюджетному розписі видатків. За номінальної заборони нецільового використання позик на практиці Державна казначейська служба України використовує кошти позик на покриття поточних розривів. Таким чином, вона може блокувати ухвалені рішення про розрахунки. Ця ситуація критично позначається на ініціативі участі підрядників у закупівлях в межах проектів ЄБРР у державному секторі.

Подальший розвиток співробітництва України з ЄБРР, принаймні у середньостроковій перспективі, відбуватиметься в непростих умовах пошуку шляхів макроекономічної та макрофінансової стабілізації. Відновлення фінансування наявних проектів та розширення фінансування за новими напрямками залежатимуть від темпів економічного зростання, що формуватиме необхідний запит на активізацію інвестиційного партнерства.

У складних умовах відновлення втрачених міжнародних фінансових позицій у співробітництві з ЄБРР важливо сконцентруватися на певних особливостях діяльності Банку, які створюють *стратегічні переваги* для України у середньостроковій перспективі 2014–2017 рр. у контексті післякризової стабілізації.

- *Найвищий кредитний рейтинг Банку¹ в умовах критичного зниження відповідних рейтингів для України*. Реалізація співробітництва з ЄБРР дасть змогу сформуванню позитивний сигнал для інших суб'єктів фінансового ринку, зокрема іноземних інституцій, про поновлення необхідного рівня фінансової довіри до України.
- *Диверсифікована структура можливостей підтримки проектів за сферами*. Висока універсальність імовірних напрямів фінансування проектів дає

¹ Рейтингові агенції “Fitch Ratings” (Fitch), “Standard & Poor’s” (S&P) та “Moody’s Investors Service” (Moody’s) підтверджують найвищий кредитний рейтинг ЄБРР із стабільним прогнозом.

можливість Україні поряд із традиційними вирішити специфічні питання. Йдеться про екологічні проекти державного та регіонального рівнів, низькорентабельні інфраструктурні муніципальні проекти тощо.

- *Можливість кредитування в національній валюті.* Це є ключовою стратегічною перевагою з огляду на забезпечення курсу на зменшення частки іноземних валют у кредитуванні в Україні. Послаблення валютного тиску через нарощування зовнішнього фінансування, номінованого в національній валюті, – дієвий важіль зниження вартості кредитування на вітчизняному внутрішньому ринку.
- *Високий рівень адаптивності фінансових продуктів до потреб конкретного проекту.* Особливо це актуально для України, де ринок фінансових інструментів є таким, що формується. Разом зі стандартними кредитними продуктами Банк є рушієм інновацій на фінансовому ринку. Розроблення похідних фондових та квазіфондових інструментів із високим гарантійним забезпеченням гарантуватиме охоплення значно більшого кумулятивного потенціалу ринку капіталу.
- *Можливість розроблення похідних організаційних форм управління капіталом та проектами.* Це важлива перевага над іншими формами підтримки реалізації проектів у державному секторі, адже дає можливість підлаштувати втілення та управління проектом під конкретні умови, модифікуючи повноваження груп управління проектами. Застосування концепції індивідуального підходу дає змогу моделювати унікальну організаційну структуру здійснення проектів, що відповідає інтересам підвищення результативності конкретного проекту.

Реалізація стратегічного партнерства та опанування переваг ЄБРР потребують запровадження масштабної програми модернізації державної політики. Для розв'язання проблем на рівні ініціювання, підготовки та реалізації проектів у державному секторі слід забезпечити здійснення таких заходів.

1. Розроблення нормативно-правового забезпечення для інституціонального становлення спеціальних фондів та компаній з управління активами (КУА) МФО, котрі є резидентами України і засновники яких – окремі МФО – партнери нашої країни. Доцільно розробити постанову Кабінету Міністрів України *“Про порядок формування, реєстрації та діяльності інститутів спільного фінансування, істотну участь у яких мають міжнародні фінансові організації”*. Мета – розвиток проектного фінансування з упровадження новітніх фінансових інструментів для фінансування соціально значущих проектів, передусім у державному секторі, із залученням ресурсних можливостей МФО. Така практика засвідчує результативність на прикладах зарубіжного досвіду.

2. Запровадження механізму делегування повноважень. З метою розв'язання проблем якості комунікацій ініціаторів проектів із МФО та органів державної влади, браку досвіду, скорочення термінів погоджувальних процедур та спрощення підготовки проектів варто запровадити механізм залучення спеціалізованих консалтингових компаній до виконання процедур, необхідних для підготовки проектів МФО в державному секторі. З цією метою необхідно розробити *постано-*

ву Кабінету Міністрів України “Про порядок залучення спеціальних посередників для підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями”. Реалізація цієї ініціативи відповідає провідному зарубіжному досвіду та є дієвим стимулятором для дерегуляції процесів співпраці з МФО.

3. Формування пропозицій щодо внесення змін до НПА, які забезпечують підвищення рівня імплементаційного потенціалу управлінських рішень у питаннях, пов’язаних із проектами МФО. Передусім ідеться про необхідність запровадження порядку наділення вищим пріоритетом процедур погодження та розгляду зацікавленими суб’єктами питань, віднесених до проектів МФО. Доцільно ініціювати внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями” від 26.11.2008 № 1027 (далі – Порядок) у частині:

- порядку підготовки інвестиційних проектів з урахуванням ініціатив щодо делегування повноважень посередникам;
- обмеження кількості суб’єктів погодження проектів;
- скорочення термінів визначення заінтересованих суб’єктів;
- ширшого залучення державних банків до проектів МФО у державному секторі України.

Стан реалізації проектів у державному секторі України, які підтримуються ЄІБ

Важливим чинником розширення співробітництва України з МФО є інтенсифікація співпраці з ЄІБ. У 2011 р. в Україні відкрито постійне представництво ЄІБ, яке стало першим у східноєвропейських країнах – партнерах ЄС. Створення представництва засвідчило прогрес у відносинах між Україною та Європейським Союзом та відкрило нові перспективи для активізації співробітництва в економічній сфері. Основна мета представництва – подальший розвиток співпраці з Україною у контексті відносин “Україна – ЄС” та реалізація нових проектів, які становлять спільний інтерес. Пріоритети ЄІБ – забезпечення ефективної взаємодії з урядом України, місцевою владою, державними й приватними компаніями, банками.

На сьогодні кредитний портфель ЄІБ у державному секторі налічує сім проектів (проекти співфінансуються з ЄБРР) на загальну суму близько 1,2 млрд євро. Активізації співпраці сприяли підписання у 2010 р. Договору між Україною та ЄІБ “Про співробітництво та діяльність постійного представництва ЄІБ в Україні”, яким урегульовано всі суперечливі питання взаємовідносин сторін, ЄІБ надано статус привілейованого кредитора, забезпечено гарантії недоторканності і свободи переміщення його капіталів, а також широкий спектр інших переваг і преференцій.

Фінансування для реалізації інвестиційних проектів у 2014 р. від ЄІБ становитиме 1,9 млрд грн, третина якого (634,3 млн грн) спрямовуватиметься на здійснення проекту “Покращання транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг на під’їздах до м. Києва”. На фінансування проекту “Будівництво високовольтної повітря-

ної лінії 750 кВ Рівненська АЕС – Київська” передбачається 19,3 % (370 млн грн) фінансування ЄІБ для проектів у державному секторі у 2014 р., на проект “Будівництво повітряної лінії 750 кВ Запорізька АЕС – Каховська” – 14,8 % (260 млн грн) (рис. 7.7).

У реалізації проектів ЄІБ у державному секторі України кредитування спеціалізується переважно на транспортній та енергетичній сферах. Провідне місце посідають проекти у транспортній галузі. На 1 червня 2013 р. на здійснення транспортних проектів заплановано 650 млн євро (65,6 % сукупних позик ЄІБ). Затверджені обсяги кредитування енергетичних проектів становлять 325 млн євро (32,8 %). Лише один проект з водопостачання і водовідведення реалізується у м. Миколаєві на суму 15,5 млн євро (1,6 %) (рис. 7.8).

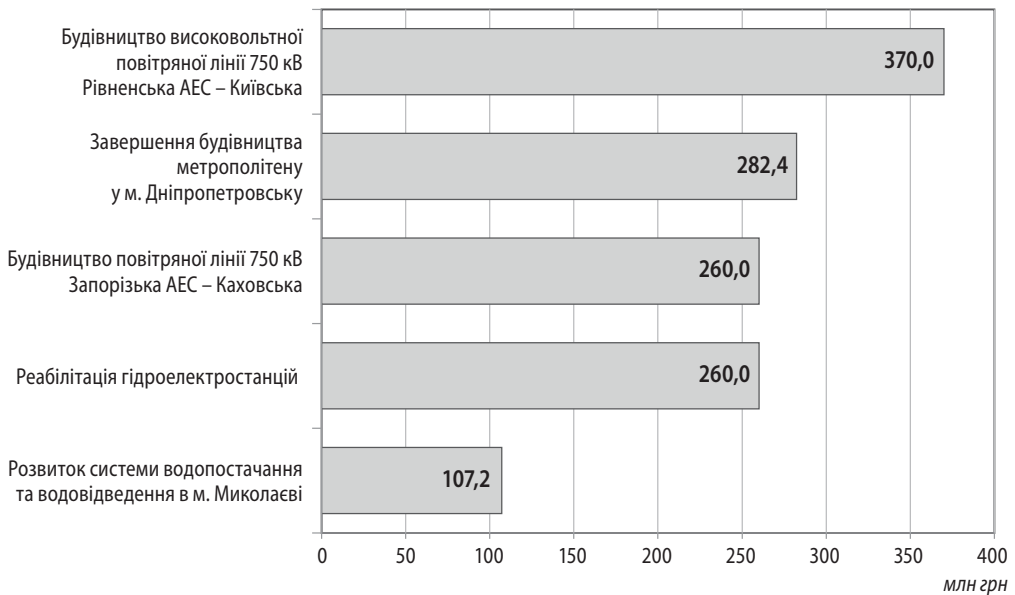


Рис. 7.7. Інвестиційні програми (проекти), що реалізуються за рахунок кредитів (позик) ЄІБ у 2014 р.

Складено за даними Міністерства фінансів України.



Рис. 7.8. Структура проектного портфеля ЄІБ у державному секторі України на 1 червня 2013 р. в розрізі пріоритетних сфер

Складено за даними Міністерства фінансів України.

Водночас потенціал співробітництва може скеровуватися на реалізацію проєктів у сфері телекомунікацій, муніципальної інфраструктури сільського господарства тощо.

Стан реалізації проєктів у державному секторі України, які підтримуються МБРР

Міжнародний банк реконструкції та розвитку є ключовим стратегічним інвестором України. Особливості діяльності визначають його унікальну роль у розбудові вітчизняної фінансово-економічної системи на засадах сучасної ринкової економіки. Зосереджуючи основну увагу на розв'язанні фінансових проблем країн-позичальниць, Банк є провідним інвестором у соціальні та економічні проєкти критичної вагомості, як-от: протидія поширенню окремих хвороб, попередження техногенних катастроф, а також підвищення освітнього рівня у країнах-партнерах.

Партнерські відносини з Банком – запорука зміцнення інституціональної спроможності державних фінансів України. Стратегічна вага такого партнерства визначається об'єктивними умовами інтеграції нашої країни до міжнародного середовища. Услід за МВФ рішення МБРР про розвиток або згортання діяльності в межах окремих країн є ключовим сигналом для інших інвесторів, коригуючи доступ країни до міжнародного ринку капіталів.

Водночас співробітництво України з МБРР, як і з іншими МФО, характеризується істотними перешкодами для повноцінного розкриття його потенціалу. Сучасний стан двосторонньої співпраці має низку тенденцій.

1. Поступове нарощування обсягів фінансування проєктів у державному секторі України. За підсумками багаторічної співпраці МБРР сформував вагомий за обсягом та кількістю проєктів (понад 40) кредитний портфель (рис. 7.9). На

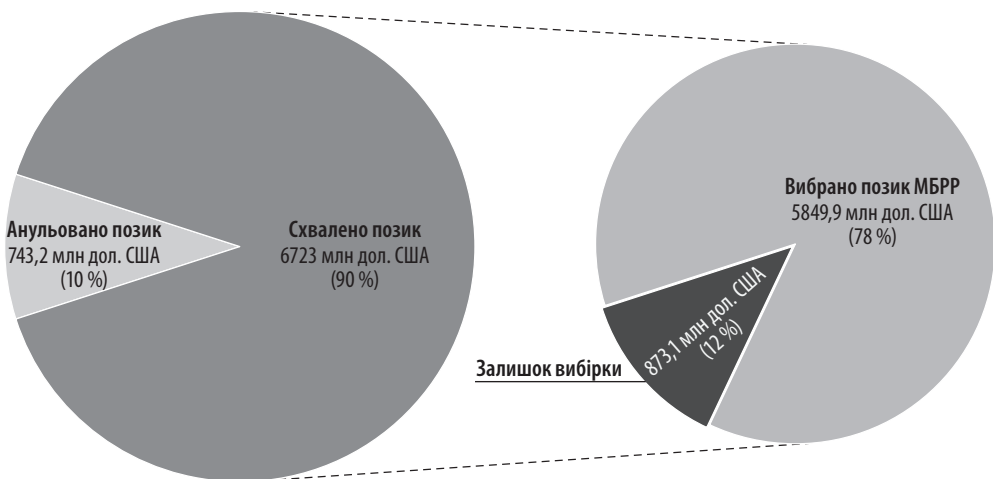


Рис. 7.9. Загальна структура проєктного портфеля МБРР, що реалізуються у державному секторі України, на початок II кв. 2014 р.

Складено за даними Міністерства фінансів України.

початок II кв. 2014 р. сума позик Україні сягнула 6,7 млрд дол. США, що вдвічі перевищило рівень 2005 р.

У вітчизняному державному секторі освоєно майже 5,9 млрд дол. США позик МБРР, що робить Банк найбільшим кредитором для України серед МФО, за винятком МВФ, який має особливий статус виділення позик. Доступними для фінансування поточних проектів залишаються 873,1 млн дол. США, що відповідає 13 % фактично ухваленого обсягу позик.

2. Зниження обсягів анулювання схвалених позик. Про окремі проблеми у співробітництві свідчить доволі високий рівень анулювання попередньо ухвалених проектів – 743,2 млн дол. США з майже 7,5 млрд дол. США, або 10 %. Водночас ця негативна тенденція останніми роками змінилася. З 2007 р. не було здійснено анулювання за жодним з проектів МБРР у державному секторі України, фінансування за якими розпочато.

3. Збереження достатнього запасу невибраного фінансування для проектів на стадії реалізації. У структурі проектного портфеля МБРР у державного сектору України на початок II кв. 2014 р. за 73 % проектів фінансування вже закінчено й за більшістю з них зобов'язання погашено (рис. 7.10). На проекти на стадії реалізації припадає 27 % позик МБРР.

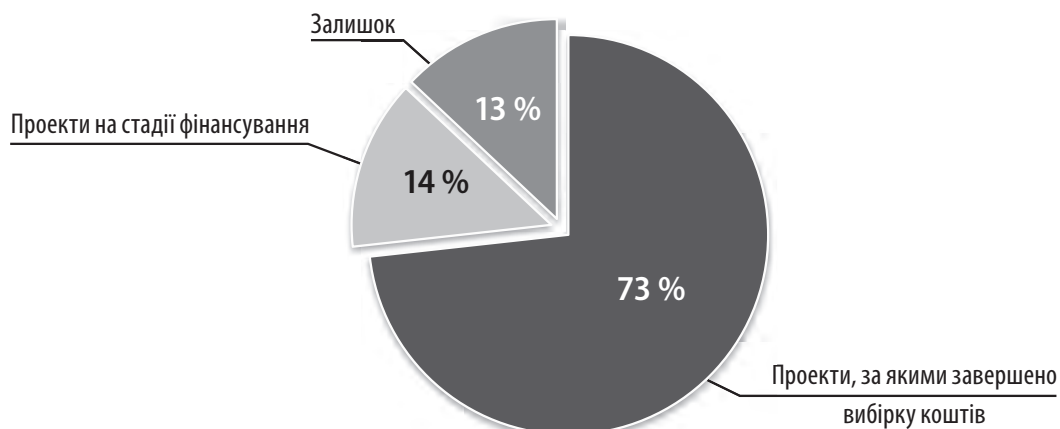


Рис. 7.10. Рівень вибирання коштів у межах проектів МБРР у державному секторі України на початок II кв. 2014 р.

Складено за даними Міністерства фінансів України.

Рівень вибирання коштів для проектів на стадії реалізації приблизно дорівнює залишку невибраних позик, відтак у середньостроковій перспективі зберігається вагомий резерв.

4. Зміцнення позицій МБРР як ключового антикризового партнера. Динаміка фінансування проектів у державному секторі України визначає кілька особливих етапів співробітництва (рис. 7.11). Основу щорічного фінансування становлять

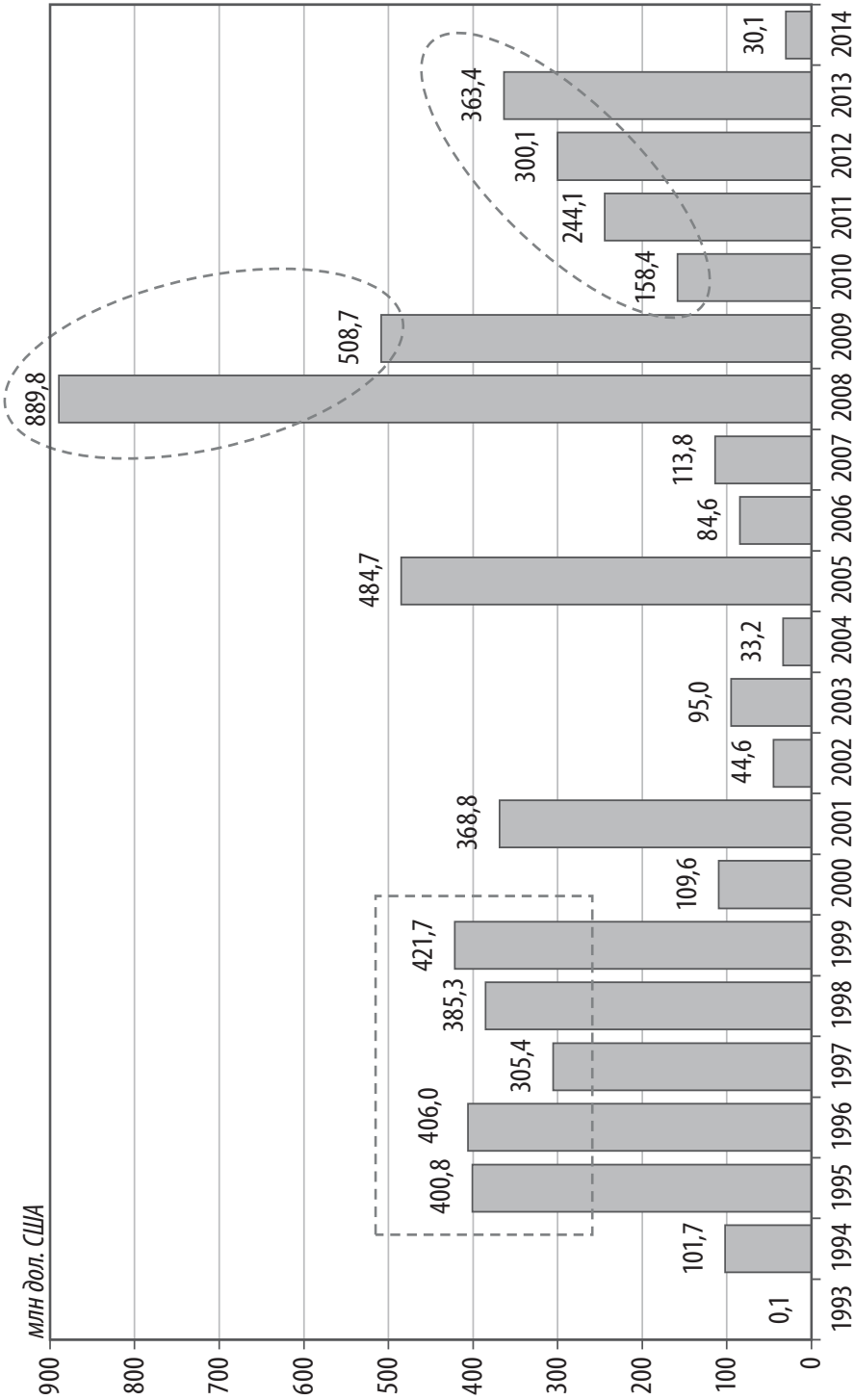


Рис. 7.11. Динаміка фінансування проєктів МБРР у державному секторі України

Складено за даними Міністерства фінансів України.

системні позики. Цей вид позик – ключовий “ідеологічний” інструмент МБРР для цілей розбудови засад вільної ринкової економіки. Значний обсяг таких проектів припадає на 1995–1999 рр. – етап становлення засад ринкової економіки та підприємництва в Україні. У цей період системні позики в середньому дорівнювали близько 90 % щорічного фінансування. Усталена динаміка виділення коштів, як зазначали сторони співпраці, була вирішальним чинником ефективності здійснених реформ.

Найбільшою мірою роль антикризового партнера МБРР відіграв у 2008–2009 рр., погодивши виділення Україні великих системних позик для стабілізації фінансової ситуації, на які припало 80–90 % тодішнього фінансування. Ситуація змінилася у 2010–2013 рр., коли надавалися переважно інвестиційні позики, частка яких у щорічних обсягах фінансування проектів у державному секторі збільшилася з 12,7 % у 2009 р. до понад 97 % у 2013 р. Таким чином, необхідно відзначити високий рівень адаптивності політики кредитування МБРР до поточної кон’юнктури.

5. Призупинення ініціювання нових системних позик. На сьогодні всі системні позики повністю профінансовано (табл. 7.4). Загалом вони характеризуються високою якістю підготовки та реалізації, на що вказують дані про обсяги анулювання попередньо погоджених позик (портфель системних проектів МБРР становить 99 % схвалених обсягів).

У середньостроковій перспективі, ймовірно, буде погоджено низку ініціатив щодо виділення нових системних позик. Передусім ідеться про системні позики для розвитку інститутів гарантування вкладів фізичних осіб, модернізації ринку фінансових послуг, реформування банківської системи та перебудови центрального банку тощо.

6. Нарощування інвестиційної складової фінансування проектів у державному секторі України. Структура кредитного портфеля МБРР за роки співпраці характеризується динамічними змінами, які відповідають етапам становлення та розвитку партнерства. Останнім часом намітилася позитивна тенденція до збільшення частки інвестиційних позик (рис. 7.12).

Порівнюючи структуру проектного портфеля МБРР за характером фінансування навіть у відносно невеликий термін, необхідно зазначити, що інвестиційна спеціалізація у державному секторі України зростає високими темпами. Якщо на початок II кв. 2012 р. інвестиційні позики становили близько 30 % (1,88 млрд дол. США) сукупного фінансування, то на початок II кв. 2014 р. їхня частка зросла до 35 % (2,34 млрд дол. США), тобто приріст дорівнював майже 25 % за два роки, що є ключовим позитивним трендом двостороннього співробітництва.

7. Розширення портфеля інвестиційних проектів. Останнім часом суттєво збільшилися резервовані фонди МБРР під фінансування інвестиційних позик у державному секторі України. У результаті загалом успішної державної політики зросли кількість інвестиційних проектів і погоджені суми позик (табл. 7.5).

Якщо середній обсяг фінансування за проектами, які завершено, дорівнював 52 млн дол. США, то за чинними – майже 200 млн дол. США, причому дотепер погоджені обсяги кредитів не змінювались.

Таблиця 7.4
Системні проекти у державному секторі України, що фінансуються із залученням коштів МБРР

№ з/п	Назва проекту	Сума позики		Частка проекту, %		Стан реалізації
		млн дол. США	% до початково схваленої суми	у межах групи	у портфелі МБРР	
1	Позика на реструктуризацію вугільної галузі	300,0	100,0	7,7	4,5	Завершено
2	Позика на розвиток підприємств	309,8	99,9	7,9	4,6	Те саме
3	Третя позика на політику розвитку	500,0	100,0	12,8	7,4	"--"
4	Перша програмна позика на реабілітацію фінансового сектору	400,0	100,0	10,2	5,9	"--"
5	Позика на структурну перебудову галузі сільського господарства	300,0	100,0	7,7	4,5	"--"
6	Позика на розвиток підприємств 2	300,0	100,0	7,7	4,5	"--"
7	Позика на структурну перебудову фінансового сектору	260,0	86,7	6,6	3,9	"--"
8	Реабілітаційна позика	500,0	100,0	12,8	7,4	"--"
9	Програмна системна позика	250,0	100,0	6,4	3,7	"--"
10	Програмна системна позика 2	250,0	100,0	6,4	3,7	"--"
11	Перша позика на політику розвитку	251,3	100,0	6,4	3,7	"--"
12	Друга позика на політику розвитку	300,0	100,0	7,7	4,5	"--"
Системні позики МБРР		3 921,1	99,0	100,0	58,3	Завершено

Складено за даними Міністерства фінансів України.

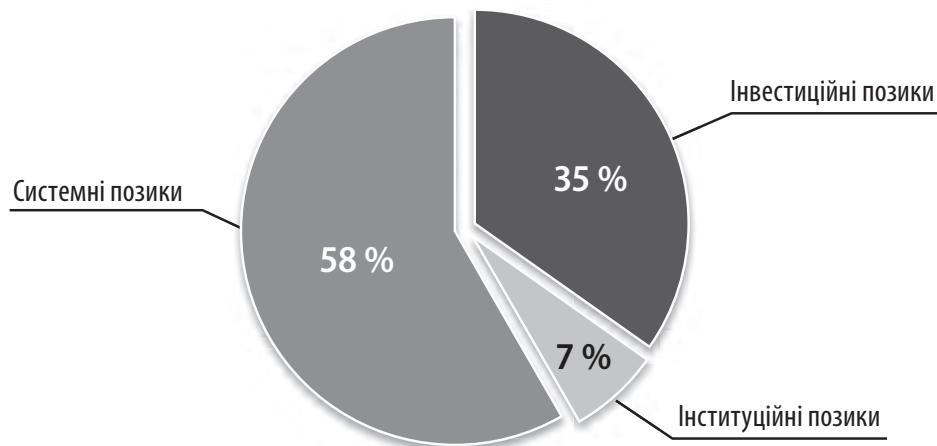


Рис. 7.12. Структура кредитного портфеля МБРР за характером проектів, що реалізуються у державному секторі України, на початок II кв. 2014 р.

Складено за даними Міністерства фінансів України.

Серед діючих найбільшими є інфраструктурні проекти, спрямовані на покращання автомобільних доріг та безпеки руху (два проекти на загальну суму 850 млн дол. США, що становить 36,3 % портфеля інвестиційних позик, або 12,6 % сукупного кредитного портфеля МБРР у державному секторі України).

8. Зниження обсягів фінансування інституційних позик. Ця тенденція відображає певне гальмування динаміки реформ у загальнодержавному масштабі (табл. 7.6). Найбільші обсяги коштів за такими позиками МБРР надавав у 2007–2011 рр., тоді як з 2012 р. ці обсяги істотно знизились. Так, у 2013 р. було профінансовано лише 10,2 млн дол. США, що майже у вісім разів менше, ніж у 2011 р.

Про недостатню якість державного запиту на здійснення реформ в окремих сферах свідчить те, що саме за інституційними позиками була анульована найбільша кількість узгоджених проектів у державному секторі. Відтак на початок II кв. 2014 р. фактичний портфель інституційних позик становив лише 67 % погоджених на початку обсягів запозичень.

Серед найбільших інституційних проектів можна виокремити проекти “Удосконалення системи соціальної допомоги” (20 % інституційних позик), “Фонд соціальних інвестицій” (10,8 %) та проект “Видача державних актів на право власності на землю” (17,7 %, при тому, що 58 % обсягу позики анульовано). Водночас за зазначеними проектами вже завершено фінансування, а нові ініціативи не мають належної підтримки. Нині фінансуються лише два проекти, один з яких спрямований на розвиток державної статистики (6,9 % пакета інституційних позик), другий – на модернізацію державних фінансів (10,8 % відповідно).

Таблиця 7.5

**Інвестиційні проекти у державному секторі України, що фінансуються
із залученням коштів МБРР у 1993–2014 рр.**

№ з/п	Назва проекту	Сума позики		Частка проекту, %		Стан реалізації
		млн дол. США	% до початково схваленої суми	у межах групи	у портфелі МБРР	
1	Розвиток напіниництва	13,1	40,8	0,6	0,2	Завершено
2	Експериментальний проект у вугільній галузі	12,8	80,8	0,5	0,2	Те саме
3	Розвиток ринку електроенергії	76,0	31,0	3,2	1,1	“–”
4	Розвиток ринку електроенергії	0,4	0,6	0,0	0,0	“–”
5	Розвиток експорту (євро)	7,3	Без змін	0,3	0,1	“–”
6	Розвиток експорту	60,0	Без змін	2,6	0,9	“–”
7	Реабілітація гідроенергетики та управління в системі	82,5	72,4	3,5	1,2	“–”
8	Реабілітації та розширення централізованого теплопостачання м. Києва	159,7	79,8	6,8	2,4	“–”
9	Енергозбереження у громадських будівлях м. Києва	15,2	83,0	0,6	0,2	“–”
10	Водопостачання та каналізація м. Львова	23,7	97,6	1,0	0,4	“–”
11	Розвиток ринку фінансових послуг*	17,4	11,6	0,7	0,3	“–”
12	Другий проект розвитку експорту	154,5	Без змін	6,6	2,3	“–”
13	Додаткове фінансування проекту “Розвиток системи державної статистики для моніторингу соціально-економічних перетворень”	10,0	Без змін	0,4	0,1	Фінансується
14	Реабілітація гідроелектростанцій (2-й етап)	106,0	Без змін	4,5	1,6	Те саме
15	Розвиток міської інфраструктури	140,0	Без змін	6,0	2,1	“–”
16	Додаткове фінансування проекту “Реабілітація гідроелектростанцій”	60,0	Без змін	2,6	0,9	“–”
17	Покращання автомобільних доріг та безпеки руху	400,0	Без змін	17,1	5,9	“–”

Закінчення табл. 7.5

№ з/п	Назва проекту	Сума позики		Частка проекту, %		Стан реалізації
		млн дол. США	% до початково схваленої суми	у межах групи	у портфелі МБРР	
18	Додаткове фінансування для Другого проекту розвитку експорту	150,0	Без змін	6,4	2,2	Фінансується
19	Передача електроенергії	200,0	Без змін	8,6	3,0	Те саме
20	Проект з енергоефективності	200,0	Без змін	8,6	3,0	" –
21	Другий проект покращання автомобільних доріг та безпеки руху	450,0	Без змін	19,2	6,7	" –
Інвестиційні позики МБРР		2 338,5	83,2	100,0	34,8	Фінансується

Складено за даними Міністерства фінансів України.

Таблиця 7.6
Інституційні проекти у державному секторі України, фінансовані із залученням коштів МБРР у 1993–2014 рр.

№ з/п	Назва проекту	Сума позики		% до початково схваленої суми	Частка проекту, %		Стан реалізації
		млн дол. США			у межах групи	у портфелі МБРР	
1	Інституційна позика	26,9	99,5	5,8	0,4	Звершено	
2	Підтримка соціального захисту	2,6	100,0	0,6	0,0	Те саме	
3	Розвиток системи казначейства	16,4	100,0	3,5	0,2	"–"	
4	Фонд соціальних інвестицій	50,2	100,0	10,8	0,7	"–"	
5	Розвиток приватного сектору	2,1	6,9	0,4	0,0	"–"	
6	Модернізація податкової служби	40,0	100,0	8,6	0,6	"–"	
7	Розвиток через інтернет	0,1	1,8	0,0	0,0	"–"	
8	Фонд муніципального розвитку	0,1	4,7	0,0	0,0	"–"	
9	Рівний доступ до якісної освіти	30,0	34,7	6,5	0,4	"–"	
10	Вдосконалення системи соціальної допомоги	92,6	93,1	20,0	1,4	"–"	
11	Контроль туберкульозу та ВІЛ/СНІДу в Україні	38,6	64,3	8,3	0,6	"–"	
12	Видача державних актів на право власності на землю	82,1	42,0	17,7	1,2	"–"	
13	Розвиток системи державної статистики	32,0	100,0	6,9	0,5	Фінансується	
14	Модернізація державних фінансів	50,0	100,0	10,8	0,7	Те саме	
	Інституційні позики МБРР	463,5	66,6	100,0	6,9	Фінансується	

Складено за даними Міністерства фінансів України.

7.3. ФІНАНСОВІ АСПЕКТИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЗОНИ ВІЛЬНОЇ ТОРГІВЛІ З ЄС У КОНТЕКСТІ СПІВРОБІТНИЦТВА З МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

Відновлення економічного зростання в Україні потребує модернізації й оновлення економіки, оптимізації зовнішньоторговельної політики та активізації розвитку внутрішнього ринку. Успадковані системні проблеми, посилені жорстким впливом глобальних кризових явищ, актуалізують забезпечення якісних зрушень у національній економіці. Їхнім змістом має стати застосування інноваційних технологій у сировинних галузях, спрямоване на переформатування виробничих ланцюгів із початкових стадій переробки сировини на виробництво кінцевої, бажано високотехнологічної, продукції, яка б користувалася попитом на внутрішньому та зовнішніх ринках. Для виконання цих завдань важливо сформувати систему фінансового забезпечення відповідних перетворень, зокрема пріоритетною є модернізація промислової технологічної бази. Це передбачає системне фінансування у сферах панування нових технологій, будівництва на території України ліцензійних виробництв (особливо в галузі машинобудування), розширення можливостей участі іноземних компаній у капіталомістких проектах тощо. Слід також усвідомити, що вивести національну промисловість на якісно новий рівень можна, лише поєднавши активну зовнішньоекономічну політику з програмними заходами щодо забезпечення інвестиційних потреб внутрішнього ринку. Це і визначатиме стратегічний контекст співробітництва України з ЄС, а також буде орієнтиром, якому має підпорядковуватися співробітництво України з МФО.

Після підписання другої частини Угоди про асоціацію між Україною та ЄС про глибоку та всеосяжну зону вільної торгівлі доцільно ретельно проаналізувати потенціал розширення ринків збуту вітчизняної продукції на ринках Європейського Союзу. Окремого дослідження потребують організаційно-фінансові механізми використання можливостей співробітництва України з ЄС для розширення внутрішнього ринку. Це дасть змогу обґрунтувати систему заходів щодо модернізації зовнішньоторговельної політики та адаптації внутрішнього ринку до загострення конкуренції з європейськими товарами.

Ідентифікація перспективних сегментів ринку ЄС для збільшення збуту вітчизняної товарної продукції, а також обґрунтування фінансових механізмів розширення внутрішнього ринку у процесі співпраці з ЄС є важливим напрямом фінансового та економічного розвитку.

Ринок країн ЄС має потужний потенціал, що формує для України перспективи розвитку торговельних відносин. Сукупний імпорт товарів держав – членів ЄС становив 5,679 трлн дол. США у 2012 р., що на 249,3 млрд дол. США, або на 4,6 %, більше, ніж у 2007 р. (рис. 7.13). Попри вагомий обсяг внутрішньої міждержавної торгівлі в ЄС, динаміка нарощування імпорту свідчить про перспективність цього ринку для торговельних партнерів.

Майже 90 % експорту України до країн ЄС припадає на Польщу (15,1 % всіх поставок до ЄС); Італію (14,6); Німеччину (9,7); Іспанію (9); Угорщину (8,7); Нідерланди (4,9); Чехію (4,1); Словаччину (3,9); Австрію, Болгарію, Румунію, Францію та Великобританію (близько 3 % до кожної) (рис. 7.14).

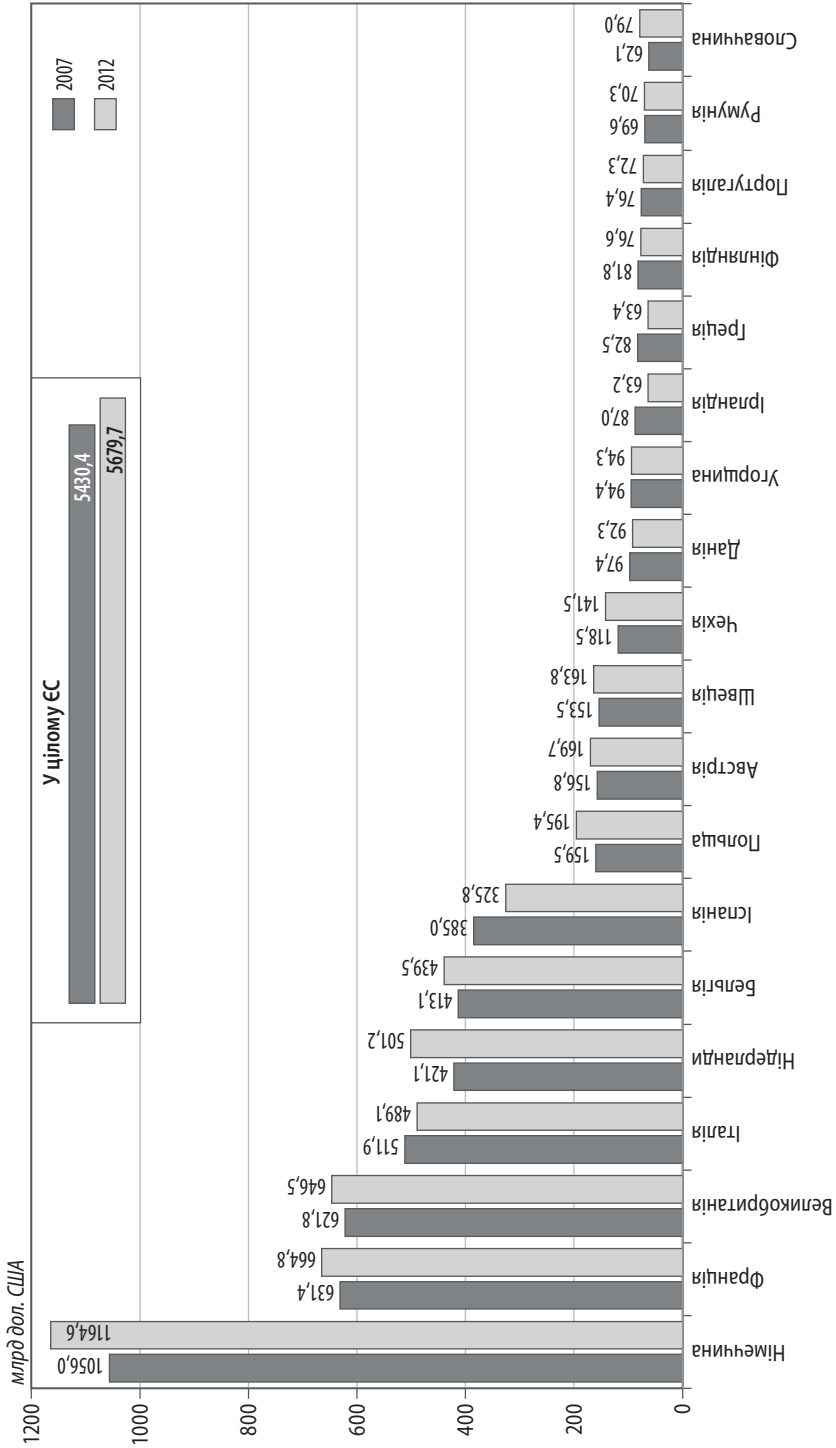


Рис. 7.13. Динаміка імпорту окремих країн ЄС – торговельних партнерів України

Джерело: Статистичні бази МВФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/Datamapper/index.php>.

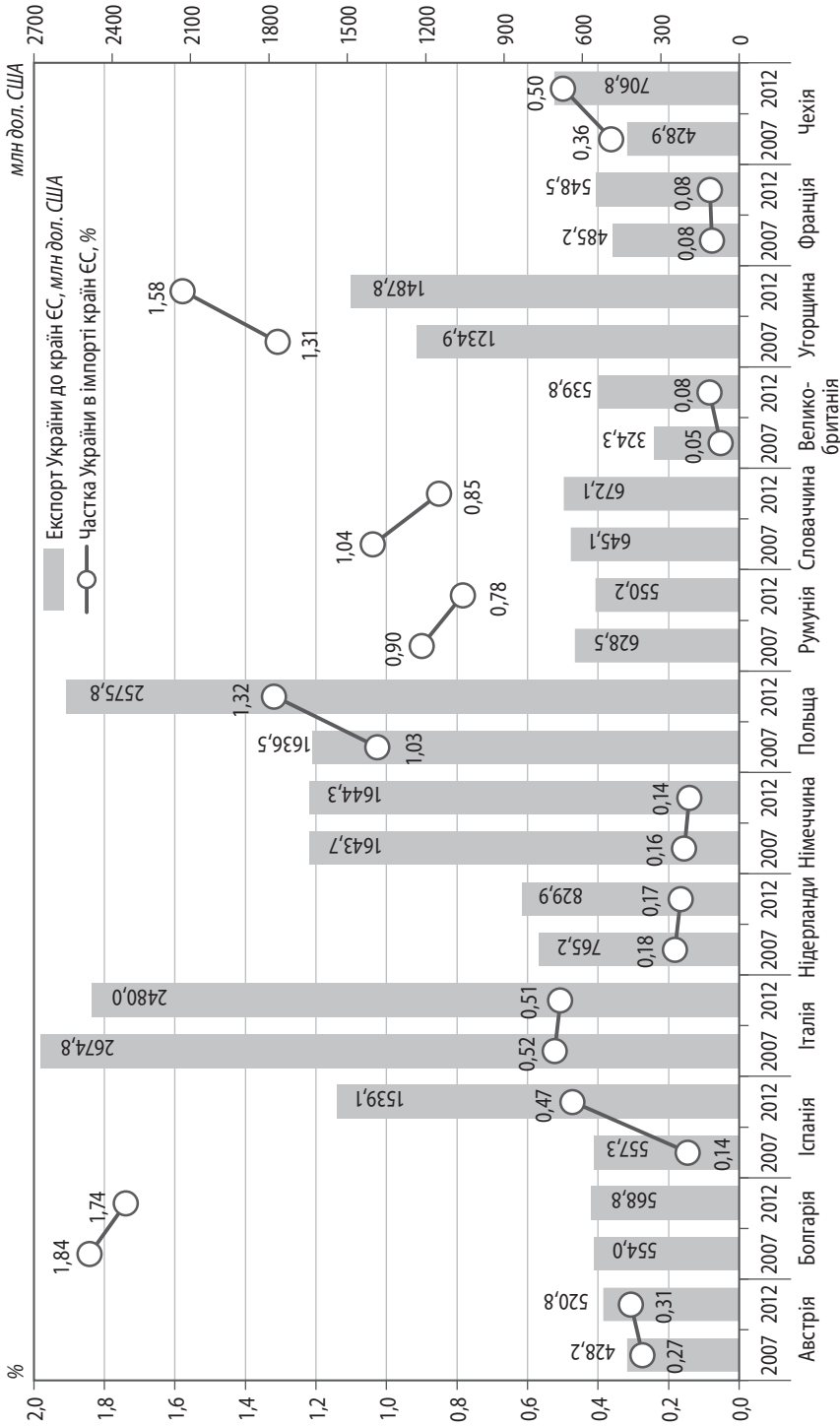


Рис. 7.14. Динаміка обсягів товарних поставок вітчизняних виробників на внутрішні ринки окремих країн ЄС – торговельних партнерів України та частки України в імпорті товарів у цих країнах

Джерело: Статистичні бази МВФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/Datamapper/index.php>.

Загалом частка українських товарів в імпорті ЄС незначно зросла з 0,26 % (13,9 млрд дол. США) у 2007 р. до 0,3 % (17 млрд дол. США) у 2012 р. Протягом 2007–2012 рр. обсяги поставок вітчизняної товарної продукції зменшилися в Італію, Румунію, Данію, Литву та зросли до Великобританії, Іспанії, Польщі, Чехії, Угорщини, Португалії.

На окремих ринках країн ЄС присутність українських товарів системно нарощується. Так, вагомість їх на ринках продуктів харчування та напоїв і тютюну зросла з 1,26 % (або 1 млрд дол. США) у 2008 р. до 2,47 % (2,3 млрд дол. США) у 2012 р. (рис. 7.15).

Обсяги поставок української сировини на ринок ЄС (рис. 7.16) також зросли з 2,9 млрд дол. США (3,83 %) у 2008 р. до 3,7 млрд дол. США у 2012 р. (4,55 %).

Стабільною в імпорті країн ЄС залишається частка вітчизняних товарів у сегменті ринку машин та обладнання: у 2008 р. вона дорівнювала 0,32 % (1,4 млрд дол. США) і у 2012 р. – 0,34 % (1,5 млрд дол. США) (рис. 7.17).

Водночас українські товари втратили позиції на ринках ЄС у сегментах мінеральних (рис. 7.18) та хімічних продуктів (рис. 7.19).

Так, частка мінеральних продуктів в імпорті ЄС скоротилася майже вдвічі – з 0,51 % (2,3 млрд дол. США) у 2008 р. до 0,27 % (1,5 млрд дол. США) у 2012 р.

Обсяги поставок вітчизняних товарів до ЄС у сегменті хімічних продуктів протягом 2008–2012 рр. мали нестабільну динаміку (див. рис. 7.19). Їхня частка в імпорті ЄС у 2008 р. дорівнювала 0,66 %, у 2009–2010 рр. – 0,38–0,34 %, у 2011 р. зросла до 0,65 %, а у 2012 р. скоротилася до 0,42 %.

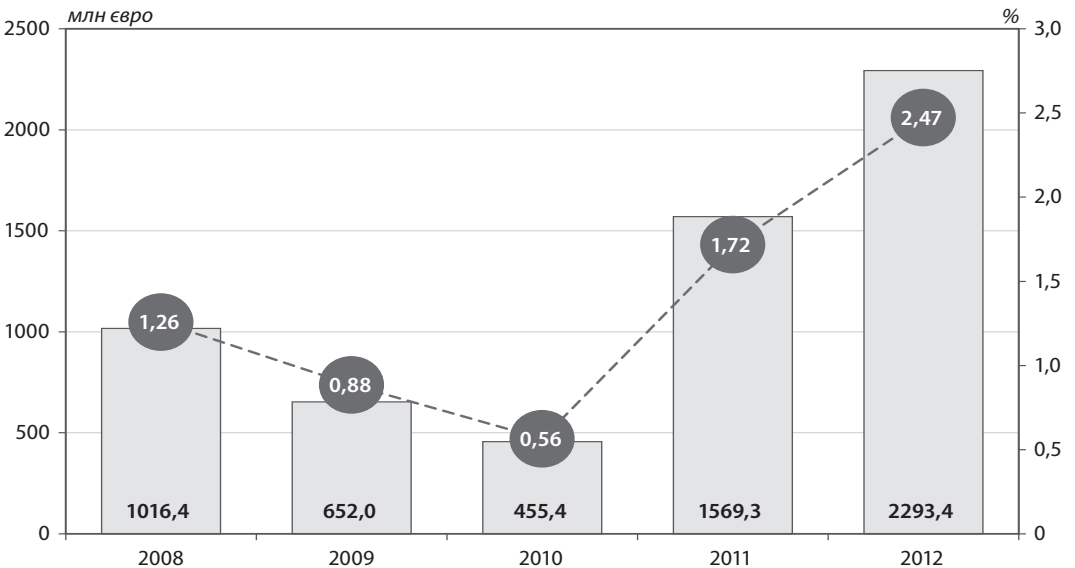


Рис. 7.15. Динаміка обсягів та частки українських товарів в імпорті продуктів, напоїв та тютюну країн ЄС

Джерело: Eurostat [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00110>.

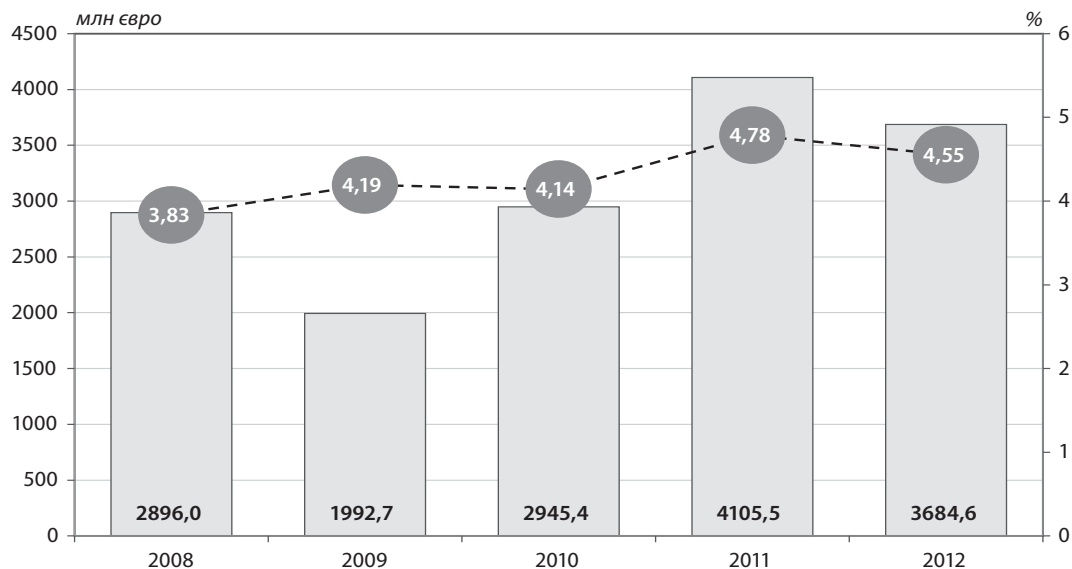


Рис. 7.16. Динаміка обсягів та частки українських товарів в імпорті сировини країн ЄС

Джерело: Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00110>.

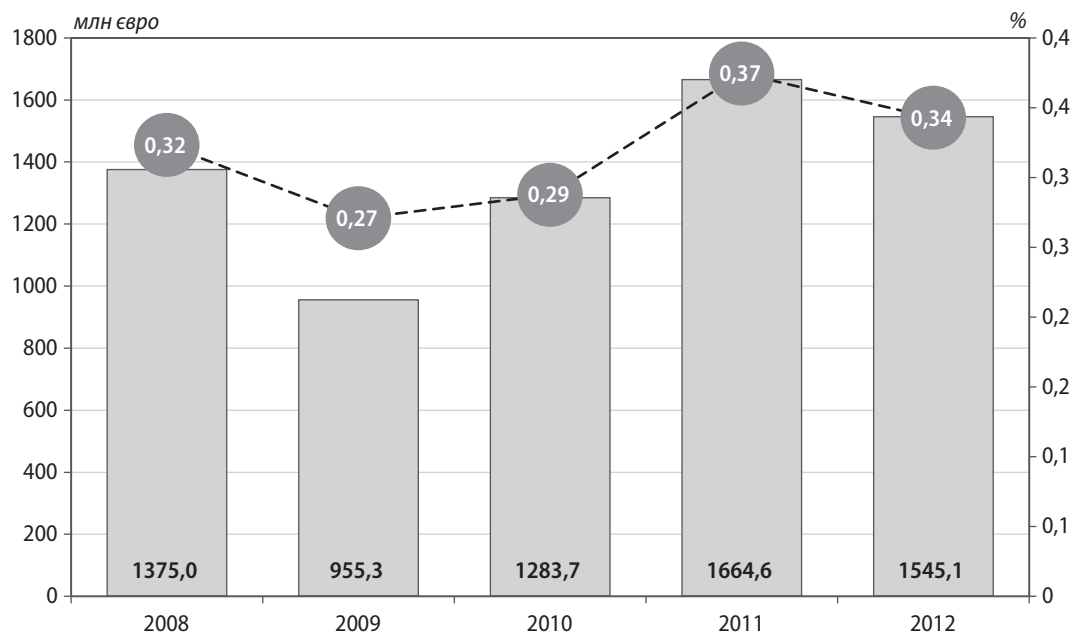


Рис. 7.17. Динаміка обсягів та частки українських товарів в імпорті машин та обладнання країн ЄС

Джерело: Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00110>.

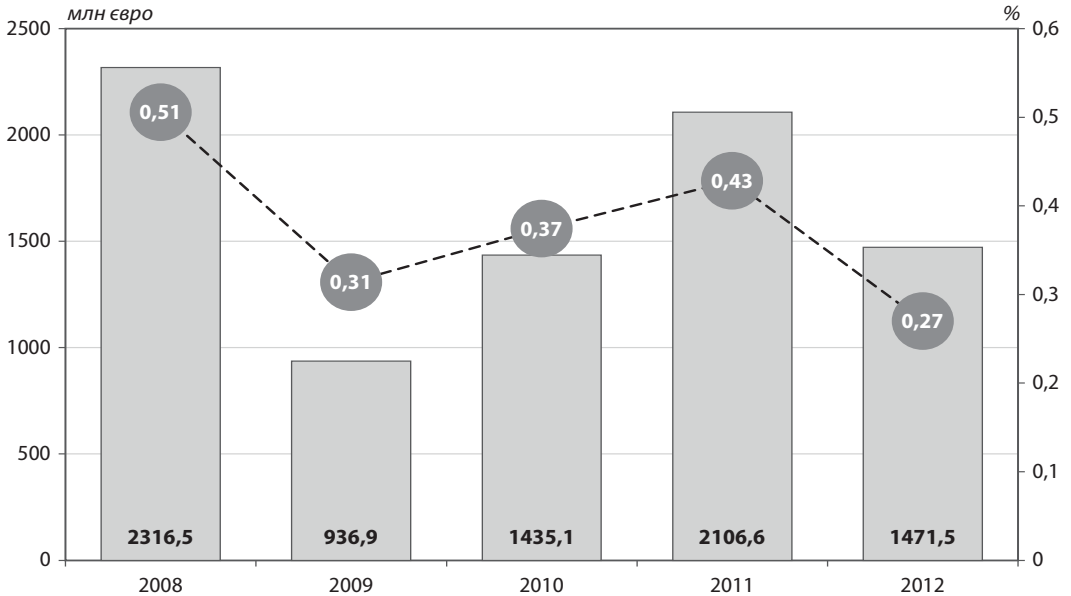


Рис. 7.18. Динаміка обсягів та частки українських товарів в імпорті мінеральних продуктів країн ЄС

Джерело: Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00110>.

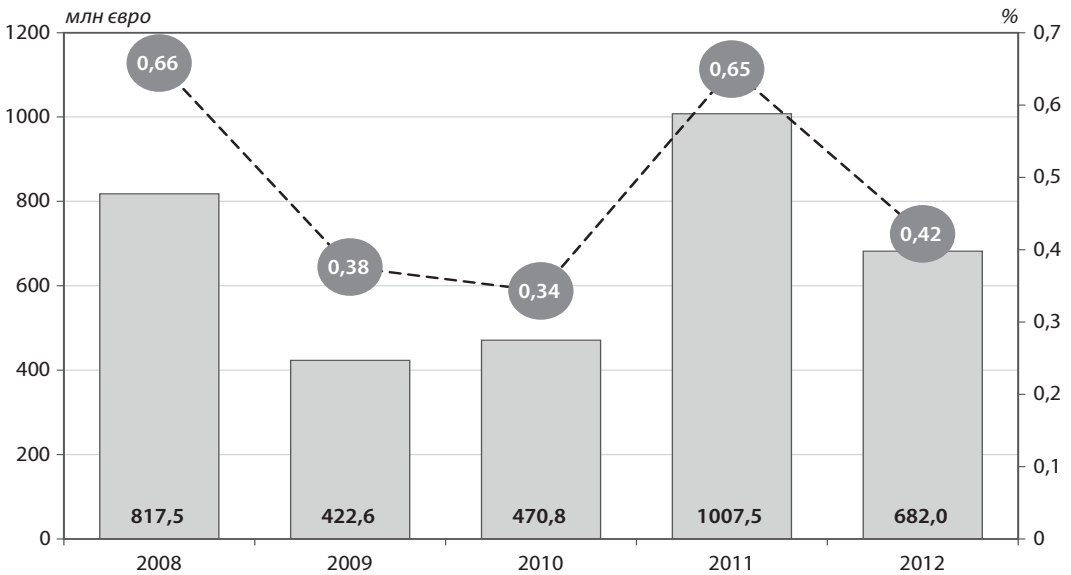


Рис. 7.19. Динаміка обсягів та частки українських товарів в імпорті хімічних продуктів країн ЄС

Джерело: Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00110>.

Анексія Криму та подальше розгортання торговельної війни між Україною та Росією вимушено прискорить переорієнтацію зовнішньоторговельних потоків поза ринки країн Митного союзу. В цьому контексті одностороннє зниження ЄС тарифів дасть Україні можливість частково компенсувати втрати від експорту та вжити необхідні заходи щодо переорієнтації збуту продукції на нові ринки.

Однак у найближчій перспективі вітчизняні виробники не зможуть компенсувати потенційні втрати ринків РФ (майже третина українського експорту). Найвідчутніших втрат зазнає зовнішня торгівля продукцією машинобудування, на яку в 2013 р. припадало 33,8 % експорту України у країни Митного союзу. Причому ці втрати не можуть бути компенсовані на ринках ЄС, оскільки чинниками обмеження є невідповідність стандартам ЄС та низька конкурентоспроможність цієї продукції. Особливо це стосується таких товарних груп, як залізничні локомотиви, ядерні реактори, котли, машини, електричні машини тощо.

Звісно, Російська Федерація протягом кількох років не зможе повністю відмовитися від продукції вітчизняного машинобудування. Проте Україні не варто розраховувати на збільшення частки цієї продукції на ринку ЄС, оскільки в Європі її в незначному обсязі імпортують переважно колишні соціалістичні країни. Як наслідок, навіть зміна квот на експорт продукції машинобудування до ЄС, якої й сьогодні немає за 80 % номенклатури, не покращить ситуацію. Без технологічного й технічного переоснащення ця продукція не відповідатиме стандартам якості та технічним характеристикам ЄС, а тому має бути орієнтована на ринки третіх країн.

Від згортання торгівлі з країнами Митного союзу істотних втрат зазнають національні виробники продукції металургії, на яку в 2013 р. припадало 23,1 % експорту на ці ринки. Проте скорочення відповідних митних бар'єрів у ЄС може позитивно позначитися на конкурентоспроможності вітчизняної металургійної продукції. Зокрема, нарощуванню обсягів відповідного експорту сприятимуть зменшення ставок ввізного мита до країн ЄС, а також скасування чинного антидемпінгового мита на трубну продукцію. За експертними оцінками, Україна зможе збільшити експорт металургійної продукції на ринки ЄС на 3 млрд дол. США.

Наступною за обсягами експорту до країн Митного союзу є продукція агропромислового комплексу (у 2013 р. – 2,7 млрд дол. США). Проте на ці ринки припадає лише 16 % загального експорту продукції АПК. Зважаючи на це, можна стверджувати, що частка експорту цієї продукції до країн Митного союзу не є критичною. Як наслідок, зниження митних тарифів та збільшення квот у ЄС (зокрема на зернові культури, м'ясні та молочні продукти, готові харчові продукти) дасть змогу компенсувати втрати у поставках на ринки країн Митного союзу. За експертними оцінками, обсяги експорту продукції АПК з України до ЄС можуть зрости майже на 5 млрд дол. США.

Проте, незважаючи на названі преференції з боку ЄС, Україна не зможе повністю компенсувати втрату ринків країн Митного союзу за рахунок нарощування експортних поставок до країн Європейського Союзу. Як наслідок, утвориться надлишок експортоорієнтованої товарної продукції, створеної на національних виробничих потужностях. Тому потрібно, крім пошуку шляхів переорієнтації відповідного експорту на інші зовнішні ринки, завчасно сформувати компенсаторний ринок, зважаючи на можливість розширення збуту на внутрішньому ринку.

Звідси випливає ключовий висновок: підписання економічної частини Угоди про асоціацію Україна – ЄС потребує активізації фінансово-економічних заходів, спрямованих на розширення внутрішнього ринку, зокрема зміщення акцентів у співробітництві з МФО. Ці заходи повинні забезпечувати модернізацію української економіки та стабільність мотиваційного середовища, яке в “автоматичному” режимі стимулюватиме її системне оновлення. Маємо виходити з таких пріоритетів:

1. Підготовка національного проекту модернізації економіки як ключового чинника розширення внутрішнього ринку та нарощування експортних можливостей. При цьому варто виходити з можливостей, які дає укладання Угоди про асоціацію з ЄС.

В Україні накопичено надмірний, а часом – критичний, відкладений попит на модернізацію промислових об’єктів та інфраструктури, що зумовлює потребу в його негайному задоволенні. Відстрочувати відповідні заходи не можна з міркувань безпеки, оскільки терміни експлуатації більшості об’єктів практично вичерпані.

Модернізація реального сектору України та ключових об’єктів інфраструктури не може здійснюватися на морально застарілій основі, а належного виробництва, техніки та технологій у вітчизняній економіці не забезпечено. Отже, з одного боку, є критична потреба в оновленні національної економіки, зумовлена застарілістю промислово-технологічної бази і високим ступенем зношеності основних фондів, а з другого – обмежена здатність її задовольнити внаслідок відсутності необхідних фінансових потоків. Сьогодні вітчизняні виробники фактично не в змозі забезпечувати внутрішній попит сучасними засобами виробництва та нарощувати поставки конкурентоспроможних товарів на ринки ЄС.

Як наслідок, змістом національного проекту модернізації економіки має стати освоєння сучасних технологій і розміщення повних виробничих циклів на території України. Сьогодні об’єктивно немає виробничих потужностей, здатних задовольнити сучасний інвестиційний попит на модернізацію. Цей виклик – найвагоміший, оскільки Україна об’єктивно не володіє достатніми для імпортозаміщення ресурсами, а матеріально-технологічне забезпечення модернізації залишається проблемою, не розв’язаною дотепер навіть на концептуальному рівні. Відповідний проект модернізації має бути покладений в основу співробітництва з МФО.

2. Акумулявання фінансових ресурсів для реалізації інноваційно-інвестиційних перетворень, спрямованих на формування внутрішнього ринку, здатного генерувати суспільний запит на інновації та високі технології. У цьому контексті потрібно максимально використати аналітично-дорадчий потенціал МФО, скерувавши його на розширення вітчизняного виробництва, що виготовляє продукцію, котра відповідає міжнародним стандартам, та послідовно нарощувати завдяки цьому частку національних виробників на внутрішньому ринку. Консультаційна допомога МФО може стати корисною в напрямках:

- удосконалення фінансової інфраструктури та фінансового забезпечення внутрішнього ринку;
- забезпечення фіскальної прозорості регулювання діяльності вітчизняних підприємств;
- гарантування недоторканності майнових і корпоративних прав у сфері господарювання;

- оптимізації фінансових ризиків у реалізації національних проектів модернізації економіки шляхом повного або часткового державного гарантування;
- впровадження фінансових механізмів для стимулювання проектів розміщення нових виробництв на території України, освоєння ліцензійних технологій, які відповідають потребам модернізації економіки та імпортозаміщення;
- створення інвестиційно привабливих умов для організації спільних із провідними іноземними компаніями стратегічних виробництв для насичення незабезпечених сегментів внутрішнього попиту;
- розбудови фондового ринку та посилення його ролі в залученні фінансових ресурсів на розвиток вітчизняних виробництв.

Перспективним напрямом мобілізації значних обсягів фінансових ресурсів і розширення неборгових джерел їхнього накопичення є активізація державно-приватного партнерства (ДПП), що потребує консультаційної підтримки МФО в:

- удосконаленні нормативно-правового регулювання відносин ДПП;
- створенні на державному рівні системи управління розвитком ДПП, зокрема управління ризиками у цій сфері;
- проведенні освітньої та інформаційно-роз'яснювальної роботи серед державних службовців та приватного сектору щодо особливостей ДПП.

Державна фінансова підтримка проектів за участю приватного сектору має передбачати ефективне використання бюджетних коштів, мінімізацію фіскальних ризиків під час фінансування проектів ДПП та застосування сучасного інструментарію їх довгострокового фінансування.

3. Урівноваження зовнішньоторговельного дисбалансу, який склався під впливом слабкої конкурентоспроможності вітчизняних виробників на внутрішньому й зовнішніх ринках, збереження надмірної експортної орієнтації певних галузей промисловості України та їх низьких можливостей переорієнтації на внутрішній ринок, недосконалої національної стратегії імпортозаміщення та імпортої експансії.

Незбалансованість зовнішньоекономічних операцій у післякризовий період сформувала значне від'ємне сальдо торговельного балансу. При цьому посилюються структурні диспропорції товарної торгівлі, де у структурі експорту зберігається висока частка товарів із низьким рівнем переробки, а у структурі імпорту надмірна частка високотехнологічних товарів і енергоресурсів. Водночас уповільнюються темпи надходження іноземних інвестицій, що стримує розвиток національного економічного потенціалу та посилює тиск на платіжний баланс.

Проблема фінансової незабезпеченості економічних реформ актуалізує потребу в модернізації фінансової політики держави, у тому числі стимулювання зовнішньоекономічної діяльності та подолання накопичених фінансових дисбалансів. У цьому контексті має йтися про:

- фінансове забезпечення оптимізації товарної й географічної структури українського експорту та підвищення частки товарів з високою доданою вартістю, що має на меті збільшення припливу валюти від експортерів і стабілізацію платіжного балансу;
- розроблення та впровадження фінансових механізмів розширення пропозиції вітчизняних товарів на зовнішньому й внутрішньому ринках;

- фінансове забезпечення програм імпортозаміщення;
- удосконалення оподаткування з метою попередження виведення з України прибутків, які формуються в державі.

Розв'язати зазначені проблеми можна шляхом аналітичної та консультативної підтримки МФО щодо:

- механізмів мобілізації внутрішніх фінансових джерел (заощаджень населення, інституційних інвесторів та ін.) з метою розвитку національного експортного та імпортозамінного потенціалу. Практика засвідчує, що за системної участі держави можуть бути нагромаджені фонди фінансування з часткою недержавних активів, що перевищують державний внесок від 3 до 15 разів;
- фінансового стимулювання розвитку експортного та імпортозамінного виробництва. Це потребує посилення координації діяльності Міністерства фінансів України та НБУ з МФО на шляху створення механізмів залучення дешевих довгострокових коштів для відповідних підприємств. Необхідна Національна програма гарантування кредитів, за якою державні гарантії надавалися б спеціально відібраним банкам, котрі кредитуватимуть експорторієнтовані та імпортозамінні виробництва на пільгових умовах. Слід також стимулювати розбудову інституту бізнес-фінансового партнерства, що передбачає створення спільного фонду держави та приватних небанківських інвесторів для фінансування профільних перспективних проектів;
- запровадження інноваційних фінансових механізмів залучення довгострокових коштів для інвестиційних цільових державних програм та національних експортних й імпортозамінних проектів. Перспективними видаються тимчасові та/або постійні фінансові механізми довгострокового фінансування пріоритетних проектів (насамперед машинобудування, зокрема сільськогосподарського, модернізації інфраструктури тощо) за паритетної участі держави та МФО з однаковою фінансовою участю у статутному капіталі;
- обмеження можливостей “оптимізації” податкових надходжень до бюджету підприємствами, які провадять зовнішньоекономічну діяльність. Головним напрямом є боротьба з деструктивною податковою конкуренцією та розмиванням податкової бази. Сутність цих заходів полягає в тому, що податок на прибуток підприємств має стягуватися в Україні, де він генерується й де розміщується основне виробництво компанії, а не за місцем реєстрації “дочірніх” ТНК у країнах із низькою ставкою оподаткування. Певні кроки у відповідному законодавчому полі вже здійснюються. Йдеться насамперед про ухвалення Закону України “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо трансфертного ціноутворення” від 04.07.2013 № 408-VII;
- правового врегулювання можливостей інформаційної економіки надавати товари й послуги без кордонів. Цю проблему сьогодні активно обговорює міжнародне експертне й інституційне середовище. Очевидно, що така діяльність позбавлена юрисдикції жодної країни, і відтак – має легально сформовані канали уникнення оподаткування. Важливо вивчати ці процеси, опрацювати відповідний прогресивний досвід інших країн та оперативно адаптувати національне законодавство у цій сфері.

Урівноважити зовнішньоторговельний дисбаланс можна також шляхом комплексної реалізації політики імпортозаміщення. Пріоритетними заходами є запровадження довгострокової програми імпортозаміщення на засадах технологічної модернізації національної економіки та створення сприятливих умов адміністративного, інституційного, податкового і фінансового характеру для розміщення в Україні сучасних високотехнологічних виробництв (спрощення адміністративного регулювання, забезпечення державного замовлення на високотехнологічну продукцію, послаблення податкового навантаження на підприємства високотехнологічного профілю, реалізація державних програм створення міжнародних технополісів в Україні тощо).

4. Розбудова внутрішнього ринку. До ключових диспропорцій розвитку внутрішнього ринку в Україні слід віднести надмірну відкритість, орієнтацію національних виробників на зовнішні ринки та послаблення їхніх позицій на внутрішньому, а також посилення ролі імпорту в забезпеченні потреб. Наслідки ігнорування окреслених проблем зумовлюють ескалацію низки негативних ефектів, а саме:

- витіснення вітчизняних виробників із внутрішнього товарного ринку;
- зниження технологічних стандартів попиту через проникнення низькоякісної імпоротної продукції широкого вжитку;
- послаблення здатності національних виробників до заміщення зростаючого попиту;
- виникнення макрофінансових дисбалансів унаслідок накопичення від'ємного сальдо зовнішньоторговельного обороту.

Оскільки уніфікованої моделі фінансової політики розвитку внутрішнього ринку немає, її національна парадигма має обиратися згідно з можливостями та перспективами бачення місця України в міжнародному поділі праці. Реалізації стратегічних пріоритетів розвитку внутрішнього ринку відповідають заходи щодо:

- ревізії фінансової підтримки окремих галузей та секторів економіки, державних цільових програм і програм розвитку з метою оцінювання їхніх результативності та пріоритетності;
- застосування програмно-цільового підходу до фінансового стимулювання розширення пропозиції на внутрішніх галузевих ринках у середньостроковій перспективі;
- реалізації політики зростання доходів населення, адекватних збільшенню продуктивності праці шляхом підвищення державних соціальних стандартів та гарантій;
- запровадження фіскальних стимулів національним виробникам, які здійснюють інновації, зокрема при модернізації основних фондів.

Ринок ЄС є вагомим та перспективним ринком збуту української продукції. Проте створення зони вільної торгівлі з країнами ЄС генерує для вітчизняної економіки не лише можливості, а й вагомі виклики. Тому прискорення економічної динаміки в Україні залежить не лише від модернізації внутрішньої технологічної бази, а й від розширення внутрішнього ринку. Його слід розглядати як стратегічну основу розвитку двосторонніх взаємин з ЄС, де існує певний потенціал розміщення виробництва на території України.

Підґрунтям розширення ринків збуту продукції вітчизняних виробників має стати комплексна національна програма створення фінансово-економічних механізмів оновлення застарілої технологічної бази, для чого слід використати перспективи, які відкриваються Угодою про асоціацію з ЄС.

З позицій України цільовим орієнтиром реалізації Угоди про асоціацію має стати забезпечення стратегічних інноваційно-інвестиційних перетворень та формування нової ролі внутрішнього ринку як генератора суспільного запиту на інновації та високі технології. Активізація співробітництва з МФО, насамперед ЄБРР та ЄІБ, дасть можливість забезпечити фінансову й аналітичну підтримку європейської інтеграції України.

7.4. ФІНАНСОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТІВ ФОНДУ СХІДНОЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК ЧИННИК ПІДВИЩЕННЯ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Для України на сучасному етапі розвитку актуалізуються потреби в раціональному й ефективному використанні енергетичних ресурсів, а також забезпеченні європейських критеріїв та вимог щодо навколишнього середовища. Висока енергоємність вітчизняної економіки погіршує фінансові показники роботи корпоративного сектору та домогосподарств. Водночас проблема надмірної енергоємності може розглядатись як істотний потенціал для розширення інвестицій у зменшення викидів CO₂, екологічно безпечне використання енергії, зміцнення енергетичної безпеки та активізацію економічної конкуренції.

Підвищення енергоефективності економіки потребує залучення істотних обсягів фінансування, які в умовах помірного економічного відновлення вкрай обмежені. У зв'язку з цим використання фінансового потенціалу міжнародних фінансових організацій та країн – донорів міжнародної технічної допомоги є оптимальним способом реалізації поставлених завдань.

Гнучкі фінансові механізми, які можуть бути застосовані для підвищення енергоефективності, дають змогу залучати ресурси на економічно доцільних умовах, створюючи позитивні ефекти для економіки загалом. Міжнародне фінансове співробітництво формує й інші позитивні ефекти: сприяє трансферу прогресивних технологій, стимулює надходження інвестицій, розширює інфраструктуру внутрішнього фінансового ринку, забезпечує створення робочих місць в Україні. Відтак, дослідження фінансового потенціалу МФО та впливу залучення відповідного фінансування на забезпечення енергоефективності України та стан державних фінансів є важливим та актуальним завданням.

Під час головування Швеції в ЄС у 2009 р. було започатковано Ініціативу Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля. Її мета полягала в реалізації проектів підвищення рівня енергоефективності, насамперед у сфері комунального опалення. Водночас у перспективі Ініціатива пошириться на всі проекти, пов'язані з охороною навколишнього середовища, зокрема на управління відходами й використання відновлюваних та альтернативних джерел енергії.

Основним механізмом реалізації Ініціативи є гармонізоване та ефективне надання міжнародної фінансової підтримки шляхом об'єднання внесків, що не відшкодовуються, групи країн-донорів й МФО з країнами-бенефіціарами для фінансового забезпечення реалізації проектів. Організаційно Ініціатива реалізується через Фонд Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля (Фонд), учасниками якого є Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), Європейський інвестиційний банк (ЄІБ), Північний інвестиційний банк (ПІБ), Світовий банк (представлений Міжнародною фінансовою корпорацією), Північна екологічна фінансова корпорація (НЕФКО), Європейська Комісія та деякі країни. Цей Фонд засновано відповідно до ст. 20.1 (viii) Угоди про створення ЄБРР, яка дає Банку право укладати з державними або приватними установами договори про співробітництво, згідно з якими він може здійснювати адміністрування коштів, наданих такими установами для заходів, що відповідають його цілям та функціям.

Для України можливість долучення до Ініціативи Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля відкрито з 2011 р. для реалізації проектів у сферах підвищення рівня енергоефективності комунального опалення й охорони навколишнього середовища (зокрема управління відходами та використання відновлюваних та альтернативних джерел енергії).

За підсумками попереднього співробітництва у лютому 2011 р. укладено Угоду про внесок між Україною та ЄБРР, відповідно до якої Фонд став розпорядником та виконуючим функції акумулювання коштів донорів. З підписанням вказаного договору Україна зобов'язалася забезпечувати щорічний внесок в еквіваленті 2 млн євро протягом п'яти років. Остаточні відповідні домовленості закріплено з прийняттям Закону України "Про ратифікацію Угоди про внесок між Україною та Європейським банком реконструкції та розвитку стосовно участі України у Фонді Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля" (Е5Р) № 3598-VI, який набув чинності 22 серпня 2011 р.

Україна виконувала взяті зобов'язання протягом 2011–2013 рр., коли щорічно вносилися сума обсягом 2 млн євро. Законом України "Про Державний бюджет України на 2014 рік" за бюджетною програмою 3501410 "Підтримка реалізації Ініціативи з енергетичної ефективності і навколишнього середовища у Східній Європі" передбачено внесок України. На сьогодні вкладниками Фонду є 12 країн та організацій, що висловили намір брати участь у Фонді з внесками (рис. 7.20) На 1 липня 2014 р. вкладниками оголошено про виділення 92,5 млн євро, з яких сплачено 89,2 млн євро.

Партнерство фокусується насамперед на Україні, але у 2013 р. прийнято рішення про розширення діяльності й в інших країнах регіону ЄС "Східного партнерства" (Вірменії, Азербайджані, Республіці Білорусь, Грузії, Республіці Молдова) за умови, що вони будуть вкладниками Фонду Е5Р.

Діяльність Фонду Е5Р визначається Координаційною групою (ЄБРР, ЄІБ, ПІБ, НЕФКО, МБРР, МФК, країни – одержувачі), яка розглядає проекти Партнерства. Координаційна група визначає проекти, що відповідають вимогам Е5Р, а також обирає пріоритетні проекти, пов'язані з підвищенням енергоефективності та поліпшенням навколишнього середовища.

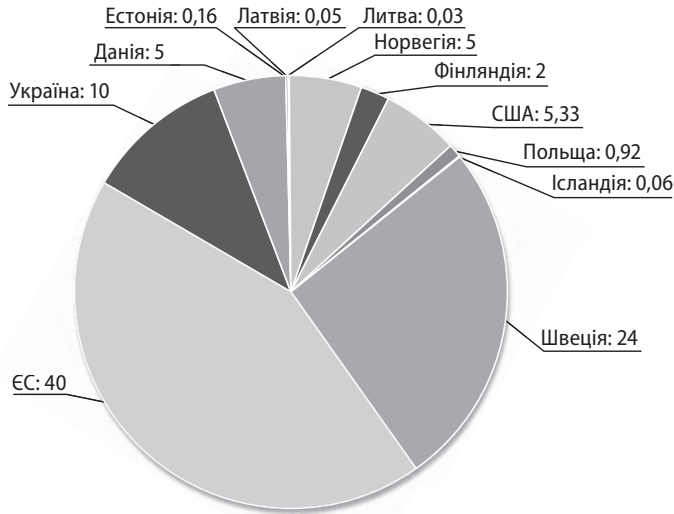


Рис. 7.20. Основні вкладники Фонду Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля на 1 липня 2014 р., млн євро

Джерело: Східноєвропейське партнерство з енергоефективності та екології (Е5Р) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.demo-dh.org.ua/uk/faq/46-information-about-e5p.html>.

Керівним органом Фонду є Асамблея вкладників (згідно з р. 3.02 Розділу III “Управління, керівництво і робота партнерства та фонду”), що відповідає за загальну політику та наглядає за її виконанням: визначає головні пріоритети й стратегії діяльності, що фінансується або має фінансуватися із залученням ресурсів Фонду; затверджує проекти, які повинні фінансуватися з ресурсів Фонду; проводить моніторинг платежів, що надходять від вкладників, беручи до уваги виконання проектів та необхідні видатки; перевіряє ефективність виконання робіт, що фінансуються з ресурсів Фонду, тощо.

Кожен вкладник повинен мати одного представника в Асамблеї вкладників, а при затвердженні Асамблеєю проекту для підтримки ресурсами Фонду необхідно отримати згоду країни – одержувача, де виконуватиметься цей проект.

Здійснення запозичень муніципалітетами, а також під їхні гарантії є одним із напрямів зменшення залежності регіонів від дотацій із державного бюджету, реалізації регіональних інвестиційних програм. Із застосуванням відповідного механізму до регіональної економіки залучаються кошти іноземних інвесторів. При цьому також досягаються такі позитивні ефекти: трансформація заощаджень населення в інвестиції, забезпечення комерційних банків та інших фінансових структур ліквідними й високонадійними вторинними резервними активами, прискорення розбудови сучасного фондового ринку та його інтеграція в державний і міжнародний ринок капіталів. Отримані кошти можуть бути спрямовані на кредитування регіональних виробничих і соціальних проектів.

Передумовою запровадження проектів підвищення енергоефективності є вагомий потенціал на вітчизняних комунальних енергопідприємствах, який зберігаєть-

ся навіть за порівняно низьких поточних цін на енергоресурси в Україні щодо ЄС. Ринок інвестицій у енергоефективність в Україні перебуває на стадії становлення. Водночас, із урахуванням потенціалу зростання цін в умовах євроінтеграції, комунальне господарство та муніципалітети налаштовані на збільшення інвестицій у цю галузь.

Підприємства реального сектору економіки України нині відчувають нестачу як власних ресурсів для забезпечення розвитку та підвищення інвестиційної активності, так і кредитних джерел. Найбільшою мірою потребує зовнішнього фінансування галузь енергетики, а саме енергоефективність.

У зв'язку з цим важливо відзначити певний обсяг інвестицій у енергоефективність та модернізацію в Україні, особливо у муніципальному та комунальному секторах. За допомогою цих коштів органи міської влади підтримуються в забезпеченні населення опаленням за доступну ціну та поліпшенні якості води.

Кошти Фонду Е5Р скеровані на допомогу органам міської влади у сфері інвестування проектів для заощадження енергії. На засадах партнерства Фонд забезпечує практичні шляхи розв'язання проблем, з якими стикаються органи міської влади, коли інвестують у заходи з енергоефективності. При цьому досягаються цільові орієнтири: скорочення витрат на електроенергію, природний газ та інші види палива безпосередньо відображається у звіті про прибутки комунального підприємства. Оскільки стан працюючого обладнання на більшості комунальних підприємств районного тепло-, водопостачання та каналізації істотно погіршився, потенціал енергозаощадження є надзвичайно високим.

Інвестиції в енергоефективність суттєво підвищують рівень якості послуг, а також дають змогу збалансувати тарифи та відшкодувати витрати виробництва. Зростання енергоефективності автоматично покращує виробничу потужність і збільшує доходи. Торгівля дозволами на викиди також може підвищити доходи за умови значного збереження енергоресурсів, що вказує на можливості додаткового фінансування через механізм Кіотського протоколу. Ризики комунальних підприємств знижуються завдяки послабленню залежності від цін на енергоресурси, що посилює цінність компанії для потенційної приватизації в майбутньому. Скорочення використання енергоресурсів дає змогу знизити рівень викидів, що сприяє покращанню навколишнього середовища та іміджу енергопідприємств. Інвестиції в енергоефективність також можуть створити низку позитивних ефектів. Істотна частина муніципального бюджету (як і державного бюджету) пов'язана із субсидіями в комунальному секторі. Зазвичай вони покривають купівлю палива та інших послуг для комунальних підприємств, так само як і тарифи для широкого кола соціально уразливих груп. Інвестуючи в енергоефективність та енергозаощадження, держава та муніципалітети можуть сформувати збалансованіший бюджет, вільний від субсидій.

Проект може запропонувати як українська сторона, так і МФО (виконуючі агенції). Якщо проект пропонує українська сторона, процедура передбачає такі етапи:

1. За місяць до запланованого засідання учасників Фонду представники української сторони Координаційної групи відбирають проекти, що відповідають

Правилам Фонду та можуть бути надані для співфінансування Фондом Е5Р (пропозиції збирає Міністерство економічного розвитку і торгівлі України).

2. Під час засідання Координаційної групи українська сторона чи виконавча агенція презентують проекти учасникам засідання.
3. Якщо одна з виконавчих агенцій виявляє зацікавленість у проекті, починається процес відпрацювання проектною пропозиції, бізнес-плану й техніко-економічного завдання та іншої проектною документації.
4. Після того як усі вимоги до проектною документації виконано та враховано всі зауваження, за відсутності заперечень Координаційна група рекомендує проект до затвердження Асамблеєю вкладників Фонду Е5Р.
5. Під час засідання Асамблеї вкладників проект затверджується до співфінансування за рахунок грантових коштів Фонду.
6. Далі починається процес підготовки до підписання грантового договору.

Рішеннями Асамблеї вкладників Фонду Е5Р затверджено виділення грантових коштів для фінансування 14 енергоефективних інвестиційних проектів та одного гранта у сфері відновлення та модернізації тепло- та водопостачання міст Миколаїв, Житомир, Рівне, Тернопіль, Львів, Дніпропетровськ, Запоріжжя, Кам'янець-Подільський, Івано-Франківськ, Олександрія, Кривий Ріг, Вінниця, Полтава, Северодонецьк, Луганськ, Донецьк та Київ. Загальна оціночна вартість проектів становить близько 234,915 млн євро, з яких позики МФО – 146,29 млн євро, гранти, що надаватимуться з коштів Фонду Е5Р, – 51,01 млн євро (у співвідношенні: на 2,8 євро позики – 1 євро гранта) та місцеве співфінансування.

За оцінками Фонду Е5Р, економія електроенергії за затвердженими проектами має дорівнювати близько 306 МВт · год за рік, що відповідає потребам в електроенергії міста з населенням 565 тис. осіб¹. Енергоемність вітчизняної економіки в кілька разів вища, ніж у країнах ЄС, тому залучення інвестицій, спрямованих на підвищення енергоефективності, має стати одним із пріоритетних завдань уряду. Для інвесторів сектор ЖКГ України є доволі перспективним, оскільки термін окупності інвестицій у цій сфері становить три – чотири роки.

Українська сторона за результатами засідань Координаційної групи Фонду Е5Р спільно з МФО презентувала та розглянула низку інвестиційних проектів у містах Луцьк, Кривий Ріг, Київ, Старокостянтинів, Полтава, Олександрія, Черкаси, Вінницькій, Дніпропетровській та Донецькій областях на загальну суму понад 277 млн євро (сума грантів – близько 65 млн євро). Реалізація проектів дасть змогу поліпшити якість послуг, істотно підвищити рівень енергозбереження шляхом зменшення обсягів споживання енергоресурсів установами комунальної сфери, фінансованими за рахунок державного й місцевих бюджетів, сприятиме переходу на використання відновлюваних та альтернативних джерел енергії.

Основним нормативно-правовим документом, що регулює процедуру ініціювання, підготовки та реалізації спільних із міжнародними фінансовими організаціями проектів у державному секторі економіки (під державні гарантії), є постановва Кабінету Міністрів України “Про порядок ініціювання, підготовки та реалізації

¹ Співробітництво з міжнародними фінансовими організаціями // Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minfin.gov.ua.

проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями” від 26.11.2008 № 1027¹.

Аналіз практики застосування цієї постанови свідчить про необхідність удосконалення механізму ініціювання, підготовки та реалізації спільних з МФО проектів із метою підвищення ефективності їх впровадження, усунення затримок під час ініціювання та підготовки, які часто трапляються, а також підвищення ефективності використання кредитних коштів. Органи виконавчої влади та представники МФО співпрацюють з метою з’ясування найпроблемніших аспектів цього механізму та розроблення пропозицій щодо його суттєвого вдосконалення. Для цього створено відповідні робочі групи при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України та Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Зміни до Порядку мають передбачати підвищення відповідальності виконавців проектів, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями. Зокрема, доцільно ініціювати проекти МФО на етапі остаточного завершення підготовки проектної документації, отримання висновків екологічної експертизи, відведення земельних ділянок для проектів з будівництва, надання висновків щодо соціального аспекту реалізації проекту, оскільки відсутність відповідної вимогам чинного законодавства проектної документації зазвичай зумовлює значні затримки на стадії ініціювання та підготовки проектів МФО.

Важливо відзначити роботу Міністерства фінансів України на виконання п. 8 ст. 74 Бюджетного кодексу України стосовно розроблення постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку надання місцевих гарантій” від 14.05.2012 № 541. Її метою є забезпечення реалізації підприємствами житлово-комунального господарства інфраструктурних проектів, фінансованих за рахунок позик, що залучаються від зарубіжних країн та іноземних банків, міжнародних фінансових організацій та інших фінансових і кредитних установ під гарантії міських рад.

Місцеві гарантії надаються на підставі рішення відповідної ради, а їхній обсяг та умови погоджуються з Міністерством фінансів України, якому міськрада, що має намір надати місцеву гарантію, надсилає письмове повідомлення. Після прийняття такого рішення Міністерство подає його на розгляд Кабінету Міністрів України для схвалення. Протягом дії зазначеної постанови Міністерство фінансів України розглядало заявки від міст – отримувачів коштів кредитів для реалізації проектів у межах Фонду Е5Р.

Міністерством фінансів України погоджено гарантії в межах спільних із Фондом Е5Р проектів на загальну суму близько 45 млн євро (Тернопільській, Львівській, Житомирській, Вінницькій міським радам, Олександрівській міській раді Кіровоградської області та ін.). Найбільшою проблемою бенефіціарів є повернення кредитних ресурсів в умовах дефіциту коштів бюджету, що типово для всіх проектів у межах Фонду Е5Р.

¹ Порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1027 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1027-2008-%D0%BF/print1360049330710979>.

Отже, можна зробити такі висновки. Висока енергоємність вітчизняної економіки порівняно з країнами ЄС виводить потребу в підвищенні енергоефективності на рівень найпріоритетніших завдань. Термін окупності інвестицій для інвесторів у секторі ЖКГ України становить три – чотири роки, що забезпечує їхню привабливість. Розрахунки економії електроенергії за затвердженими українськими проектами в межах Фонду Е5Р дають змогу позитивно оцінити результати співробітництва з МФО у сфері підвищення енергоефективності. Залучення грантових коштів у межах проектів дає можливість отримувати суттєву економію фінансових ресурсів та покращувати результативність проектів.

У процесі трансформації ринкових форм господарювання на місцевому рівні виникають, з-поміж іншого, такі проблеми: необхідність удосконалення економічних відносин держави і регіонів; регулювання регіональних процесів самофінансування розвитку територіальних утворень за відсутності природної сировини та інших економічних ресурсів, котрі також мають бути об'єктом ринкових відносин, шляхом внесення змін до законодавства, які б дали змогу забезпечувати повернення кредитів (можливо, за рахунок економії витрат на оплату комунальних послуг та енергоносіїв).

Удосконалення національного законодавства в межах співробітництва з МФО для реалізації проектів, які передбачають співфінансування муніципалітетами та/або надання муніципальних гарантій, дасть змогу розширити можливості підвищення енергоефективності в Україні. При цьому під час ухвалення рішення стосовно внесення змін до Бюджетного кодексу України необхідно, щоб норми відповідного законопроекту регламентували процедури, пов'язані зі здійсненням місцевих запозичень та наданням місцевих гарантій, конкретизували права у сфері місцевих запозичень і гарантій, визначали напрями й строки використання запозичених коштів, встановлювали додаткові механізми зменшення ризиків кредиторів та захисту їхніх прав тощо. Зважаючи на ризикованість операцій із запозиченнями та гарантіями, норми законопроекту мають спрямовуватися на дотримання прав та інтересів територіальної громади, сприяти проведенню державою єдиної бюджетної політики, яка забезпечить ефективне й стабільне функціонування місцевих бюджетів та бюджетної системи загалом.

7.5. ЧИННИКИ АКТИВІЗАЦІЇ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

Тривале відновлення вітчизняної фінансової системи, яка зазнала істотного розбалансування макрофінансових пропорцій унаслідок масштабної кризи, залишається вразливим до викликів фінансовій безпеці. Передусім ідеться про стагнацію економічного розвитку, зниження рівня золотовалютних резервів, суттєве погіршення балансу поточного рахунку, обмеження доступу до міжнародних фінансових ресурсів та перманентну корекцію міжнародних фінансових рейтингів України. У зв'язку з цим співробітництво з МФО є стабілізаційним чинником розв'язання проблем, зумовлених тимчасовими складнощами посткризового розвитку. Розширення спектра фінансових інструментів та механізмів МФО, а також залу-

чення міжнародної технічної допомоги дають можливість підтримувати соціально-економічну стабільність та прийнятний рівень фінансової безпеки сектору державних фінансів України.

Розвиток співробітництва з МФО у реалізації важливих соціально-економічних проектів є стратегічним пріоритетом. При цьому співпраця з МФО справила суттєвий вплив на ефективність процесів модернізації України. Відтак основною проблемою є подальша імплементація ініціатив щодо розроблення змін до окремих законодавчих актів, котрі регулюють питання реалізації проектів МФО у державному секторі, а також визначення середньострокових пріоритетних напрямів залучення ресурсів для здійснення цих проектів, що особливо важливо в умовах європейського вибору України.

Ключовими документами у питаннях співробітництва України з МФО є:

- 1) Стратегія залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013–2016 роки¹;
- 2) Концепція планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями²;
- 3) Порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями³;
- 4) Порядок казначейського обслуговування коштів, передбачених у спеціальному фонді державного бюджету для виконання бюджетних програм, спрямованих на реалізацію проектів економічного та соціального розвитку, які підтримуються Міжнародним банком реконструкції та розвитку⁴.

Важливим кроком у напрямі розвитку та вдосконалення нормативно-правового регулювання співробітництва України з МФО стало схвалення оновленої Стра-

¹ Стратегія залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013–2016 роки : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 № 697-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/697-2013-%D1%80/print1360055304010042>.

² Концепція планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1075-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1075-2011-%D1%80>.

³ Порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1027 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1027-2008-%D0%BF/print1360049330710979>.

⁴ Порядок казначейського обслуговування коштів, передбачених у спеціальному фонді державного бюджету для виконання бюджетних програм, спрямованих на реалізацію проектів економічного та соціального розвитку, які підтримуються Міжнародним банком реконструкції та розвитку : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 05.09.2007 № 1090 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1090-2007-%D0%BF>.

тегії залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013–2016 роки. Прийняття нової редакції було довгоочікуваним кроком, адже дія попередньої Стратегії охоплювала лише 2006–2008 рр.¹ Тривалий час питання стратегічного документа залишалось відкритим, а процес поліпшення нормативного регулювання обмежувався внесенням змін до чинних нормативно-правових актів (НПА).

Від моменту схвалення Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, у сфері регулювання співробітництва з МФО до цього документа постановами Кабінету Міністрів України внесено 10 таких змін та доповнень:

- уточнення порядку співробітництва за проектами з установами, які діють на підставі повноважень від уряду Федеративної Республіки Німеччина (від 18.02.2009 № 125);
- упорядкування питання обслуговування позик МБРР відповідно до законодавчих змін, що стосуються переведення таких позик на обслуговування до державного казначейства та ПАТ “Укрексімбанк” (від 03.09.2009 № 926);
- деталізація окремих процедурних моментів на етапі ініціювання та підготовки інвестиційного проекту. Зокрема, питання призначень уповноважених осіб на керування проектом; організації подання відомостей про плани закупівель; окремі аспекти повідомлень про здійснення закупівель тощо (від 09.06.2011 № 622);
- зміна порядку надання відомостей про зразки підписів осіб, на яких покладено повноваження підписання запитів на одержання коштів позики зі спеціальних та транзитних рахунків і підтвердних документів, що обґрунтовують такі запити (від 03.08.2011 № 838);
- приведення окремих положень у відповідність зі змінами державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців (від 10.08.2011 № 849);
- уточнення порядку та суб'єктів, що вносять на розгляд уряду документи згідно з додатками у випадках, коли відповідальним виконавцем є центральний орган виконавчої влади (від 22.08.2011 № 887);
- деталізація порядку подання відповідальним виконавцем та/або бенефіціаром документів, що підтверджують цільове використання коштів позики, зокрема у здійсненні закупівель (від 04.07.2012 № 622);
- приведення у відповідність зі змінами законодавства у сфері стратегічного планування держави, зокрема вилучення положення про короткострокові програми розвитку (від 24.10.2012 № 970);
- узгодження назв рішень Кабінету Міністрів України у сфері спільних проектів МФО з положеннями Бюджетного кодексу України (від 20.03.2013 № 163);
- уточнення переліку документів, що подаються при підготовці інвестиційного проекту (від 08.04.2013 № 233).

¹ Стратегія співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2006–2008 роки : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 20.06.2006 № 844 [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=844-2006-%EF>.

До Порядку казначейського обслуговування коштів, передбачених у спеціальному фонді державного бюджету для виконання бюджетних програм, спрямованих на реалізацію проектів економічного та соціального розвитку, які підтримуються Міжнародним банком реконструкції та розвитку, постановами Кабінету Міністрів України внесено зміни та доповнення стосовно:

- упровадження загального порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів МФО в державному секторі України, за винятком МВФ. Визначено характер взаємоузгодженості Порядку щодо особливостей МБРР та загального Порядку (від 26.11.2008 № 1027);
- визначення верховенства правил і процедур закупівель МФО, що має статус міжнародних угод, проти вітчизняного нормативного регулювання здійснення таких закупівель (від 13.04.2011 № 391);
- уточнення повноважень головного розпорядника коштів державного бюджету (від 03.08.2011 № 838).

Загалом результати оцінювання внесених змін вказують на високу якість початкових НПА, адже зміни та доповнення мали здебільшого уточнювальний характер та спрямовувалися на підвищення результативності співробітництва з МФО. Зазначимо, що виявлення проблем недосконалості нормативно-правового середовища є динамічним процесом, пов'язаним із упровадженням новітніх законодавчих актів у інших сферах. Так прийняття Бюджетного кодексу України¹ зумовило внесення цілого пакета змін до національного законодавства, зокрема стосовно співробітництва з МФО.

Розвиток співробітництва України з МФО має чітко відповідати принципам, заявленим у Стратегії залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013–2016 роки. Серед завдань середньострокової перспективи слід визначити такі ініціативи щодо розроблення НПА у сфері регулювання реалізації проектів МФО.

1. Внести зміни до Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями у частині:
 - конкретизації порядку визначення заінтересованих суб'єктів для погодження відповідальним виконавцем необхідних документів із підготовки інвестиційного проекту, що реалізується із залученням ресурсів МФО;
 - розширення кола осіб, які отримують повноваження підписувати запити на одержання коштів позики, для спрощення процедур на етапі реалізації проектів МФО;
 - удосконалення системи нагляду та контролю державними органами й установами бенефіціарів та відповідальних виконавців на етапі моніторингу відповідних проектів.
2. Внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України про Порядок казначейського обслуговування коштів, передбачених у спеціальному фонді дер-

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 (станом на 16.05.2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1373554688442599>.

жавного бюджету для виконання бюджетних програм, спрямованих на реалізацію проектів економічного та соціального розвитку, які підтримуються Міжнародним банком реконструкції та розвитку, у частині:

- упорядкування системи звітування головних розпорядників коштів державного бюджету;
- підвищення якості цільового використання коштів позик МБРР;
- забезпечення єдиного центру моделювання фінансових рішень.

Практичне впровадження запропонованих напрямів удосконалення співробітництва України з МФО має відбуватися шляхом розроблення та прийняття змін до чинного законодавства. Щодо внесення змін до Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, йдеться про таке.

I. Конкретизувати порядок визначення заінтересованих суб'єктів. Реалізація інвестиційних проектів МФО у державному секторі України часто стикається з проблемами, що виникають унаслідок можливості неоднозначного тлумачення окремих норм законодавства. Зокрема, це стосується суб'єктів, з якими необхідно погоджувати документацію на етапі підготовки інвестиційних проектів. У результаті окремі установи і відомства, не маючи безпосереднього стосунку до проекту, формально повинні залучатися до погоджувальних процедур, що часто призводить до порушення термінів тощо. У цьому контексті доцільно закріпити за Міністерством економічного розвитку і торгівлі України право встановлення вичерпного переліку заінтересованих суб'єктів, з якими відповідальний виконавець має погоджувати питання підготовки інвестиційного проекту, що підвищить рівень конкретизації та забезпечить певну дерегуляцію процесів адміністрування.

II. Розширити коло уповноважених осіб на одержання коштів позики. На практиці під час виконання спільних проектів МФО часто застосовують механізм *делегування фінансових повноважень*, який передбачає надання відповідальним виконавцям та/або бенефіціарам повноважень для підписання запитів на отримання коштів позик зі спеціальних та/або транзитних рахунків. Цей механізм реалізовується шляхом передбачення відповідних положень у договорі між Міністерством фінансів України і бенефіціаром та/або відповідальним виконавцем. Доцільно прийняти законодавчі зміни, що передбачатимуть можливість подання відповідальним виконавцем та/або бенефіціаром Міністерству й МФО інформації про осіб, а не одну особу, на яких покладено повноваження підписання запитів на одержання коштів позики і підтвердних документів, що обґрунтовують такі запити.

III. Удосконалити систему нагляду та контролю на етапі моніторингу проектів МФО. Критерієм підвищення ефективності проектів є побудова ефективної системи моніторингу їх виконання та реалізації. До цих процесів залучаються як Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, так і інші заінтересовані суб'єкти. Відповідно до чинного порядку утворюється доволі громізка система звітування, що ускладнює адміністрування документообігу. Слід внести зміни до законодавства стосовно порядку звітування бенефіціарів перед Міністерством фінансів України та відповідальними виконавцями. Зокрема, встановити кварталні інтервали подання звітів згідно із затвер-

дженням переліком, водночас закріпивши право Міністерства в певних випадках застосовувати місячний термін.

Для виконання поставлених завдань необхідно внести зміни до Порядку казначейського обслуговування коштів, передбачених у спеціальному фонді державного бюджету для виконання бюджетних програм, спрямованих на реалізацію проектів економічного та соціального розвитку, які підтримуються Міжнародним банком реконструкції та розвитку:

I. Упорядкувати систему звітування головних розпорядників коштів державного бюджету з метою уніфікації періодичності подання необхідної фінансової інформації до Міністерства фінансів України від головних розпорядників бюджетних коштів із термінами, запропонованими застосовувати до бенефіціарів та/або відповідальних виконавців згідно із загальним Порядком організації співробітництва з МФО. Зокрема, при встановленні права Міністерства використовувати помісячні інтервали у звичайному порядку звітність має передаватися на кварталній основі.

II. Підвищити якість цільового використання коштів позик МБРР. Зарахування коштів позик МБРР на казначейські рахунки створює потенціал для нецільового використання резервованих залишків. І хоча це прямо заборонено, з метою ліквідації тимчасових касових розривів часто використовують кошти, зарезервовані на фінансування проектів МБРР. Доцільно внести зміни до порядку казначейського обслуговування, передбачивши, що зарахування коштів відбувається до спеціального, а не загального фонду державного бюджету. Очікуваним ефектом таких змін має стати ускладнення процедурних аспектів операцій з коштами позик, що зумовлюватиметься особливим режимом здійснення операцій зі спеціальним фондом державного бюджету.

III. Забезпечити єдиний центр моделювання фінансових рішень. Окремі положення щодо законодавчого регулювання співробітництва з МФО з часом довели свою неефективність. Зокрема, це стосується вимоги до головного розпорядника коштів державного бюджету подавати пропозиції щодо фінансових схем здійснення видатків. Практична реалізація цього положення виявляє суперечність із засадами забезпечення єдиного центру моделювання фінансових рішень, з одного боку, та наділення розпорядників бюджетних коштів не притаманними їм функціями – з другого. Доцільно передбачити, що такі пропозиції розробляє та схвалює лише Міністерство фінансів України.

Подальші зміни до чинного законодавства мають ґрунтуватися на принципах системності, послідовності та узгодженості. З цією метою до розроблення проектів НПА слід залучати широке коло експертів та зацікавлених сторін. Ключовим орієнтиром повинно залишатися подальше зближення вітчизняної системи нормативно-правового регулювання з міжнародними стандартами та процедурами, передбаченими МФО. У середньостроковій перспективі має відбутися відхід від використання спеціальних режимів регулювання, тобто йдеться про верховенство міжнародних норм та зобов'язань. Обґрунтування пропонованих змін до чинних НПА у сфері співробітництва України з МФО, а також їх імплементація дадуть можливість збільшити обсяги фінансування масштабних інфраструктурних проектів у державному секторі економіки у сфері енергетики, енергозбереження, будівництва, транспорту, а також розвитку муніципальної інфраструктури.

Урахування актуальних викликів та загроз, які формуються у зовнішньому та внутрішньому середовищах під час співробітництва з МФО, має відповідати системній мінімізації фінансових ризиків для України та орієнтуватися на створення позитивних імпульсів для економічного зростання. Трансфер досвіду МФО у запровадженні компенсаторних заходів фінансування на випадок погіршення світової або європейської кон'юнктури є важливим тактичним елементом такого співробітництва.

Напрямом співробітництва України з МФО в контексті активізації економічного зростання варто визначити розбудову нових форм співпраці для розв'язання цільових проблем фінансового або економічного розвитку. Йдеться про доцільність застосування вагомого потенціалу МФО, зокрема нових продуктів у сфері інвестиційних та консультаційних послуг, а також управління активами. Сучасний рівень розвитку інвестиційних послуг МФО дає змогу використовувати ефективні форми фінансування, які виникають унаслідок структурування фінансових продуктів. Наприклад, МФК пропонує низку продуктів на кшталт гарантій часткового покриття кредитних ризиків, структурованих механізмів ліквідності, трансферів портфельного ризику та ін., які допомагають диверсифікувати джерела фінансування, пролонгувати терміни погашення та отримувати доступ до фінансових ресурсів за вибором валюти.

7.6. ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Розширення співпраці України з МФО має істотні перспективи у питаннях розв'язання цільових проблем економічного та фінансового розвитку, які сформувалися під тиском політичних чинників, а також на шляху поглиблення євроінтеграції. Підвищення результативності такого співробітництва полягає у системній роботі, насамперед із залучення довгострокових інвестицій. У цьому контексті доцільно спільно з МФО розробити принципи довгострокового фінансування інвестицій. Це дасть змогу не тільки активізувати роботу щодо створення базових сприятливих умов для фінансування, орієнтованих на забезпечення його довготермінового характеру, а й досягти помітних результатів у створенні робочих місць, підвищенні рівня життя та конкурентоспроможності. У підсумку таке співробітництво створить додаткові інституційні основи для стійкого економічного відновлення. У зв'язку з цим актуалізується потреба розроблення планів довгострокового інвестування, а також орієнтованих механізмів забезпечення фіскальних стимулів та гарантування проектів.

Іншим аспектом розвитку співпраці з МФО має бути формування системи інноваційних фінансових механізмів залучення довгострокових коштів до інвестиційних цільових державних програм. Найрезультативнішим може стати застосування постійно діючих фінансових механізмів, сформованих за участю держави та провідних МФО під реалізацію проектів довгострокового фінансування у цільових сферах (наприклад, у галузі машинобудування, промислової та інформаційної інфраструктури, програмах модернізації окремих секторів економіки тощо). Крім

того, доцільно опанувати нові форми та можливості формування взаємовідносин із міжнародними інституціональними інвесторами, зокрема через створення стратегічних фінансових пулів із залученням фондів суверенного добробуту для реалізації довгострокових інвестиційних проектів в Україні.

Позитивним кроком слід визнати відновлення конструктивної співпраці з МВФ у 2014 р. Подолання поточних та середньострокових викликів і загроз фінансовій безпеці потребує комплексного забезпечення національних інтересів (передусім застосування індивідуального підходу до України та врахування особливостей економічної та соціальної динаміки при формуванні структурних критеріїв та їх виконанні; додаткові консультації та складання плану дій щодо подолання макроекономічних дисбалансів із прийнятними темпами бюджетної консолідації).

У зв'язку з цим співпраця України з МВФ має розглядатись як важливий інструмент забезпечення економічних реформ та підтримки системної інтеграції. Спільність цілей України та МВФ у стабілізації державних фінансів, досягненні макроекономічної збалансованості дає змогу позитивно оцінити перспективи такого співробітництва. Значущість співпраці з МВФ також полягає у важливості розблокування фінансування від ЄС, США, Світового банку, ЄБРР, ЄІБ та інших донорів і міжнародних фінансових інституцій.

Співпраця України з МВФ у межах Stand-by у 2014 р. забезпечить цільове подолання успадкованих макроекономічних проблем, насамперед істотного фіскального дефіциту (4,5 % ВВП у 2013 р.), заборгованостей уряду з фінансування видатків, дефіциту державної компанії НАК "Нафтогаз" (близько 2 % ВВП), накопичення державного боргу, дефіциту рахунку поточних операцій, скорочення міжнародних резервів. Очікується, що досягнення середньострокових ефектів – насамперед підвищення конкурентоспроможності національної економіки, збалансування зовнішньої торгівлі, відновлення доступу до міжнародних ринків капіталу, – дасть змогу пом'якшити негативні чинники, пов'язані з фіскальною консолідацією.

До найчутливіших питань фіскальної консолідації належить низка соціальних чинників. Так, мінімальна заробітна плата у 2014 р. збережеться на попередньому рівні 1218 грн, а зарплата першого тарифного розряду – 852 грн. Водночас із метою мінімізації негативних соціальних наслідків урядом заплановано подальші переговори з МВФ щодо політики у сфері оплати праці у 2015 р. Певне замороження виплат стосуватиметься й пенсійної сфери, що пов'язано зі скасуванням запланованого на липень і жовтень 2014 р. підвищення мінімального прожиткового рівня, який застосовується для розрахунку пенсій та інших видів допомоги. Тому передбачені заходи з надання цільової допомоги на підставі аналізу матеріального стану допоможуть підтримати найуразливіші верстви населення.

Фіскальна консолідація розрахована на поступову середньострокову оптимізацію видатків та скорочення дисбалансів. Зауважимо, що повноцінна реалізація співробітництва як з МВФ, так і з іншими МФО потребує невідкладного реформування енергетичного сектору й відповідного зменшення тиску на загальну фіскальну ситуацію. У цій сфері передбачено рішучі заходи, спрямовані на скорочення дефіциту НАК "Нафтогаз" (цільові орієнтири – 3,3 % ВВП у 2014 р., 1,9 – у 2015 р. та 1,3 % – у 2016 р.), який залишається ключовим чинником збереження істотного дефіциту.

При цьому неминуче підвищення роздрібних тарифів на газо- та тепlopостачання, що супроводжуватиметься зростанням цін на газ, який відпускається підприємствам ТКЕ, має спиратись на компенсаторні механізми пом'якшення негативного впливу на найбільш вразливі верстви населення. Позитивними є ініціативи уряду щодо запровадження механізму компенсації додаткових витрат на оплату газопостачання, центрального опалення та централізованого постачання гарячої води в умовах підвищення цін і тарифів на ці послуги. До ключових конкретних кроків для гарантування прав найуразливіших верств населення належать підвищення якості адресності допомоги, удосконалення механізму субсидій залежно від рівня доходів домогосподарств, розроблення критеріїв застосування індивідуальної грошової допомоги та забезпечення прозорості адміністрування компенсаторних механізмів.

Підвищенню результативності співробітництва з МВФ сприятиме комплексна робота, спрямована на вдосконалення державного урядування, забезпечення прозорості операцій та поліпшення бізнес-клімату, які визначені найпріоритетнішими завданнями. Розблокуванню чинників, які погіршують інвестиційний та бізнес-клімат, сприятимуть рішучі дії у сферах боротьби з корупцією, удосконалення нормативно-правового поля, підвищення ефективності судочинства, протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, податкового адміністрування, державних закупівель та енергетичного сектору.

Загалом співробітництво України з МВФ ґрунтується на переосмисленні його ролі у підтриманні глобальної фінансової стабільності. Фонд має найвищий авторитет антикризового партнера для країн, що стикаються з фінансово-економічною кризою. Організаційно-фінансовий та консультативно-дорадчий досвід подолання кризових явищ в Ірландії, Іспанії та Португалії (які дочасно вийшли з програм МВФ) дає змогу позитивно оцінювати перспективи співпраці. У цьому контексті дотримання у переговорній позиції з МВФ індивідуального підходу до формування критеріїв та вимог відповідно до особливостей перебігу економічної й соціальної динаміки дасть можливість пом'якшити наслідки реформування.

Удосконалення потребують підходи до вибору проектів у державному секторі України, які передбачається реалізувати з використанням ресурсів МФО, а також налаштування співробітництва на забезпечення сприятливих умов для інвестування. Для результативної реалізації необхідно уточнити методичні принципи вибору середньо- та довгострокових проектів, сформувати базу пріоритетних для держави проектів і забезпечити їх просування серед МФО та міжнародних інституційних інвесторів. Підвищення фінансової спроможності держави при формуванні фондів фінансування проектів спільно з міжнародними інституціями є важливим елементом відповідної політики.

Для активізації економічного відновлення важливо спиратись на вагомий потенціал та досвід МФО у розв'язанні проблем підвищення стійкості державних фінансів та активізації економічного зростання у країнах з ринком, що формується, удосконаленні практик оптимізації державного боргу, створенні регіональних фінансових механізмів забезпечення стабільності, а також аналітичних та консультативних і дорадчих можливостях. Використання інструментів зниження фінансових ризиків за рахунок нових продуктів МФО та розвитку відповідних сегментів

фінансового ринку України дасть змогу відновити економічне зростання та підвищити міжнародну конкурентоспроможність.

Перспективи розвитку фінансової та економічної систем України значною мірою залежать від потенціалу співпраці з МФО. Зміцнення консультативно-дорадчого співробітництва уможливить прискорення розбудови фінансової інфраструктури. У цьому контексті потрібно виходити з кількох передумов.

По-перше, міжнародне середовище перебуває на етапі глибокої структурної перебудови, пов'язаної насамперед із посиленням ролі чинників постіндустріальної-інформаційної економіки. З практичного погляду це означає поглиблення процесу впровадження технологічних новацій, які звужують часові та просторові межі виробництва товарів та послуг, а також фінансових потоків, і відтак – утворюють засади для низки ефектів, як-от: перманентної корекції цін на глобальному та національних ринках, посилення екстериторіальності, зміни форм реалізації угод тощо. Розширення ринку завдяки мережевій інфраструктурі помітно ускладнить реалізацію національними фіскальними органами своїх функцій. Питання оподаткування електронної торгівлі та мережевої реклами – лише незначні приклади відставання національного фінансового законодавства від прогресивних змін сучасної економіки. У зв'язку з цим залучення консультативно-дорадчого потенціалу МФО та інших донорів дасть змогу Україні своєчасно адаптувати норми законодавства до найкращої практики зарубіжних країн у сфері ключових напрямів регулювання державних фінансів, насамперед податкової сфери.

По-друге, структурна перебудова міжнародної економіки неминує пов'язана з елементом структурного безробіття, здатного істотно вплинути на стабільність державних фінансів у вигляді зростання витратної частини бюджету та скорочення дохідної. Особливо, якщо країна повільно адаптується до змін міжнародного поділу праці і не створює нових робочих місць на своїй території. Використання інвестиційного потенціалу МФО та донорів допоможе істотно розширити реалізацію проектів та сприятиме створенню нових робочих місць в Україні.

По-третє, є необхідність комплексного переосмислення проблеми реформування фінансового середовища України у його нерозривному зв'язку із сучасними потребами економічного розвитку. Як свідчать дані офіційної звітності та прогнози Світового банку, дефіцит балансу рахунку поточних операцій для України є одним із найвагоміших чинників нестабільності у фінансовій сфері. Протягом 2007–2013 рр. середнє значення цього показника становило $-5,4$ % ВВП. Максимально він скорочувався у посткризові 2009 та 2010 рр. відповідно до $-1,5$ та $-2,2$ % ВВП, коли торговельний обіг уповільнився не тільки в Україні, а й у всьому світі. Однак вже з 2011 р. спостерігалось нагромадження від'ємного сальдо до $-6,3$ % ВВП та його збільшення до $-8,1$ % ВВП у 2012 р. і $-9,2$ % ВВП у 2013 р. За прогнозами Світового банку Україна лише частково зможе подолати у 2014–2016 рр. цей тренд, і від'ємне сальдо рахунку поточних операцій утримуватиметься у діапазоні від $-4,6$ до $-3,9$ % ВВП (рис. 7.21).

Дослідження ситуації в країнах із високим рівнем державного боргу, але додатним сальдо рахунку поточних операцій, доводить, що вони набагато краще пройшли випробування кризою і тепер мають цілком обґрунтовані перспективи еко-

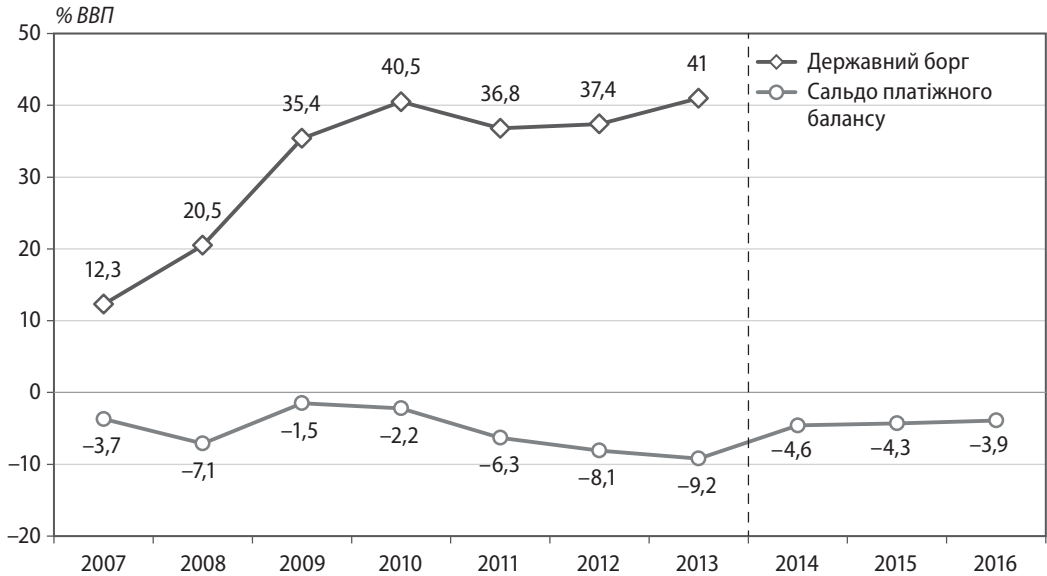


Рис. 7.21. Динаміка окремих макроекономічних показників України

Джерело: IMF Data Mapper // International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/Datamapper/index.php>; World DataBank : Global Economic Prospects // The World Bank Group. – 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=global-economic-prospects#c_u.

номічного відновлення. Так, утримуючи стабільний позитивний баланс поточного рахунку, Японія цілком спроможна до обслуговування державного боргу у 243,2 % ВВП (у 2013 р.). Стосовно США потрібно зазначити, що в результаті потужного фінансування потреб економіки, які виникли у зв'язку з кризою, від'ємне сальдо поточного рахунку скоротилося з $-4,9$ % ВВП у 2007 р. до очікуваних у 2013 р. $-2,3$ % ВВП. Власне, істотне підвищення експортного потенціалу США у посткризовий період дає змогу прогнозувати для їхньої економіки позитивні перспективи.

Для України експерти МВФ відзначають суттєві ризики, пов'язані з відносно відкритою моделлю економіки, яка у разі ускладнення зовнішньої кон'юнктури зазнає істотного погіршення. Крім того, важливу роль у передаванні зовнішнього шоку вітчизняній економіці відіграватиме РФ. Відтак Україні доцільно імплементувати додаткові заходи (наприклад, контроль за рухом капіталу та банківські канікули) для відновлення стабільності. Формування спільних робочих груп із провідними фахівцями МФО, зокрема МВФ, та опрацювання відповідних рекомендацій дадуть можливість результативно скористатись їхнім аналітичним та консультативним потенціалом.

Сьогодні значними є загальні валові потреби у зовнішньому фінансуванні, що в поєднанні з високими рівнями сприйняття ризику з боку інвесторів щодо України залишає її вразливою до змін настроїв на ринку і заходів із попередження ризиків. Будь-яке скорочення зовнішнього фінансування спричиняє тиск на золотовалютні резерви та обмінний курс, що може мати серйозні наслідки при залученні відповідного фінансування.

У зв'язку з цим для України важливо здійснити такі заходи:

1. Долучитися до загального тренду, який сформувався під впливом кризи і пов'язаний із намаганням урядів провідних країн збільшити податкові надходження до бюджету за рахунок боротьби з деструктивною податковою конкуренцією та протидії розмиванню податкової бази. Спираючись на рекомендації МВФ, важливо дотримуватися практики, коли податок на прибуток стягується у країні, де він генерується й де розміщується основне виробництво компанії, а не за місцем реєстрації філій ТНК в юрисдикціях з низькими податками.

Слід запобігати поглибленню несправедливого оподаткування у контексті боротьби з ухиленням від податків транснаціональних компаній (так звана проблема подвійного неоподаткування, коли ТНК, використовуючи легальні схеми, уникають сплати податків). У цьому контексті знаковим є рішення ФАТФ, прийняте в лютому 2012 р., яким рекомендовано прирівняти податкові злочини до відмивання грошей, що значно розширює можливості розслідування та правозастосування у цій сфері як національної влади, так і самої ФАТФ.

Основним напрямом глобального податкового співробітництва є боротьба з офшорами. Подальше загострення проблеми бюджетних дефіцитів і суверенного боргу в провідних країнах, передусім європейських, спонукає уряди до збільшення податкових надходжень за рахунок боротьби з “легальним” ухиленням ТНК від оподаткування.

З 1 січня 2013 р. набрав чинності закон США “Про контроль іноземних рахунків для податкових цілей” (Foreign Account Tax Compliance Act – FATCA). Це – суттєвий крок, спрямований на боротьбу з ухиленням громадян США від сплати податків. Прийнятий у березні 2010 р. серед інших законів для відновлення зайнятості в економіці (HIRE Act), він вимагає від компаній, а також фізичних осіб надавати до податкової служби США (IRS) відомості про власні зарубіжні активи, банківські рахунки та рух коштів у сумі понад 50 тис дол. США. Передбачено, що з жовтня 2013 р. платники податків у США отримають глобальний ідентифікаційний номер посередника (GIIN – Global Intermediary Identification Number), а з 2014 р. надходження до США коштів з-за кордону, не ідентифікованих за правилами FATCA, оподатковуватимуться 30-відсотковим збором. При цьому FATCA має і міжнародну частину: країни, які приєднуються до цього закону, можуть або дозволити власним банкам повідомляти в IRS відомості про американських резидентів (модель I), або обмінюватися цією інформацією з IRS через власні податкові органи (модель II). Україні слід активніше скористатись перспективами, які відкриває співробітництво в межах міжнародної частини цього договору.

2. На міжнародному рівні експертне й інституційне середовище активно опрацьовує можливості цифрової економіки у наданні товарів і послуг у світі без кордонів, унаслідок чого відповідна діяльність не підпадає під юрисдикцію жодної країни, а відтак зумовлює утворення легальних каналів уникнення оподаткування. Україні важливо досліджувати відповідні процеси, опрацьовувати прогресивний досвід зарубіжних країн та оперативного адаптувати національне законодавство у відповідній сфері.

3. Якнайшвидше розширити використання внутрішнього фінансового потенціалу для реалізації структурних економічних реформ. Внутрішні фінансові ресурси наразі не відіграють істотної інвестиційної ролі. Зрозуміло, що відновлення довіри

інвесторів, захист фінансових прав фізичних та юридичних осіб, а також суттєве посилення інвестиційної привабливості національних проектів – пріоритетні напрями реформування фінансово-економічних відносин.

4. Сформувати засади для розширення експортного потенціалу. Вагомим є конкурентоспроможний потенціал України у сфері послуг, аграрного бізнесу, проте нерозвинутими залишаються фінансові інструменти страхування врожаю, експортних ризиків тощо.

5. Розробити інноваційні фінансові механізми залучення довгострокових коштів у межах проектів з МФО до інвестиційних цільових державних інфраструктурних програм. Результативним буде запровадження тимчасових та/або постійних фінансових механізмів за участю держави й МФО для забезпечення довгострокового фінансування пріоритетних проектів (насамперед у галузі машинобудування, модернізації ключових галузей промислового виробництва тощо). Варто опанувати нові форми та можливості побудови відносин із міжнародними інституціональними інвесторами, зокрема через створення стратегічних фінансових пулів із залученням фондів суверенного добробуту для реалізації інвестиційних проектів в Україні.

Цільовою орієнтацією співробітництва України з МФО мають стати: забезпечення фінансових фондів і розширення джерел модернізації способів виробництва та докорінного оновлення технологій національного виробництва; розширення сектору послуг; підготовка інноваційних фінансових рішень (насамперед венчурного фінансування, альтернативних інвестицій інститутами приватного капіталу, фінансування компаній малої й середньої капіталізації та ринків корпоративного контролю, націлених на реструктуризацію застарілих галузей, з урахуванням їхніх особливостей і ризиків запровадження) для розвитку внутрішнього ринку; збільшення інвестиційного та споживчого попиту внутрішнього ринку під їх забезпечення потужностями національного виробництва.

Сучасне глобальне фінансове співробітництво формується під впливом регіональних та глобальних інтересів, у системі яких захист національних інтересів за відсутності адекватного багатостороннього механізму координації призводить до послаблення потенціалу фінансової стійкості країни. Глобальне фінансове регулювання не може базуватися на компетенції окремих країн, що істотно порушує баланс. У зв'язку з цим роль МФО як глобальних інституційних платформ надзвичайно важлива.

Застосування механізмів екстреного фінансового забезпечення потреб економіки у кризових та посткризових умовах актуалізує потребу в розширенні повноважень міжнародного кредитора останньої інстанції з достатніми можливостями з метою ефективної протидії кризам. У нинішніх умовах у глобальному вимірі на таку роль можуть претендувати ключові МФО – МВФ та Світовий банк.

У співпраці з МФО важливо забезпечити гармонізацію зобов'язань та цільових параметрів економічного та фінансового розвитку, запропонованих МФО у процесі підготовки практичного інструментарію зниження фінансових ризиків. Для України актуалізується низка викликів фінансовій безпеці: невисокі темпи економічного відновлення, зниження рівня золотовалютних резервів, незадовільний стан поточного рахунку. У зв'язку з цим доцільно активізувати додаткове резервне джерело термінового надходження валютної ліквідності в межах Опціо-

ну відстроченої вибірки за позицію на політику розвитку МБРР. Розблокування цієї можливості має забезпечити укладання з Банком Угоди про похідні інструменти, а відповідно – інтенсивну розбудову ринку цих інструментів в Україні.

Широке використання інформаційно-аналітичних продуктів МВФ та МБРР є важливим механізмом удосконалення інформаційної бази для прийняття рішень у сфері фінансової безпеки України, тому доцільне їх усебічне врахування у процесі прогнозування фінансових показників та моніторингу ризиків.

Одним із ключових завдань у сфері забезпечення фінансової безпеки та в контексті розвитку співробітництва з ЄБРР є максимальне використання всього потенціалу напрацювань Банку за останні роки, у зв'язку з чим необхідно законодавчо врегулювати нові механізми співробітництва. Новий кредитний інструментарій ЄБРР та механізми його запровадження потребують детального глибокого аналізу, бажано на підставі досвіду, набутого після виконання пілотних проектів, з метою виявлення переваг та недоліків, імовірних ризиків для України.

Важливо також повною мірою використати потенціал Міжнародної технічної допомоги (МТД), яка надається Україні ЄБРР та іншими донорами – як важливий елемент у системі гарантування фінансової безпеки. Це можливо за умови забезпечення більшої відкритості всіх даних за проектами МТД, підвищення прозорості законодавчих процедур, сприяння широкому громадському та міжнародному контролю за станом реалізації проектів і механізмами витрачання коштів. Ключовим кроком на цьому шляху є створення загальнодержавного реєстру всіх проектів економічного розвитку МФО та МТД на базі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Міністерства фінансів України. Наступним завданням має стати формування загальнодоступної відкритої бази даних щодо проектів економічного розвитку МФО та проектів МТД.

До пріоритетних заходів гарантування фінансової безпеки у співробітництві України з МФО належать:

- поглиблення консультацій на експертному двосторонньому рівні з метою імплементації найкращої практики зниження фінансових ризиків позичальників кредитних ресурсів МФО; удосконалення політики управління державним боргом; підвищення стійкості державних фінансів;
- посилення представництва України в керівних та виконавчих органах МФО та входження національних фахівців у відповідні робочі групи та структури з метою забезпечення національних інтересів;
- розроблення рекомендацій щодо напрямів та механізмів активізації консультативно-дорадчого співробітництва України з МВФ із метою відновлення співпраці та модернізації формату відносин;
- удосконалення системи критеріїв оцінювання результативності співробітництва з МФО та збільшення частки інвестиційних проектів для стимулювання стратегічних пріоритетів розвитку України.

Водночас, зважаючи на істотне підвищення зовнішніх ризиків та загроз, важливо розробити адаптивний план дій до міжнародних умов, який би сприяв виконанню таких завдань.

- Урахування зовнішніх ризиків і загроз під час співробітництва з МФО. Для досягнення стратегічних цільових пріоритетів управління державним боргом важливо скористатися їхніми фінансовими інструментами, номінованими в національній валюті, з метою зниження фінансових ризиків для національних бенефіціарів. Зміцненню та посиленню результативності співпраці в середньостроковій перспективі відповідає впровадження нових фінансових інструментів для виконання проектів МФО в Україні. Розширення можливостей реалізації інвестиційного потенціалу МФО полягає в запровадженні в Україні механізму біржових та інфраструктурних облигацій, номінованих у національній валюті, як перспективного інструменту залучення капіталу. Це відповідає підвищенню привабливості кредитування в національній валюті та зниженню ризиків для національних позичальників, а також підвищує кредитоспроможність виконавців проектів, стимулює розвиток вітчизняних ринків капіталу, сприяє залученню нових інвесторів. Доцільно сформувати механізм раннього попередження негативних наслідків впливу системних ризиків і загроз, які генеруються сферою міжнародних фінансів, для національних державних фінансів. Запровадження постійного моніторингу та оцінювання зовнішніх ризиків і загроз фінансовій безпеці України дасть змогу істотно покращити якість співробітництва з МФО.
 - Переформатування співробітництва з МФО в контексті посилення інвестиційної й інноваційної складових економічних реформ в Україні, що відповідає забезпеченню національних фінансових інтересів. Активізація інноваційно-інвестиційної співпраці з МФО має всебічно враховуватися в наступному документі – Стратегії залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2016–2019 роки. Розширення формату співробітництва потребує конструктивної взаємодії з організаціями Групи Світового банку (зокрема з Міжнародною фінансовою корпорацією, Багатостороннім агентством з гарантування інвестицій) та ЄБРР, Європейським і Північним інвестиційними банками, що дасть змогу збільшити обсяги залучення кредитних ресурсів у економіку та диверсифікувати джерела їх надходження.
 - Розроблення та впровадження інноваційних фінансових механізмів залучення довгострокових коштів до інвестиційних цільових державних програм і національних проектів в умовах погіршення доступу до міжнародних фінансових ринків. У цьому контексті результативною буде реалізація тимчасових та/або постійних фінансових механізмів за участю держави й МФО для довгострокового фінансування пріоритетних проектів. Доцільно опанувати нові можливості формування відносин із міжнародними інституціональними інвесторами.
- З метою гарантування фінансової безпеки у співробітництві з МФО Україна має дотримуватися принципів:

- захисту національних інтересів у розробленні та реалізації проектів, фінансованих за рахунок коштів МФО;
- забезпечення критеріїв фінансової безпеки державного сектору України;
- підвищення результативності співпраці;

- відповідності обсягів залучення ресурсів МФО критеріям середньострокової стратегії управління державним боргом України;
- збільшення усереднених термінів залучення кредитних ресурсів;
- посилення ролі інвестиційних проєктів, для яких залучаються ресурси МФО;
- удосконалення державного регулювання процедур залучення та використання ресурсів МФО;
- надання переваг вітчизняним виробникам робіт та послуг, які можуть бути використані у межах проєктів МФО в Україні.

У сфері державних закупівель доцільно пришвидшити запровадження європейських стандартів, що дало б змогу розширити участь України в реалізації спільних проєктів із МФО. Потрібно застосувати умови зниження можливостей зловживання у сфері закупівель, запропоновані Європейською Комісією, а саме:

- підвищити роль переговорів у закупівлях, що актуалізується на стадії ініціювання та здійснення закупівель;
- спростити процедури укладення контрактів на рівні місцевої влади, що сприяє зниженню рівня централізації системи закупівель;
- зменшити перелік необхідної документації з метою усунення неефективної регуляції;
- посилити вагу електронних закупівель як провідної форми протидії зловживанням у цій сфері;
- скоротити процедурні терміни як чинник спрощення процесу закупівель загалом;
- скоротити масштаби суспільних потреб як фактор підвищення ефективності фінансування пріоритетних напрямів.

Реалізація умов протидії зловживанням у сфері державних закупівель на практиці потребує врахування підходів, розроблених ОЕСР:

- розрізнення питань змови та корупції, які не збігаються у цій сфері й мають розглядатись як супутні загрози безпеці державних закупівель. Однак ці проблеми часто проявляються одночасно, призводячи до загострення негативних наслідків;
- виявлення фактів змови чи корупції, які не є взаємовиключними цілями, що потребує розроблення обох напрямів протидії зловживанням. Суперечності у підходах до запобігання цим явищам у системі державних закупівель потребують серйозних компромісів для досягнення ефективності у протидії зловживанням;
- забезпечення прозорості процесу закупівель як необхідної, але не єдиної умови запобігання корупції, адже надмірна прозорість не є ефективним чинником протидії зловживанням;
- конструктивна співпраця між національними службами, до компетенції яких належить розслідування економічних злочинів, зокрема прецедентів змови й корупції у сфері державних закупівель, що має ключове значення для ефективної реалізації спільної стратегії протидії зловживанням у закупівлях;
- запровадження розширеного спектра санкцій за фактами зловживань у системі державних закупівель, які мають передбачати покарання від штрафів до кримінальної відповідальності з позбавленням волі. При цьому важливо уріз-

номанітнювати систему санкцій спеціалізованішими заходами, як-от відсторонення від участі в майбутніх державних процедурах закупівель, часткове обмеження участі із застосуванням розширеного моніторингу, створення “сірих” та “червоних” реєстрів;

- повноцінна імплементація засад “культури дотримання” та “fairplay”. Водночас це не заперечує необхідності реалізації принципу невідворотності настання відповідальності за фактами зловживань у сфері закупівель із доволі суворим покаранням.

Отже, прийнятна стратегія розв’язання проблем змови і корупції у сфері державних закупівель потребує багатостороннього підходу: розроблення кращої практики правил; активної пропаганди публічності та прозорості; застосування рішучих заходів примусу до будь-яких проявів корупції та змови. Це дасть змогу розблокувати рішення стосовно нових проектів МФО, які мають істотний потенціал реалізації в Україні.

Складність контролю та нагляду з боку відповідних державних органів за дотриманням законодавства у сфері публічних закупівель, зокрема через масштабність такої діяльності, зумовляє пошук механізмів, що поєднують принципи “fairplay” (зокрема через дистанційну довіру) та можливості оперативного аудиту з дієвими інструментами покарання.

Ключовими механізмами протидії зловживанням у сфері державних закупівель в Україні є:

- відкриття національних ринків для міжнародної конкуренції з метою розширення кола учасників публічних закупівель та вдосконалення конкурентного середовища;
- модернізація процесу закупівель, передусім у частині забезпечення прозорості процесу з дотриманням комерційної таємниці. Це найактуальніше для закупівель шляхом закритих тендерів, під час яких є більший потенціал для корупції та фаворитизму. При цьому існуватиме проблема, за якої в певних випадках метод ексклюзивних учасників може бути найефективнішим інструментом;
- упровадження електронної системи торгів із застосуванням електронних засобів комунікації або через інтернет-портал. Важливо здійснювати облік проведення торгів таким чином, щоб унеможливити втручання у процедуру з’ясування електронних результатів закупівель;
- реалізація механізму CIBD “Certificates of Independent Bid Determination” (Сертифікат незалежного формування пропозиції). Підписання CIBD вимагає від учасників засвідчувати, що вони братимуть участь у тендерних торгах абсолютно незалежно від інших учасників. Декларування намірів у межах CIBD виконує дві важливі функції: сигналізування та попередження про відповідальність за порушення умов справедливих торгів, що також актуально за умов, коли учасники тендерних торгів не обізнані у національному законодавстві у частині покарання за зловживання у процесі державних закупівель; спрощення судового переслідування порушників, навіть якщо немає прямих доказів змови учасників процесу торгів;
- організація системи аудиту державних закупівель як у межах окремих представників сектору загальнодержавного управління, що здійснюють закупів-

лі, так і зовнішнім незалежним державним органом з чітко визначеними повноваженнями;

- розроблення дистанційного адміністрування системи закупівель, зокрема йдеться про можливу сертифікацію та створення державного реєстру відповідальних посадовців і виконавців, як суб'єктів – організаторів державних закупівель. Держава зі свого боку відповідальна за кодифікацію нормативно-правового регулювання системи публічних закупівель та своєчасну імплементацію міжнародних ініціатив у цій сфері.

Для реалізації визначених пріоритетів розвитку співробітництва України та МФО важливо виконати такі завдання:

- удосконалення критеріїв ініціювання та цільових орієнтирів результативності проектів, здійснюваних із використанням ресурсів МФО у державному секторі України. Посилення інвестиційної складової проектів, а також реалізація великих інфраструктурних проектів мають стати важливим напрямом уточнення відповідних позицій;
- розширення кредитного інструментарію МФО для України в контексті розвитку фінансових інструментів, номінованих у національній валюті. Такий механізм сприятиме зниженню девальваційного навантаження, активізує залучення істотних обсягів ресурсів у межах стратегічних проектів соціально-економічного значення;
- розширення доступу вітчизняних виробників та постачальників до участі в тендерних закупівлях у контексті організації матеріального постачання та обслуговування в межах проектів МФО у державному секторі України.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 7

Дослідження співробітництва України з МФО дало можливість зробити такі ключові висновки.

Ресурси МФО традиційно формують значну частку зовнішніх державних запозичень України (від 63,6 % у 2009 р. до 30,7 % у I кв. 2014 р. зовнішнього державного та гарантованого державою боргу) і відіграють важливу роль у реалізації державних інвестиційних проектів, а також стабілізації державних фінансів. Встановлено, що розбудова стратегічних засад партнерства дає змогу забезпечувати доступ України до міжнародних ринків запозичень та відповідати критеріям безпеки у процесі нагромадження державного боргу.

До основних чинників, що обмежують розкриття потенціалу результативного співробітництва для України, належать:

- у макроекономічній сфері: тривала стагнація реального сектору економіки, яка спричинила глибокий економічний спад та звузила можливості для залучення кредитних ресурсів МФО; посилення політичних дестабілізуючих факторів; нерозвинутість внутрішнього ринку та збереження експортної орієнтації в умовах значного обмеження зовнішнього попиту;
- у макрофінансовій сфері: істотне нагромадження боргу, що обмежує можливості державних фінансів обтяжуватись додатковими зобов'язаннями за

- кредитами МФО; незадовільний стан фінансової репутації, яка відображається у низьких суверенних рейтингах;
- у сфері державних фінансів: зниження бюджетного потенціалу в умовах режиму жорсткої економії для співфінансування проектів з МФО; обмеження використання механізму державних гарантій; незадовільно низький рівень інтеграції приватного капіталу до державних інвестиційних ініціатив, зокрема слабкий розвиток та законодавча неврегульованість державно-приватного партнерства;
 - на рівні ініціювання, підготовки та реалізації проектів: значний регуляторний тиск і зарегульованість процесів ініціювання та реалізації проектів, які зумовляють продовження термінів від ініціювання і підготовки проекту до стадії реалізації у середньому на 1,5–2 роки; складність погоджувальних процедур; недостатнє представництво вітчизняних компаній у забезпеченні потреб проектів МФО в державному секторі; обмежений кадровий ресурс у цьому секторі, який здатен забезпечувати необхідні контакти з МФО.

Напрями залучення кредитів (позик) МФО у державному секторі націлені переважно на проекти підвищення енергоефективності та покращання транспортно-експлуатаційного стану доріг. Стратегічно важливо розширити сфери співробітництва, диверсифікувавши джерела та механізми залучення фінансових ресурсів.

При співробітництві з МФО мають дотримуватися критерії боргової безпеки через зміцнення антикризової складової розвитку державних фінансів та підвищення критеріїв стійкості фінансового сектору України.

Особливостями реалізації співробітництва України з МФО є незабезпечення індивідуального підходу при встановленні критеріїв здійснення державної макроекономічної та фінансової політики, а також дотриманні пріоритетів фінансування, які висувають МФО. Це може спричинити високі соціальні ризики й до певної міри стримувати соціально-економічний розвиток України. Відтак забезпечити реалізацію стратегічних інтересів мають посилення національних позицій у співробітництві з МФО та переорієнтація напрямів залучення і використання їхніх фінансових ресурсів у проектах у державному секторі на розбудову внутрішнього ринку, імпортозаміщення, а також розвиток високотехнологічних перспективних галузей вітчизняної економіки.

Перспективним напрямом розширення формату співпраці України у проектах у державному секторі з МФО є впровадження конструктивної взаємодії з організаціями Групи Світового банку (МФК, МАР, БАП), членом яких є Україна, що дасть змогу збільшити залучення кредитних ресурсів на економічно доцільних умовах. Диверсифікації джерел надходження цих ресурсів відповідає співробітництво з Європейським та Північним інвестиційними банками.

Пріоритетними цільовими завданнями забезпечення прогресу у співробітництві з МФО в контексті зміцнення фінансової безпеки державного сектору є:

- формування портфеля національних стратегічних проектів, виконувати які пропонується з використанням ресурсів МФО на підставі узгодження обсягів їх фінансування з параметрами державного боргу;
- удосконалення інструментів та форм залучення зовнішніх джерел, у тому числі через упровадження нових механізмів поєднання кредитних ресурсів МФО і грантових ресурсів донорів. Важливою є практична реалізація меха-

нізму біржових та інфраструктурних облігацій МФО, а також фінансових інструментів, номінованих у національній валюті;

- підвищення прозорості та публічності залучення і застосування ресурсів МФО у проектах державного сектору, які реалізуються з використанням коштів МФО, через розміщення результатів аудиту та іншої звітності у відкритих джерелах тощо;
- розширення участі вітчизняних виробників і постачальників у конкурсних торгах в межах проектів у державному секторі, що реалізуються з використанням коштів МФО (необхідно повною мірою забезпечити застосування спеціального режиму преференцій, які надають певні МФО);
- розширення можливостей України у забезпеченні співфінансування проектів у державному секторі.

Осучаснення співробітництва України з МФО потребує впровадження нових фінансових інструментів, які дадуть можливість мінімізувати фінансові ризики для національних позичальників, насамперед через розвиток фінансових продуктів, номінованих у національній валюті.

Удосконалення співпраці України з МФО полягає у:

- 1) створенні нормативно-правового забезпечення інституціонального становлення спеціальних фондів та Компаній з управління активами МФО – резидентів України, засновниками яких є окремі МФО – партнери України. Розроблення постанови Кабінету Міністрів України “Про порядок формування, реєстрації та діяльності інститутів спільного фінансування, істотну участь у яких мають міжнародні фінансові організації”;
- 2) внесенні змін до Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями (постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1027) у частині:
 - покращання процедури підготовки проектів у державному секторі через визначення місячного терміну для оцінювання фінансового стану потенційного бенефіціара інвестиційного проекту, яку в установленому порядку здійснює Міністерство фінансів України;
 - удосконалення погоджувального механізму під час підготовки проектів МФО. Доцільно визначити, що за відповідності проектної пропозиції встановленим вимогам Міністерство економічного розвитку і торгівлі України в тижневий строк інформує про це ініціатора проекту. Також потрібно обмежити Міністерство триденним строком для визначення заінтересованих органів виконавчої влади, з якими відповідальний виконавець погоджує у двотижневий строк необхідні документи, що згідно з планом заходів із підготовки інвестиційного проекту розробляються разом з МФО і бенефіціаром;
 - оптимізації процедурних термінів на етапі підготовки проектів через встановлення тижневого строку для організації такої роботи. Також доцільно запровадити двотижневий термін для призначення відповідальним виконавцем координаторів проекту та створення групи управління проектом.

При цьому важливо обмежити місячним строком складення та погодження з МФО плану заходів із підготовки інвестиційного проекту;

– обмеження загальних строків підготовки проектів МФО шістьма місяцями.

Зміцнення співробітництва України з МФО, а також розбудова фінансових механізмів залучення їхніх ресурсів для проведення економічних реформ в Україні та в контексті підвищення рівня фінансової безпеки допоможуть істотно покращити фінансову забезпеченість економічних перетворень та рівень фінансової безпеки держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 (станом на 16.05.2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1373554688442599>.
2. Концепція планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1075-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1075-2011-%D1%80>.
3. Кредитні рейтинги боргових зобов'язань України // Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=393854&cat_id=42996.
4. Порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1027 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1027-2008-%D0%BF/print1360049330710979>.
5. Порядок казначейського обслуговування коштів, передбачених у спеціальному фонді державного бюджету для виконання бюджетних програм, спрямованих на реалізацію проектів економічного та соціального розвитку, які підтримуються Міжнародним банком реконструкції та розвитку : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 05.09.2007 № 1090 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1090-2007-%D0%BF>.
6. Співробітництво з міжнародними фінансовими організаціями // Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minfin.gov.ua.
7. Статистичні бази МВФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/Datamapper/index.php>.
8. Стратегія залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013–2016 роки : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 № 697-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/697-2013-%D1%80/print1360055304010042>.
9. Стратегія співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2006–2008 роки : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 20.06.2006 № 844 [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=844-2006-%EF>.

10. Східноєвропейське партнерство з енергоефективності та екології (E5P) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.demo-dh.org.ua/uk/faq/46-information-about-e5p.html>.
11. About the EBRD : We invest in changing lives // European Bank for Reconstruction and Development. – 2014. – Мар. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebrd.com/downloads/research/factsheets/about.pdf>.
12. About the EBRD factsheet // European Bank for Reconstruction and Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebrd.com/pages/about/what.shtml>.
13. Eurostat [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00110>.
14. Fitch Affirms European Bank for Reconstruction and Development Bank at 'AAA'; Outlook Stable // FitchRatings. – 2013. – Дек. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.ebrd.com/downloads/capital/Fitch_Press.pdf.
15. IMF Data Mapper // International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/Datamapper/index.php>;
16. IMF Sets Out a Strategy for Financial Surveillance // IMF. Public Information Notice. – 2012. – № 12/111. – 21 Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2012/pn12111.htm>.
17. Research Update: European Bank for Reconstruction and Development Ratings Affirmed at 'AAA/A-1+'; Outlook Stable // Standard & Poor's Financial Services. RatingsDirect. – 2014. – 15 Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebrd.com/downloads/capital/sp-press-release.pdf>.
18. The IMF's Financial Surveillance Strategy // International Monetary Fund. – 2012. – 28 Aug. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/082812.pdf>.
19. The IMF-FSB Early Warning Exercise : Design and Methodological Toolkit // International Monetary Fund. – 2010. – Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/090110.pdf>.
20. The IMF-FSB Early Warning Exercise : Factsheet // International Monetary Fund. – 2014. – 5 Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/pdf/ewe.pdf>.
21. Ukraine : At a glance // European Bank for Reconstruction and Development. – 2014. – Мар. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebrd.com/downloads/research/factsheets/ukraine.pdf>.
22. *Usov A.* EBRD approves €350 million financing for ukraine projects / *A. Usov.* // European Bank for Reconstruction and Development. – 2014. – 8 Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebrd.com/pages/news/press/2014/140408a.shtml>.
23. World DataBank : Global Economic Prospects // The World Bank Group. – 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://databank.worldbank.org/data/views/variableselect/selectvariables.aspx?source=global-economic-prospects#c_u.

8

УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТРУМЕНТІВ АНТИКРИЗОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

8.1. БАНКІВСЬКІ КРИЗИ: СПЕЦИФІКА ТА ІНСТРУМЕНТИ АНТИКРИЗОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

8.1.1. Природа банківських криз

У вузькому значенні банківська криза ототожнюється з кризою ліквідності та панікою вкладників банків, так званою кризою довіри. За масштабами такі кризи можуть охоплювати національну систему певної країни, але внаслідок глобалізації фінансових ринків дедалі частіше стають глобальними. При цьому залежно від багатьох чинників окремі країни зазнають глибокої кризи, а інші – лише легких потрясінь. Зазвичай банківська криза – складова фінансової кризи, причому банки в усіх країнах є “ядром” фінансового сектору (за показниками активів та операцій). Економісти Л. Левін та Ф. Валенсія¹ виявили у світі 124 випадки банківських криз і потрясінь за 1970–2007 рр., у тому числі 26 криз, які супроводжувалися валютною кризою і дефолтом уряду (так звані подвійні кризи, або *twin crisis*), а 8 криз характеризувалися як потрійні.

Банківська криза є різновидом фінансових криз (рис. 8.1), до яких також належать валютна та боргова кризи. Деякі вчені додають четвертий вид фінансової кризи – раптового зупинення² (англ. *sudden stop*), наприклад, раптове припинення зовнішнього фінансування, припливу інвестицій.

¹ *Laeven L. Systemic Banking Crises: a new database / L. Laeven, F. Valencia // IMF Working Paper. – 2008. – № WP/08/224. – 78 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08224.pdf>.*

² *Claessens S. Macro-prudential policies to mitigate financial system vulnerabilities in Emerging Markets / S. Claessens, S. R. Ghosh, R. Mihet // Journal of International Money and Finance. – 2013. – Vol. 39. – P. 153–185 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Poverty%20documents/EMERGING_WB_CH05_155-178.pdf.*



Рис. 8.1. Різновиди фінансових криз

Складено авторами.

Взаємозв'язок фінансової, політичної та економічної криз наведено на рис. 8.2.

Таким чином, існує сім різновидів фінансових криз. Вони можуть трансформуватися одна в одну, а на міжнародному рівні поширюватися нерівномірно. Фінансові кризи можуть розвиватися водночас з економічною кризою, але не синхронно, а з певним відставанням або випередженням.

Наприклад, банківська криза може досягати апогею вже на етапі економічної стагнації і тривати навіть під час пожвавлення економіки, а політична – бути наслідком фінансової кризи або, навпаки, політична нестабільність чи збройний конфлікт провокують валютну кризу або паніку серед вкладників та банківську кризу.

За останнє десятиліття кілька країн зазнали серйозних банківських криз, спровокованих розладом у фінансовій системі внаслідок масштабних операцій із порятунку банків (наприклад, Ірландія, Ісландія). Водночас фінансова політика, яка сприяла циклічності економіки (pro-cyclical policy), поряд із низькою конкурентоспроможністю були ключовими факторами, що призвели до кризи державного боргу в Греції та Іспанії: коли іноземні інвестори полишили ринок облігацій послаблених держав, місцеві банки залишилися головними держателями державного боргу.

Подальше зниження рейтингу облігацій урядів спричинило знецінення активів банківської системи та банкрутство багатьох банків, що утримували значні обсяги портфельів вкладень у відповідні зобов'язання. Таким чином, можна констатувати наявність зв'язків між борговими та банківськими кризами. Аналогічна боргово-банківська криза мала місце у 1998 р. в Україні.

Згідно з дослідженням рейтингового агентства Moody's, у зоні євро виникла не одна фінансова криза, а розмаїття специфічних криз¹. Аналіз економістів А. Алте-

¹ European Sovereign Debt and Banking Crises: Contagion, Spillovers and Causality // Moody's Investors Service. Credit policy. – 2014. – Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.moody.com>.



Рис. 8.2. Взаємозв'язок фінансової, політичної та економічної криз

Складено авторами.

ра та А. Бейера показав, що є двосторонній зв'язок між стресом суверенних облігацій та фінансово-банківською кризою¹.

Фахівці центрального банку Іспанії І. Балтеану та А. Ерке на підставі аналізу балансів банків та обсягів суверенних зобов'язань визначили такі різновиди криз:

- 1) виокремлені банківські кризи (тобто ті, які не супроводжуються дефолтами суверенів);
- 2) виокремлені кризи суверенного боргу (коли дефолти за облігаціями суверенів не супроводжуються банківськими кризами);
- 3) подвійні банківсько-боргові кризи, що починаються з банківської кризи та переростають у кризу суверенів;
- 4) подвійні боргово-банківські кризи, коли суверенна криза супроводжується банківською².

¹ Alter A. The Dynamics of Spillover Effects during the European Sovereign Debt Turmoil / A. Alter, A. Beyer // European Central Bank. Working Paper Series. – 2013. – № 1558 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1558.pdf>.

² Balteanu I. Banking crises and sovereign defaults in emerging markets: exploring the links / I. Balteanu, A. Erce // Banco de Espana Working Paper. – 2014. – № 1414. – 46 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeridadas/DocumentosTrabajo/14/Fich/dt1414e.pdf>.

Б. Канделон та Ф. Палм називають чотири головних канали перенесення банківських криз на кризи суверенів¹:

- 1) операції з порятунку банків можуть погіршити стабільність державних фінансів (включаючи участь держави у капіталізації банків, надання підтримки ліквідності, реалізацію державних гарантій за зобов'язаннями банків);
- 2) дотримання зобов'язань щодо забезпечення фінансової стабільності потребуватиме значних витрат бюджету;
- 3) премія за ризик суверенних облігацій зростає, якщо надані гарантії не виконуються урядом, що підвищує вартість запозичень для державного і приватного секторів;
- 4) спад в економіці, що зазвичай супроводжує фінансову кризу, підвищує дефіцит бюджету і зумовлює збільшення державного боргу.

У післявоєнній історії банківської системи світу траплялися значні **національні банківські кризи** в США (1984–1991 рр.), Швеції (1990–1993 рр.), Фінляндії (1991–1994 рр.) та Франції (1991–1998 рр.), які не справляли істотного негативного впливу на економіку країн (табл. 8.1). Банкрутство обмеженої кількості банків не поширювалося на всю фінансову систему і не спричиняло масштабного макроекономічного спаду. Наприклад, у Швеції криза ліквідності примусила центральний банк (Rigsbank) виділити банківській системі значні кошти і втрутитися в роботу проблемних банків. Було реалізовано стабілізаційну стратегію, що охоплювала націоналізацію та реструктуризацію неплатоспроможних банків (зокрема шляхом створення двох “поганих” банків), а вкладення коштів на підвищення ефективності збалансовано емісією довгострокових боргових зобов'язань уряду. У результаті економіка Швеції не зазнала дестабілізуючого впливу банківської кризи на інфляцію або державний сектор.

Банківську кризу точніше називати фінансово-банківською. Зазначені різновиди фінансової кризи переплетені, можуть розгортатися послідовно або водночас.

Таблиця 8.1

Епізоди банківських і боргових криз упродовж 1990–2000-х років, од.

Різновид криз	1990-ті роки	2000-ні роки
Виокремлені банківські	2	77
Виокремлені боргові	14	85
Подвійні	3	36
Подвійні банківсько-боргові	2	17
Подвійні боргово-банківські	1	19
Усього	19	198

Джерело: Laeven L. Systemic Banking Crises Database: An Update / L. Laeven, F. Valencia // IMF Working Paper. – 2012. – № WP/12/163. – 32 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12163.pdf>.

¹ Candelon B. Banking and Debt Crises in Europe. The Dangerous Liaisons? / B. Candelon, F. C. Palm // CESifo Working Paper. – 2010. – № 3001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/_3001.html.

Наприклад, валютні кризи у країнах з економікою, що розвивається, часто переросли в системну банківську кризу (подвійну кризу), феномен якої вперше дослідили Г. Камінські та К. Рейнхарт¹. Типовими прикладами подвійних криз є хвиля потрясінь у 1990-х роках (Мексиканська криза (так звана текіла криза) 1994 р., Азіатська фінансова криза 1997 р. та Російська фінансова криза 1998 р.). Валютні кризи відбувалися у 1992–1993 рр. у кількох країнах Європейського Союзу (Великобританії, Італії, Фінляндії, Швеції) та Норвегії. Системна банківська криза і валютна криза поєднувалися у 55 % випадків із 120 прецедентів. Лише у період після кризи іпотеки в США у 2007 р. і колапсу корпорації Lehman Brothers у 2008 р. сталося ще 13 системних криз і 10 випадків, які можна вважати “граничними явищами”. До них належать кризи в Ісландії, Казахстані та Україні.

Згідно з дослідженнями К. Рейнхарта і К. Рогофф, ідентифіковано 296 фінансових криз у 66 країнах за період 800 років і 138 банківських криз після Другої світової війни². Науковці виявили дві спільні характеристики напередодні банківських криз у розвинутих країнах та країнах, що розвиваються:

- 1) зростання припливу капіталу у банківський сектор;
- 2) підвищення цін на житло та активи підприємств.

Банківська криза має два різновиди – системна банківська (охоплює банківський сектор) та криза в окремому банку. Остання проявляється як погіршення його фінансового стану і припинення виконання операційних функцій. Типовим прикладом є затримка здійснення платежів та розрахунків за розпорядженнями клієнтів. Криза певного банку може спровокувати системну банківську кризу, якщо він має системне значення (див. парагр. 8.2.3). У більшості випадків криза на рівні банку триває на тлі загальної системної кризи. Скрутне становище у кількох подібних банках, навіть таких, що не мають системного значення, також може спричинити системну кризу. В широкому розумінні теоретики й регулятори завжди розглядають банківську кризу як системну. З погляду стабільності фінансової системи, предметом дослідження є банківські системні кризи, а також кризи у системно важливих банках. Банківська криза виникає як результат накопичення багатьох проблем банківського сектору, котрі можуть стосуватися не лише фінансового сектору, а й реального сектору економіки та сфери регулювання.

Експерти МВФ з'ясували, що *системні банківські потрясіння відрізняються від банківських криз*, оскільки останні визнаються втручанням держави у розв'язання проблем у банківському секторі лише тоді, коли системне потрясіння (англ. systemic bank shock) загрожує фінансовій стабільності загалом. Фінансові потрясіння (англ. disturbances) – це короточасні, неглибокі, локальні розлади (збої) у фінансовій

¹ Див.: Kaminsky G. L. The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems / G. L. Kaminsky, C. M. Reinhart // The American Economic Review. – 1999. – Vol. 89, № 3. – P. 473–500 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.theigc.org/sites/default/files/sessions/The%20Twin%20Crises_The%20Causes%20of%20Banking%20and%20Balance%20of%20Payments%20Problems.pdf.

² Reinhart C. M. This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly / C. M. Reinhart, K. R. Rogoff. – Princeton : Princeton University Press, 2011. – 512 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://press.princeton.edu/titles/8973.html>.

системі (наприклад, різкі зміни процентних ставок на міжбанківському ринку, тимчасове закриття грошових ринків, раптове зниження курсу національної валюти). Поширення потрясінь у часі й просторі призводить до виникнення фінансової кризи. Банківська паніка, або масове вилучення коштів вкладниками, переважно є короткочасним явищем, яке раптово погіршує ліквідність банків і стає результатом втрати довіри до них контрагентів.

Середня тривалість банківських криз, за різними оцінками, становить від чотирьох до п'яти років, із тенденцією до збільшення протягом останніх 20 років¹. Пропонуємо виокремлювати три фази системної банківської кризи:

- 1) потрясіння;
- 2) приборкання кризи;
- 3) вихід з кризи та подолання її наслідків.

На етапі приборкання кризи центральні банки (регулятори) та уряд вживають антикризові заходи, надаючи банкам не тільки вказівки та рекомендації, а й допомогу, коли це обґрунтовано з позицій суспільних інтересів або правлячих кіл. Антикризові заходи передбачають набір певних інструментів та порядок їх застосування. Важливі оперативність і готовність держави допомагати банківському сектору.

У період виходу з кризи вносяться відповідні зміни до механізму регулювання діяльності банків, оцінюються результати антикризових заходів, завершується очищення системи від слабких (нежиттєздатних) банків. Тривалий час потрібен для відновлення довіри учасників ринку до банків і зміни стереотипів, сформованих у банківській спільноті за часів “легких грошей”.

Банківські кризи поділяють на: кредитні кризи (ситуації раптового зупинення кредитування клієнтів банками внаслідок дефіциту коштів та/або підвищення вимог до позичальників), кризи ліквідності (виснаження ліквідності у банків) та кризи довіри (вилучення коштів вкладниками з банків внаслідок недовіри до банків). Кредитна криза характеризується тривалістю, оскільки кредитування є інертним процесом. У англійській літературі вони дістали назву *credit crunch* (кредитний затор). Згорання кредитування банками реального сектору може сприйматися також як наслідок кризи. Кредитний крах (обвал) або зупинення кредитування реального сектору є станом кредитної системи, коли кредитори різко згортають кредитування через два види причин: а) обмеження кредитних ресурсів, закриття доступу до джерел фінансування та/або б) підвищення вимог, обмеження з боку регуляторів. Кредитному краху (обвалу) передують етап “легких грошей”, кредитного буму, коли кредити надаються позичальникам із низькою спроможністю до їх обслуговування та погашення. Банківська паніка та кредитний затор пов'язані: вилучення коштів контрагентами звужує ресурсну базу, а погіршення якості кредитів і рішення обмежити кредитування викликають занепокоєння вкладників фінансовим станом банку, якому вони довірили заощадження.

¹ *Boyd J. Banking Crises and Crisis Dating: Theory and Evidence / J. Boyd, G. De Nicolò, E. Loukoianova // IMF Working Papers. – 2009. – WP/09/141 – 50 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09141.pdf>.*

Питання банківських криз дедалі частіше привертає увагу українських вчених¹. Їхні зусилля спрямовані на адаптацію певних інструментів подолання кризи до національної специфіки. Незважаючи на численні спроби дослідити системну кризу в банківському секторі, вітчизняна наука не досягла консенсусу в її визначенні (табл. 8.2).

Таблиця 8.2

Визначення системної банківської кризи зарубіжними та вітчизняними економістами

Автор	Визначення
<i>Зарубіжні вчені</i>	
Дж. Капріо, Д. Клінгелбіл	Системна банківська криза – стан банківської системи, коли капітал більшості або всіх банків суттєво зменшується
К. Деміргуч-Кунт, Е. Детрагаче	Банківська системна криза – ситуація, коли суттєві сегменти банківського сектору стають неплатоспроможними або неліквідними й не здатні працювати без спеціальної допомоги з боку монетарних або наглядових органів
Р. Дуагупта, П. Касін	Банківська криза – стан банківської системи, зумовлений сукупністю взаємопов'язаних потрясінь макроекономічного, валютного та фінансового характеру
Л. Левін, Ф. Валенсія	Системна банківська криза – ситуація, коли корпоративний та фінансовий сектори країни потерпають від значної кількості банкрутств, а фінансові інститути та корпорації постають перед значними труднощами щодо вчасних виплат за укладеними контрактами
А. Тавасієв	Системна банківська криза – стрімке та масштабне погіршення якості діяльності великої кількості банків під впливом несприятливих факторів макроекономічного, інституційного, регулятивного та іншого характеру, що проявляється

¹ *Барановський О. І.* Фінансові кризи: передумови, наслідки і шляхи запобігання : монографія / О. І. Барановський. – К. : КНТЕУ, 2009. – 754 с.; Регулювання діяльності банків в умовах глобальних викликів : монографія / Л. О. Примостка, М. М. Діба, О. О. Чуб та ін.; за ред. Л. О. Примостки. – К. : КНЕУ, 2012. – С. 100–115; *Петик Л. О.* Кризи банківської системи: характеристики та критерії класифікацій / Л. О. Петик, С. В. Федорова // Науковий вісник НАТУ України. – 2010. – Вип. 20.2. – С. 225–230; *Зарицька І.* Передумови та особливості прояву сучасної світової банківської кризи / Зарицька І. // Вісник НБУ. – 2009. – № 6 (160). – С. 20–29; *Пацера М.* Світова фінансова криза та її наслідки для банківської системи України / М. Пацера // Вісник НБУ. – 2009. – № 1. – С. 28–33; *Довгань Ж. В.* Фінансова стійкість банківських установ у період економічної кризи / Ж. В. Довгань // Вісник НБУ. – 2009. – № 4. – С. 45–47; *Багратян Г.* Криза та регулювання фінансової системи: уроки і перспективи / Г. Багратян, І. Кравченко // Вісник НБУ. – 2009. – № 8. – С. 19–23; *Петик Л. О.* Банківські кризи та методи їх подолання : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Л. О. Петик ; Львів. держ. фін. акад. – Л., 2011. – 24 с.; *Барановський О. І.* Предтечі фінансових криз / О. І. Барановський // Фінанси України. – 2009. – № 3. – С. 3–22; *Кабанов В. Г.* Методологічні засади ідентифікації кризових явищ на ринку фінансових інвестицій в Україні / В. Г. Кабанов // Фінанси України. – 2009. – № 4. – С. 109–117; *Петрущак Б.* Сучасні моделі фінансових криз / Б. Петрущак // Вісник Львівського університету. – 2010. – № 44. – С. 70–80 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mpr.ub.uni-muenchen.de/30020/1/MPRA_paper_30020.pdf.

Закінчення табл. 8.2

Автор	Визначення
	в нездатності значної кількості кредитних організацій, а нерідко й банківської системи загалом виконувати об'єктивно необхідні функції в економіці, проводити базові та інші банківські операції й забезпечувати власний поступальний розвиток
І. Ковзанадзе	Банківська криза – погіршення якості банківських активів, а також відповідне погіршення фінансових результатів діяльності великої кількості банків, виникнення у них проблем з ліквідністю під впливом кризових чинників у контексті системної банківської кризи
Українські вчені	
В. Коваленко, О. Крухмаль	Банківська криза – невід'ємна риса ринкової економіки, що призводить до паралізації платіжної системи, коливань курсу національної валюти, зумовлює загострення політичних обставин
А. Степаненко	Криза банківської системи – ситуація, за якої система перестає виконувати свої ключові функції
І. Зарицька	Банківська криза – глибоке розбалансування банківської системи, що проявляється через неспроможність суб'єктів системи ефективно виконувати свої функції та супроводжується виходом фінансових параметрів економічних процесів
В. В. Шпачук	Криза банківської системи – об'єктивне стресове явище банківської системи, проявами якого є порушення сталості банківської системи, неспроможність суб'єктів системи дотримуватись обов'язкових вимог банківської діяльності, виконувати покладені на них функції та взяті зобов'язання, що потребує узгоджених ефективних дій органів державного управління та власників і менеджменту банківських установ
О. П. Буряк	Банківська криза – різке погіршення стану банківської системи, що спричиняє банківську паніку й виражається у масовому вилученні вкладів, різкому скороченні кредитування, значному підвищенні норми процента, масовому зупиненні платежів банками та зростанні фінансових банкрутств
О. О. Чуб	Банківська криза – неспроможність більшої частини банків виконувати свої основні функції

Складено за: Шпачук В. В. Криза банку та банківської системи: основні поняття, суб'єкти державного управління / В. В. Шпачук // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. – № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.du.nauka.com.ua/?op=1&z=155>; Буряк О. П. Банківська криза: суть, причини, наслідки / О. П. Буряк // Держава та регіони. Сер. : Економіка та підприємництво. – 2013. – № 2 (71). – С. 199–201.

На наш погляд, системна банківська криза означає таке потрясіння банківської системи, коли її “ядро” виявляється нездатним нормально виконувати свої ключові функції (залучення заощаджень від інвесторів і вкладників, фінансування реального сектору та проведення платежів і розрахунків) без зовнішнього втручання (з боку держави). Втрата або погіршення функціональності

банків призводить до подальшого зниження довіри до банків і панічної поведінки вкладників.

У визначенні причин банківських криз погоджуємося з вченими, що пропонують виокремлювати проблеми на макро-, мезо- та мікрорівнях. Макрорівень характеризується накопиченням дисбалансів у національній економіці, мезорівень – фінансовою нестійкістю банківської системи загалом, мікрорівень – вразливістю до потрясінь конкретних банків. Разом із тим у вітчизняних дослідженнях не розмежовуються причини і наслідки криз, індикатори та форми їх прояву, не наводяться результати статистичного аналізу впливу різних факторів на ймовірність кризи.

До причин банківських криз, особливо тих, що стосуються кризи довіри, відносять асиметрію інформації та прогалини в регулюванні банківського сектору. Асиметрія інформації притаманна українському фінансовому ринку, що підтверджується багатьма дослідженнями. Під нею розуміють ситуацію, коли інформація про товари нерівномірно розподілена між учасниками ринку, тобто окремим учасникам відома важлива інформація, що безпосередньо стосується предмета угоди, якою не володіють інші учасники договору. Наприклад, банкір краще обізнаний у становищі свого банку, пропонуючи клієнтам відкриття депозиту, ніж вкладники. Значна асиметрія інформації призводить до невважених рішень у прийнятті ризику¹. Провали (прогалини) у регулюванні банків також мають бути визнані однією з основних причин банківської кризи, незважаючи на постійне вдосконалення механізмів банківського нагляду, на що звертають увагу фахівці Світового банку².

Одну з перших спроб класифікації банківських криз зробили економісти Світового банку Дж. Капріо та Д. Клінгбіл у 1996–1999 рр.³ Вони визначили їхнім головним критерієм втрату банками капіталу (адекватного ризикам). У 2002–2005 рр. вчені А. Деміргуч-Кунт і Е. Детрагач розвинули концепцію Капріо і Клінгбіл, визначивши три критерії банківських криз за результатами подій у 94 країнах за 1980–2002 рр. Вони охарактеризували системну банківську кризу як ситуацію, коли суттєві сегменти банківського сектору стають неплатоспроможними чи неліквідними або не можуть працювати без спеціальної допомоги з боку органів монетарної політики чи регуляторів⁴. А. Деміргуч-Кунт і Е. Детрагач класифікували епі-

¹ Див.: George A. Akerlof, A. Michael Spence, Joseph E. Stiglitz: *Markets with Asymmetric Information*. – 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://online.sfsu.edu/mbar/ECON605/presentations/ASS1.pdf>.

² *Bank Regulation and Supervision around the World: A Crisis Update* / M. Čihák, A. Demirgüç-Kunt, M. S. M. Peria, A. Mohseni-Cheraghloou // *World Bank Policy and Research Working Paper*. – 2012. – № 6286. – 50 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/12159/wps6286.txt?sequence=2>.

³ *Caprio G. Bank Insolvencies: Cross-Country Experience* / G. Caprio, D. Klingebiel // *World Bank Policy Research Working Paper*. – 1996. – PRWP1620. – 60 p.; *Caprio G. Episodes of Systemic and Borderline Financial Crises* / G. Caprio, D. Klingebiel. – Washington, D.C. : World Bank Mimeo. – 1999.

⁴ *Demirgüç-Kunt A. Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability? An Empirical Investigation* // A. Demirgüç-Kunt, E. Detragiache // *Journal of Monetary Economics*. – 2002. – Vol. 49. – P. 1373–1406.

зоди банківських потрясінь (англ. banking distress) як системні, коли виникала принаймні одна з таких ознак:

- 1) великомасштабна націоналізація банків;
- 2) надзвичайні заходи для допомоги банківській системі (оголошення вихідних для банків, заморожування вкладів, банківські гарантії за вкладами);
- 3) вартісний обсяг допомоги досягав 2 % ВВП,
- 4) або непрацюючі активи становили 10 % активів на етапі апогею кризи.

Із зазначених критеріїв три стосуються втручання держави, і тільки останній вимірюється кількісно на підставі звітності банків. Частка непрацюючих активів охоплює не лише фактично прострочені, а й потенційно проблемні активи, якщо фінансовий стан контрагента однозначно погіршився. Згодом економісти додали¹ ще один критерій початку кризи – явище банківської паніки, або “набігу” на банк (англ. bank run), відповідно вважаючи кризу завершеною, коли дострокове вилучення вкладів припинилося. К. Рейнхард і К. Рогофф запропонували одну з двох ознак як критерій банківської кризи²:

- 1) банківська паніка, яка призводить до закриття, злиття або поглинання державою однієї і більше фінансових установ;
- 2) за відсутності банківської паніки – закриття, злиття, поглинання або широкомасштабна урядова допомога важливій фінансовій установі, групі установ, що дає поштовх схожим подіям для інших фінансових установ.

На думку економістів Л. Левена та Ф. Валенсія³, системною банківською кризою є ситуація, коли виконується принаймні один із критеріїв:

- a) зниження залишків коштів вкладників перевищує 5 % на місяць;
- б) запровадження заморожування вкладів або незабезпечених гарантій;
- в) підтримка ліквідності як частка вимог центрального банку в загальній сумі вкладів банків надається в обсязі 5 % та перевищує як мінімум удвічі цей показник попереднього року.

На нашу думку, про системну банківську кризу свідчить наявність хоча б однієї з ознак, наведених у табл. 8.3.

Критично високу частку проблемних кредитів у кредитному портфелі багато спеціалістів та регуляторів визнають однією з ключових ознак початку, розвитку та закінчення банківських криз. Статистика щодо проблемних кредитів (додаток А) свідчить про найгострішу ситуацію в цьому сенсі в Казахстані, Хорватії, на Кіпрі, в Україні, Греції, Угорщині, Ірландії, Італії. Стан кризи банківського сектору підтверджується наявністю суб'єктивних очікувань нових банкрутств банків, тривожним сприйняттям будь-яких новин про їхню діяльність (позитивних – з недовірою, а негативних – з довірою). Частка банків, віднесених регулятором до проблемних, може досягати 20 % загальної кількості установ.

¹ Banking Crises Database : Appendix / G. Caprio, D. Klingebiel, L. Laeven, G Noguera // Systemic Financial Crises / ed. by P. Honahan, L. Laeven. – Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2005.

² Reinhart C. This Time Is Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises / C. Reinhart, K. Rogoff // NBER Working Paper. – 2008. – № 13882. – 123 p.

³ Laeven L. Systemic Banking Crises Database: An Update / L. Laeven, F. Valencia // IMF Working Paper. – 2012. – № WP/12/163. – 32 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12163.pdf>.

Критерії системної банківської кризи

Критерій	Кількісний вимір
Банківська паніка	Щодекадне зниження залишків коштів клієнтів на 5 % протягом 1 міс.
Реорганізація банків	Кількість банків, що переведені до категорії проблемних, визнані неплатоспроможними, де призначена ліквідація
Націоналізація банків	Кількість націоналізованих системно важливих банків та обсяги державних інвестицій
Надзвичайні заходи	Немає кількісних вимірів
Масштабна допомога	Від 2 % ВВП, або 5 % видатків державного бюджету
Масштабне рефінансування банків	Частка рефінансування у системно важливих банків більша за 5 % їхніх зобов'язань
Погіршення якості активів	Частка прострочених кредитів у загальних активах 15 % і більше, або частка проблемних активів у загальних активах 10 % і більше
Припинення кредитування	Щомісячне зниження обсягу кредитного портфеля на 5 % протягом 3 міс.

Складено авторами.

До зазначених критеріїв слід додати сигнали раннього попередження (СРП) про наближення кризи. Фахівці МВФ звернули увагу на те, що індикатори банківської кризи зазвичай відображають не саму кризу, а заходи реагування центральних банків і органів регулювання на кризові явища¹. Це ускладнює виявлення часу початку й завершення кризи. Як СРП потрясінь банківської системи пропонуємо виокремлювати для моніторингу такі показники, вважаючи надмірно високим подвійне перевищення середніх темпів за попередні п'ять років:

- 1) збільшення частки збиткових підприємств;
- 2) скорочення обсягів валового внутрішнього продукту, промислового виробництва;
- 3) підтримання негативного сальдо платіжного балансу;
- 4) зменшення обсягів іноземних інвестицій;
- 5) підвищення рівня безробіття;
- 6) надзвичайно високі темпи приросту кредитного портфеля банків;
- 7) надмірно високі темпи збільшення обсягу кредитів щодо ВВП;
- 8) надто високі темпи приросту цін на житло;
- 9) надмірно високі темпи зростання грошової маси (порівняно зі змінами валового внутрішнього продукту);
- 10) надмірна валютизація депозитного і кредитного портфелів;
- 11) високе співвідношення кредитів і депозитів клієнтів (більше 120 %);
- 12) зростання частки міжбанківських запозичень (від 10 % і більше) у зобов'язаннях банків;
- 13) посилення залежності банків від коштів фізичних осіб (частка таких коштів у зобов'язаннях перевищує 45 %).

¹ *Boyd J. Banking Crises and Crisis Dating: Theory and Evidence / J. Boyd, G. De Nicolò, E. Loukoianova // IMF Working Papers. – 2009. – WP/09/141 – 50 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09141.pdf>.*

Дослідження фахівців центрального банку Фінляндії, присвячене індикаторам наближення системної банківської кризи в 11 країнах ЄС, визначило найадекватнішими сигналами *темпи приросту співвідношення кредитів і депозитів та цін на житло*, а у другу чергу – темпи зростання й тенденції у зміні обсягів іпотечних кредитів та кредитів домогосподарствам¹. Виявлено, що зазначені індикатори сигналізують про наближення кризи за три–чотири роки заздалегідь. Макроекономічні показники, за винятком реального приросту ВВП, не видаються прийнятними в ролі сигналізаторів.

Боргова криза (загроза дефолту за облігаціями урядів) також може спричиняти банківську кризу. У доповіді Базельського комітету з фінансової стабільності² відзначаються чотири головні канали впливу погіршення кредитоспроможності суверенів на банківську систему:

- 1) вкладення банків у борги урядів має негативні наслідки для активів у разі погіршення рейтингу таких інструментів;
- 2) підвищений ризик суверенів скорочує вартість застави, яка може використовуватися для залучення фінансування;
- 3) зниження рейтингу суверена зазвичай переростає у погіршення рейтингів банків, розташованих у країні зі зниженим рейтингом;
- 4) підвищений ризик суверена зменшує вартість явних або неявних гарантій уряду для банків.

Нещодавнім прикладом є боргова криза в зоні євро: у 2009 р. виникла ситуація, коли для більшості країн регіону було складно або неможливо погасити чи рефінансувати державний борг без допомоги третіх осіб. Цю кризу спровокували події у банківському секторі США: стагнація американської економіки спричинила хвилю дефолтів за житловою іпотекою, і банки в усьому світі, що мали інвестиції, пов'язані з такою іпотекою, зазнали істотних збитків. Європейські банки розміщували на іпотечному ринку США величезні кошти. Прагнучи врятувати банки від банкрутства, уряди багатьох країн ЄС виділили значні кошти з бюджету, особливо масштабну допомогу надали банківському сектору в Бельгії, Великобританії, Данії, Ірландії, Нідерландах, Німеччині, Франції, а серед інших країн Західної Європи – у Швейцарії. В Ірландії через надмірні витрати з бюджету виникла реальна загроза банкрутства держави, що змусило уряд звернутися за фінансовою допомогою до ЄС. У 2009 р. в економіці ЄС розпочався етап рецесії, а залежність банків від державної підтримки зростала. Учасники ринку були вкрай занепокоєні, що уряди країн будуть неспроможні надалі рятувати банки. Виникла криза недовіри. До 2012 р. боргова криза змусила 5 із 17 країн єврозони звернутися за допомогою до інших країн. Проте на кінець 2012 р. ризик “зараження” для інших країн єврозони значно зменшився у зв'язку з успішною бюджетною консолідацією та реалізацією структурних реформ у країнах, найбільш схильних до ризику.

¹ Laina P. Leading indicators of systemic banking crises: Finland in a panel of EU countries / P. Laina, J. Nyholma, P. Sarlinb // Bank of Finland Research. Discussion Papers. – 2014. – № 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ideas.repec.org/p/hhs/bofrdp/2014_014.html.

² The impact of sovereign credit risk on bank funding conditions // CGFS Papers. – 2011. – № 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/cgfs43.pdf>.

Як додаткові індикатори банківської кризи доцільно використовувати спреди за свопами кредитних дефолтів¹. У численних дослідженнях західних економістів йдеться про експозиції західноєвропейських банків у облігаціях урядів країн – членів ЄС². Банки, що мають значні експозиції в суверенних облігаціях, наражаються також на валютний ризик, оскільки лише в одному випадку емісія облігацій проведена сувереном у національній валюті. Багато західноєвропейських банків уразливі до істотних потенційних збитків унаслідок вкладень в облігації країн GIIPS (Греція, Італія, Ірландія, Іспанія та Португалія).

Аналіз даних свопів кредитних дефолтів країн – членів ЄС показав (рис. 8.3), що зберігається істотний розрив між країнами із різним рівнем розвитку, а також усередині кожної групи. Використання цього індикатора потребує зваження на спекулятивні фактори, тому слід звертати увагу на тенденцію, а не на короткострокові коливання.

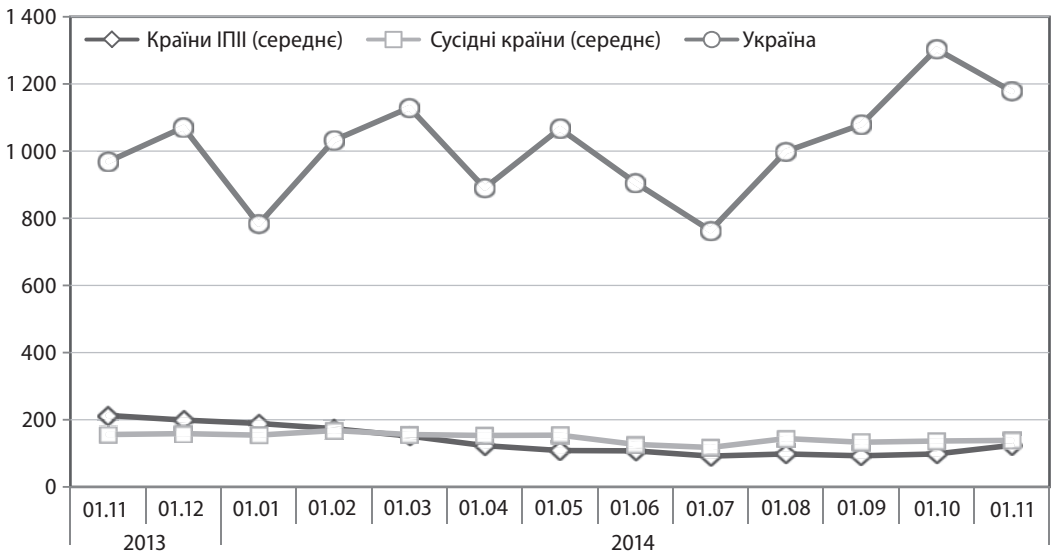


Рис. 8.3. Динаміка спреда за свопами кредитного дефолту України, групи ІІІ та сусідніх країн (Польщі, Росії, Румунії, Словаччини, Угорщини)

Примітка. У вибірку не потрапили дані про Грецію та Кіпр через відсутність інформації.

Складено за: Sovereign default probabilities online // Deutsche Bank Research [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.dbresearch.com>.

¹ Свop кредитного дефолту (англ. credit default swap) — похідний інструмент, що використовується для страхування від неплатежу за боргами. Уперше був запроваджений у 1994 р. Ставка за цим свопом тим більша, чим вищий ризик дефолту, оцінений кредиторами та продавцями захисту від дефолту.

² The impact of sovereign credit risk on bank funding conditions // CGFS Papers. – 2011. – № 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/cgfs43.pdf>; The Systemic Risk of European Banks during the Financial and Sovereign Debt Crises / B. Lamont, R. Correa, X. Huang, H. Zhou // Board of Governors of the Federal Reserve System. International Finance Discussion Papers. – 2013. – № 1083 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.federalreserve.gov/pubs/ifdp/2013/1083/ifdp1083.pdf>.

Рівень кредитного ризику України, за оцінками продавців, значно перевищує рівні сусідніх країн (Польщі, Росії, Румунії, Словаччини, Угорщини) та країн “проблемної групи” (Іспанії, Ірландії, Італії та Португалії; позначено на графіку як “країни ІПШ”). Протягом 2014 р. перевищення спредів за зобов’язаннями України над спредами країн ІПШ зросло з 627 пунктів у січні до 1054 пунктів у жовтні, а щодо сусідніх країн – відповідно з 594 до 1039. Перевищення спредів України над спредами цих двох груп демонструє позитивну кореляцію (+0,9793), а між спредами України та проблемної групи ІПШ існує незначна від’ємна кореляція, близька до нульового рівня (-0,1288).

Протягом 2014 р. спостерігалися дві хвилі коливання премії (спреду) за свопами кредитного дефолту суверенних зобов’язань України на тлі відносно стабільного середнього спреду країн порівняльних вибірок (рис. 8.4).

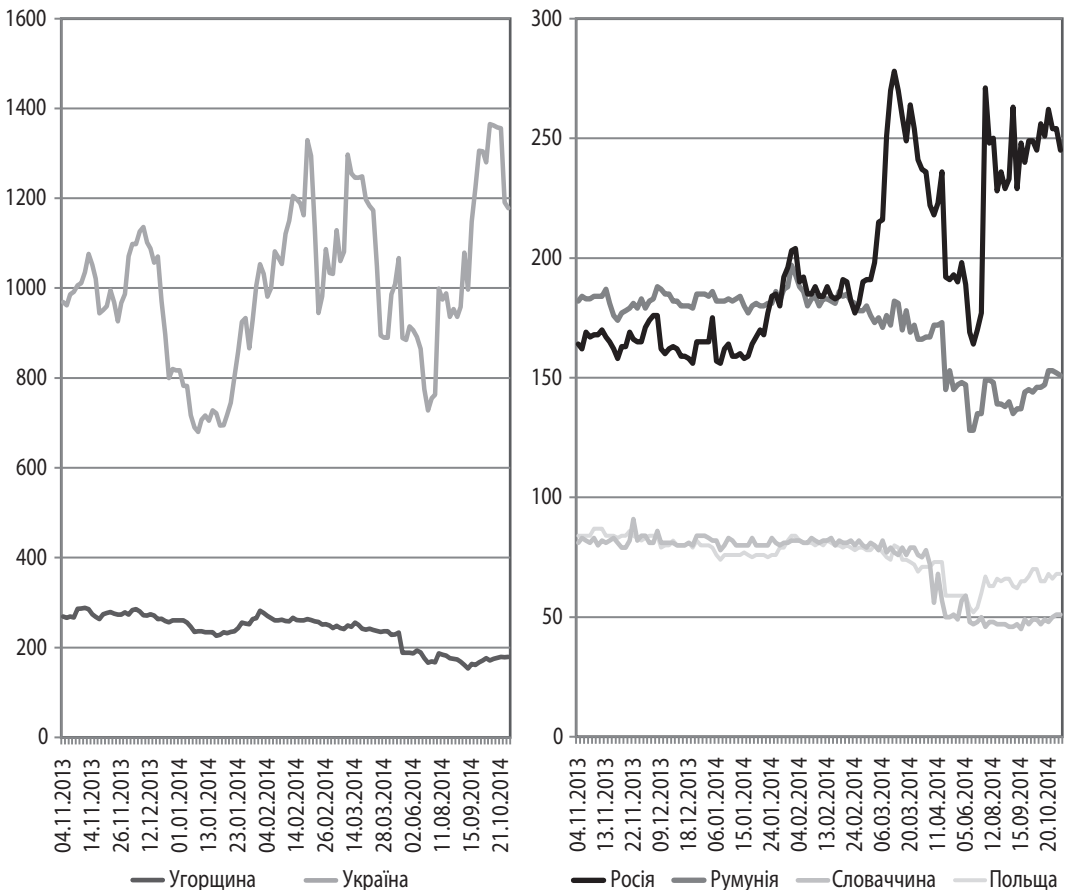


Рис. 8.4. Спред за свопами кредитних дефолтів зобов’язань України та сусідніх із нею країн, жовтень 2013 р. – жовтень 2014 р.

Складено за: Sovereign default probabilities online // Deutsche Bank Research [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.dbresearch.com>.

Відзначається синхронність у коливаннях спредів за свопами кредитного дефолту України та Росії, зберігається суттєве перевищення цього показника України порівняно із сусідніми країнами. Амплітуда коливань спреду (у діапазоні від 760 до 1300 пунктів) відображає економічну та політичну нестабільність у державі, а відставання від середнього значення у жовтні 2014 р. перевищувало 1000 в. п. (одразу після парламентських виборів спред помітно знизився).

8.1.2. Вплив глобальної фінансової кризи 2000-х років на банківський сектор

Глобальна фінансова криза, що розпочалася у 2007–2008 рр., – це банківсько-фінансова криза, яка охопила практично всі національні банківські системи і проявилася у формі іпотечної кризи, банкрутства банків і зниження цін на акції, започаткувавши світову економічну кризу 2008–2012 рр. (яку іноді називають “великою рецесією”, англ. Great Recession, на відміну від Великої депресії 1929–1930 рр.; етап рецесії не закінчився у багатьох провідних і менш розвинутих країнах досі). Якщо до 2010 р. ця криза позначалася як криза 2008–2010 рр., то після хвилі нових банкрутств банків та боргової кризи у зоні євро у 2010–2012 рр. була визнана завершеною у 2013 р. У 2014 р. в окремих державах – членах ЄС зберігалися деякі негативні тенденції минулих років: наприклад, у липні 2014 р. після визнання проблемного стану другого за розміром активів банку Португалії Banco Espirito Santo у країні розпочалася нова банківська криза. Про нову хвилю таких криз на національному рівні попереджають аналітики з початку 2014 р., привертаючи увагу до таких сигналів:

- 1) раптова девальвація курсів валют у Аргентині, Туреччині, Україні;
- 2) потенційна загроза дефолту за боргами урядів країн, що розвиваються, внаслідок політичної нестабільності;
- 3) подальше зростання частки проблемних кредитів за іпотекою у США поряд із рекордним державним боргом у цій країні.

Нещодавня банківсько-фінансова криза розпочалася з банкрутства найбільших у світі американських інвестиційних банків: Bear Stearns та Merrill Lynch були поглинені іншими фінансовими корпораціями, Lehman Brothers – ліквідований як неплатоспроможний, перепроданий, Goldman Sachs і Morgan Stanley змінили статус на комерційні банки. Початок кризи припадає на серпень 2007 р., коли зазнав краху інвестиційний банк Bear Stearns, потім у такій самій ситуації опинився іпотечний банк IndyMac Bank у липні 2008 р., але повною мірою криза набула світового виміру після краху міжнародної корпорації Lehman Brothers, на допомогу держави якій розраховували не лише її акціонери, а й учасники ринку. В США з 2008 по 2014 р. (станом на кінець червня) зазнали краху 502 банки різного масштабу. Фінансово-банківська криза спричинила суттєві труднощі у багатьох європейських банків, особливо тих, що активно розміщували ресурси в іпотечні цінні папери США та регулярно позичали на тих самих ринках оптове фінансування. Саме у зв'язку з фінансовими потрясіннями на американському ринку в кризовому становищі опинилися банківські системи Швейцарії (найбільші банки UBS, Credit Swiss) та Великобританії (Northern Rock). Кризові явища у британській системі посилювалися через

взаємозв'язок з ісландськими банками (які залучали депозити британських інвесторів) та обвал ринків нерухомості у Великобританії та Ірландії. Банківська система останньої постраждала через іпотечну кризу. Збитки ірландських банків за 2008 р. дорівнювали близько 100 млрд євро, значна їхня частина припала на безповоротні кредити забудовникам або домовласникам, видані у період зростання “бульбашки” на ринку нерухомості, що “луснула” в 2007 р. У результаті в обох країнах було націоналізовано найбільші банки. У Великобританії криза розпочалася з паніки серед вкладників банку Northern Rock у вересні 2007 р. (у результаті банк був націоналізований у лютому 2008 р., а у січні 2010 р. – розділений на “поганий” і “хороший” банки).

В Україні фінансова криза також розпочалася з банківської паніки (серед вкладників кількох найбільших банків). Унаслідок швидкого поширення “зараження” проблемами ліквідності банки раптово припинили іпотечне кредитування, що спричинило стагнацію і подальший обвал ринку нерухомості. Як і щодо Іспанії, високий ступінь відкритості вітчизняної економіки зробив її вразливою до несприятливої кон'юнктури на товарних ринках, що погіршило кредитоспроможність експортерів-позичальників. Валютні спекуляції в результаті девальвації гривні зумовили нову хвилю паніки серед власників гривневих депозитів та серію дефолтів за валютними кредитами.

Для цієї кризи була характерною така послідовність подій (рис. 8.5): обвал цін на нерухомість, зростання рівня дефолтів за іпотекою, виникнення значних збитків у провідних банків, раптове виснаження капіталу банківської системи; криза ліквідності, банківська паніка, закриття міжбанківського оптового фінансування, згорання ринків похідних інструментів для іпотечного фінансування, криза довіри до банків, рейтингових агентств, інвестиційних фондів, хвиля крахів великих (системних) банків, надання державної допомоги банкам; націоналізація в окремих країнах великих банків.

У певних країнах (Австрія, Росія, Угорщина та Україна) ця криза поглиблювалася високим рівнем дефолтів за кредитами в іноземних валютах, які девальвували відносно національних валют. Як зазначив експерт Д. Кавальо¹, фінансові кризи у високодоларизованих економіках країн, що розвиваються, та в окремих країнах зони євро зумовили дискусії стосовно прийнятності припущення деномінації фінансових активів банків у тих валютах, які центральні банки відповідних країн не можуть контролювати. Валютизовані економіки схильні до фінансової кризи через невідповідність в обмінних курсах і розриви у балансах².

Дослідження, проведене фахівцями центрального банку Швейцарії, виявило, що стимулом до кредитування банками позичальників у іноземній валюті у країнах, які розвиваються, є не тільки прагнення клієнтів отримати дешеві кредити, а й нама-

¹ Cavallo D. Financial Dollarization: Help or Hindrance in Maintaining Stability? / D. Cavallo // International Conference marking 20 years of the national currency of the Republic of Kazakhstan (Almaty, 16 Nov. 2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cavallo.com.ar/wp-content/uploads/2013/11/Financial-dollarization1.pdf>.

² Валютизація фінансів у широкому розумінні означає підтримання істотної частки депозитів і кредитів у національній банківській системі в іноземній валюті. Такою валютою може бути також євро та швейцарський франк.

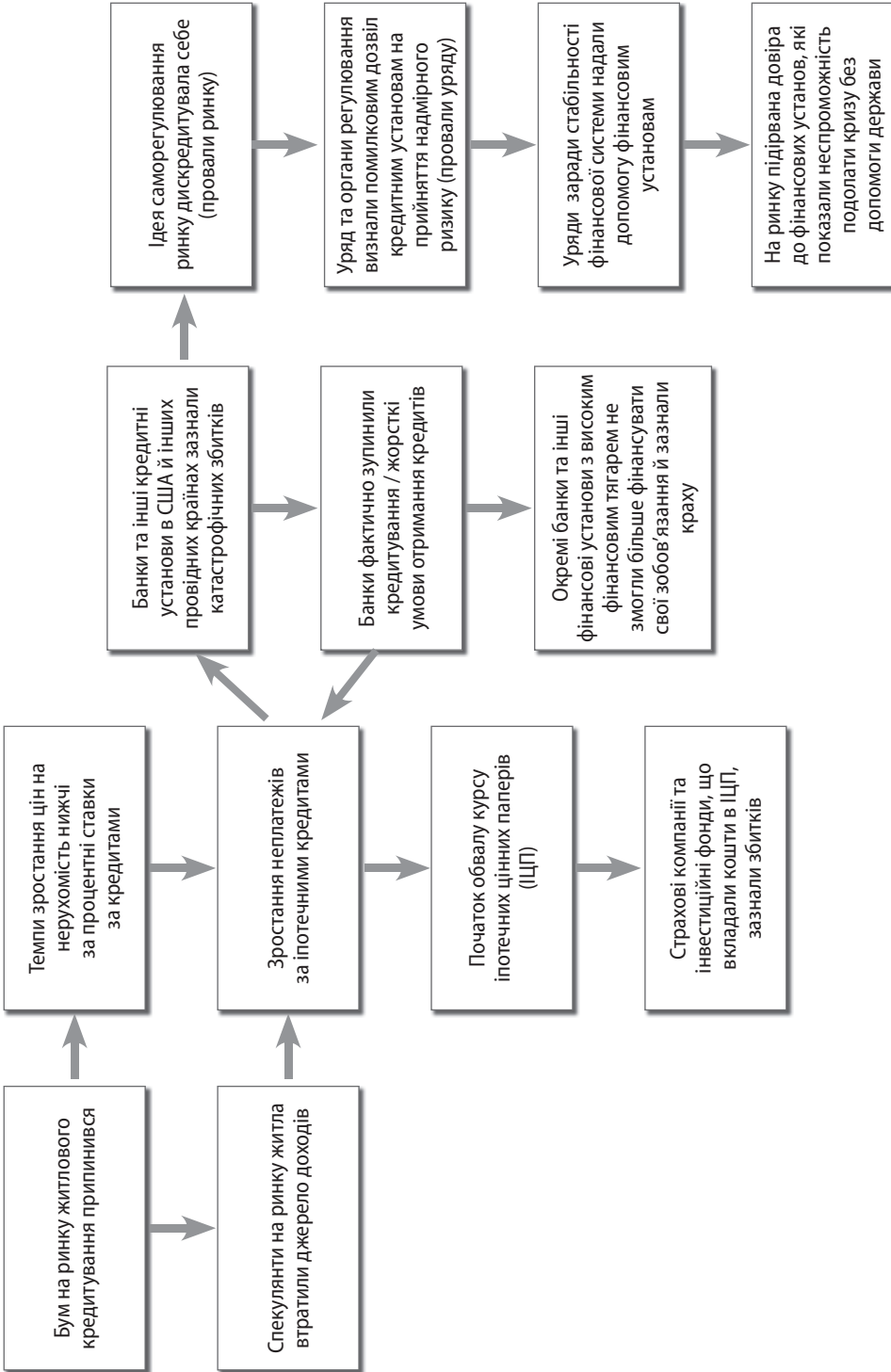


Рис. 8.5. Розвиток глобальної фінансової кризи у 2008 р.

гання банків розміщувати доступні довгострокові валютні ресурси для збалансування активів і пасивів за валютами¹.

Напередодні фінансової кризи в Україні спостерігалось бурхливе зростання валютних кредитів (позичальники намагалися отримати виграш за рахунок удвічі нижчих ставок за цими кредитами порівняно з кредитами у гривні). У результаті девальвації гривні у 2008 р. значна частка таких кредитів перетворилася на проблемні. В Україні дотепер зберігається підвищений рівень валютизації депозитів та кредитів у банківській системі. Збільшення частки валютних депозитів і кредитів у лютому 2014 р. великою мірою пов'язане з девальвацією гривні. На глибину фінансово-банківської кризи в Україні вплинуло закриття (ускладнення) доступу українських банків до оптових запозичень у іноземній валюті: виник подвійний ефект – погіршення якості кредитного портфеля знизило оцінку фінансового стану банків, а іноземні кредитори змінили ставлення до ризику й, відчувши дефіцит ресурсів, не бажали розміщувати ресурси в банках з проблемним фінансовим становищем.

На рис. 8.6. відображена тенденція до зниження валютизації кредитів після стрибка 2008 р. внаслідок девальвації гривні, а також нова хвиля зростання частки валютних кредитів у 2014 р. з цієї самої причини. Банківська система підтримує приблизно однакові рівні валютизації в кредитах та зобов'язаннях.

Зазначимо, що у грудні 2014 р. НБУ та керівники провідних банків країни обговорили проект Меморандуму щодо реструктуризації споживчих кредитів в іноземній валюті. Більшість керівників банківських установ, з огляду на актуальність питання та його соціальну значущість, наголошують на необхідності реструктуризації іпотечних кредитів у іноземній валюті на умовах солідарної відповідальності бізнесу, суспільства та держави. Також представники банків акцентували увагу на заохоченні добросовісних позичальників, котрі сумлінно виконують зобов'язання за кредитами. Проте, на відміну від інших країн, наприклад, Угорщини, статус такого документа нижчий, ніж нормативно-правового акта.

Виникненню кризи передували фінансові інновації, зокрема розвиток складних механізмів сек'юритизації, ринків похідних інструментів, таких як забезпечені іпотекою цінні папери та забезпечені боргові зобов'язання, в яких виплати залежали від базових цін на активи. Ціноутворення на такі інструменти часто ґрунтувалося на зростанні цін на нерухомість, що гарантувало рефінансування базових іпотек. Також стрімкого розвитку набув ринок свопів кредитних дефолтів.

Багато вчених вважають дерегулювання однією з причин глобальної фінансової кризи. Зокрема, у доповіді Національної комісії США з причин фінансової та економічної кризи визнається, що в міру розвитку великі банки тиснули на регуляторів і законодавців, щоб усунути практично всі бар'єри на шляху зростання й конкуренції².

¹ *Brown M.* Foreign Currency Loans – Demand or Supply Driven? / *M. Brown, K. Kirschenmann, S. Ongena* // *Swiss National Bank Working Paper*. – 2011. – №2. – 56 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.snb.ch/n/mmr/reference/working_paper_2011_02/source/working_paper_2011_02.n.pdf.

² *The financial crisis inquiry report: Final report of the National commission on the causes of the financial and economic crisis in the United States / Official government edition*. – 2011. – 21 Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://fcic-static.law.stanford.edu/cdn_media/fcic-reports/fcic_final_report_full.pdf.

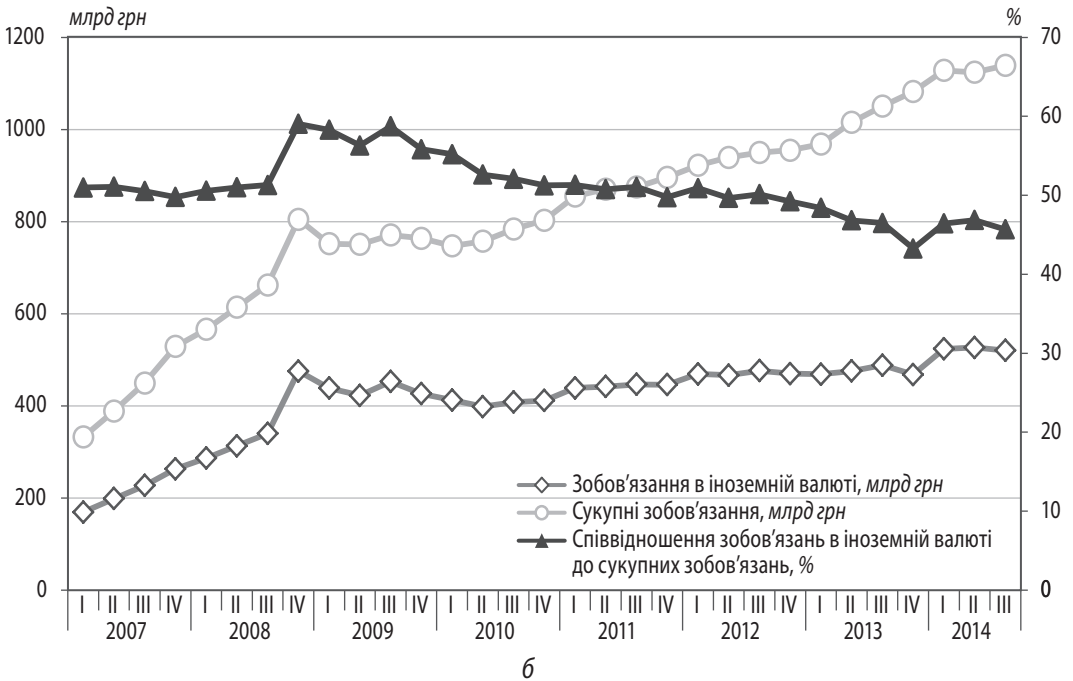
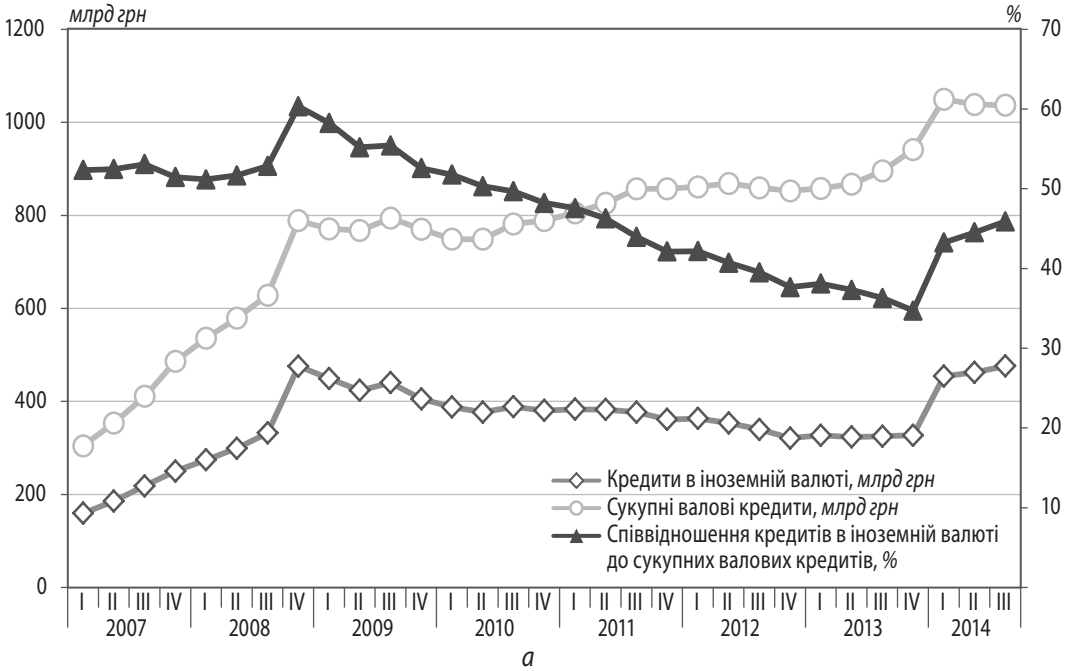


Рис. 8.6. Валютизація кредитів (а) і зобов'язань (б) банків

Джерело: Статистика індикаторів фінансової стійкості // Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=44575.

Фінансове дерегулювання не означає скасування всіх правил і стосується змін у нормативно-правовій базі, які надають фінансовим установам більшу свободу в конкуренції на ринку. Разом із тим інші науковці вважають, що насправді напередодні кризи регулювання банків було неефективним і помилковим, навіть надмірним. Американські вчені П. Маклахлін і Р. Грін визначили, що між 1997 і 2008 р. кількість фінансових нормативних обмежень у зведеному Кодексі федеральних правил зросла з приблизно 40 286 до 47 494, або на 17,9 %, при цьому нормативних обмежень у регулюванні банків – на 18,2 %¹. Інші економісти звертають увагу на те, що Закон Грема – Ліча – Блайлі дозволив поєднати інвестиційний та інші види банківського бізнесу, але не стимулював збільшення інвестицій банками, оскільки лише певні банки вирішили застосовувати таку комбіновану стратегію. Зокрема, два інвестиційні банки, банкрутство яких символізувало початок фінансової кризи, – Bear Stearns і Lehman Brothers, не були пов'язані з жодною депозитною установою². Відсутність регулювання операцій із похідними інструментами та діяльності рейтингових агентств однозначно не може бути причиною виникнення кризи, скоріше, це слід розглядати як передумову для її розгортання. Разом із тим саме згода регуляторів на послаблення стандартів житлового кредитування сприяла поширенню високоризикових операцій з іпотекою – sub-prime mortgages, включаючи кредити без авансового внеску позичальника та без підтвердження доходів.

Нещодавня банківська криза характеризувалася лібералізацією фінансового сектору, яка не супроводжувалася необхідними регулятивними реформами та вдосконаленням нагляду. Зокрема, слабкий розвиток фінансових систем проявлявся в обмежених можливостях залучення капіталу для банків. Недосконалий механізм регулювання та нагляду зумовлював значні невідповідності щодо валютної позиції і строків погашення, а також ризиків концентрації кредитів. Небанківські установи, інвестиційні банки, взаємні фонди та спеціальні структури звичайних банків працювали різною мірою поза межами банківського регулювання. Така “тіньова банківська система” досягла значних обсягів операцій і породила системні ризики, особливо у США.

Глобальна фінансова криза 2008–2010 рр. характеризується такими особливостями:

- поєднання з найглибшою після Великої депресії економічною кризою;
- банкрутство великих банків (системно важливих за сучасною класифікацією);
- надання безпрецедентної державної допомоги банкам, насамперед великим корпораціям;
- катастрофічні наслідки для економік провідних країн;
- послаблення довіри інвесторів та кредиторів до банківського сектору;

¹ *McLaughlin P.* Did Deregulation Cause the Financial Crisis? Examining a Common Justification for Dodd-Frank / P. McLaughlin, R. Greene // George Mason University. Mercatus Center. – 2013. – 19 Jul. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mercatus.org/publication/did-deregulation-cause-financial-crisis-examining-common-justification-dodd-frank>.

² *Calabria M. A.* Did Deregulation Cause the Financial Crisis? / M. A. Calabria // CATO Policy Report. – 2009. – Jul./Aug. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cato.org/policy-report/julyaugust-2009/did-deregulation-cause-financial-crisis>.

- обвал кредитування після кредитного буму (споживчі позики та іпотечні кредити) та ажіотажу на ринку похідних інструментів, зокрема деривативів, пов'язаних з іпотечним фінансуванням;
- тісний зв'язок кризи з іпотечною кризою (так званою кризою високоризикової іпотеки – англ. *subprime mortgage*);
- провали в державному регулюванні, визнання проциклічного характеру Базеля II;
- істотна залежність банків у ресурсах від оптового фінансування (ринків капіталу, синдікованих позик, грошового ринку).

По суті, повністю подолати кризу не вдалося жодній країні, а пройдено лише її апогей. На середину 2014 р. більшість країн перебувають на етапі нормалізації стану банківської системи. Як зазначалося, одним із ключових показників банківської кризи є погіршення якості активів. Про суттєву глибину кризи у Болгарії, Греції, Ірландії, Ісландії, Італії, Казахстані, Киргизії, Литві, Молдові, Румунії, Угорщині, Україні, Хорватії та менший ступінь кризи у високорозвинутих країнах та країнах BRICS свідчать дані додатка А. Статистика також вказує на подолання кризи в Киргизії та Ісландії. Показово, що загалом банківський сектор країн ЄС демонструє навіть погіршення стану під впливом боргової кризи у Греції та на Кіпрі, особливо у Португалії та Іспанії. Зокрема, за визнанням керівників центрального банку Іспанії, національна банківська криза була переплетінням трьох криз: глобальної фінансової, типової іспанської (у зв'язку з надмірним кредитуванням нерухомості та бумом на іпотечному ринку, погіршенням конкурентоспроможності економіки) і боргової кризи в зоні євро за облігаціями урядів¹.

За показником кредитної активності країни світу можна поділити на три групи за рівнем фінансування кредитів за рахунок коштів клієнтів: а) високий (більше 100 %), б) помірний (значення в діапазоні 50–100 %) та в) низький (менше 50 %). Україна належить до першої групи, що свідчить про підвищений ризик ліквідності, а за результатами І кв. 2014 р. це співвідношення у вітчизняній банківській системі зросло до 127 %.

Специфікою зростання кредитної активності українських банків є те, що, по-перше, воно випереджало нарощування реального капіталу, по-друге, культура управління ризиками відставала від визнаних у світі стандартів, по-третє, банки не мали достатньої стійкості до потрясінь ринків. Криза у банківському секторі України замість прогнозованих кількох місяців тривала майже чотири роки: лише у 2011 р. було відновлено масштаби кредитування, але якість активів та довіра вкладників до банків залишилися на кризовому рівні.

Додатковим фактором посилення фінансової кризи та набуття нею глобального характеру є канали транскордонного поширення “зараження” (англ. *contagion*) від перших країн, що постраждали, на інші:

- 1) міжбанківські операції та операції з розміщення ресурсів між материнськими корпораціями та дочірніми установами;

¹ *Ordóñez M. F. Mechanisms to prevent and manage banking crises in the future / M. F. Ordóñez // BIS central bankers' speeches. – 2011. – 1 Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/review/r111207a.pdf>.*

- 2) синдіковані кредити, розміщені єврооблігації, спеціальні ноти та інші запозичення місцевих банків;
- 3) агресивна кредитна політика іноземних банків у країнах, що розвиваються (emerging economies);
- 4) гармонізація механізмів нагляду за банками й регулювання.

Перший канал характеризується як оперативне надання ресурсів та можливість розміщення відносно вільних коштів банками. У випадку кризи ліквідності (загострення ринкової ліквідності або ліквідності фінансування) цей канал може бути перекритий, деякі материнські корпорації відмовили дочірнім банкам у скрутній ситуації й навіть продали або закрили структурні підрозділи у країнах із проблемними ринками. Банки не ізольовані один від одного, криза на рівні однієї установи може легко перекинутися на інші банки.

Кризі 2008–2010 рр. властиві безпрецедентні за характером і масштабами заходи антикризового регулювання (детальніше див. парагр. 8.1.4), вжиті центральними банками, органами регулювання та урядами країн, зокрема:

- підтримка ліквідності практично в необмежених розмірах і на значно більші строки, ніж звичайне рефінансування;
- викуп проблемних активів, надання державних гарантій;
- участь у додатковій капіталізації системних банків шляхом придбання привілейованих акцій.

Найсерйозніші фінансово-банківські кризи є рідкісними, але повторюваними подіями, що створює додатковий виклик у розробленні механізмів для таких заходів у зв'язку з втратою колективної пам'яті. Керівник британської комісії з аналізу фінансової кризи А. Тернер зазначив, що покоління тих, хто жив до жовтня 2008 р., може бути досить безпечним стосовно повторення тих самих помилок¹. Класична проблема для громадських інститутів та реформування регулюючих структур і державної політики полягає в розробленні стратегії щодо подій, які виникнуть, можливо, через 25 років, коли покоління тих, хто працювали в цих установах у жовтні 2008 р., піде у відставку й усі вважатимуть, що цього разу все буде інакше. Тому необхідно, на його думку, створити такий механізм попередження криз та їх подолання, на який би не впливала так звана інтелектуальна мода, або домінування певного вчення з регулювання ринків. Системні фінансові кризи не схожі одна на одну. Реформи фінансового регулювання повинні спрямовуватися не на суто теоретичне вирішення питань минулих криз, а на підвищення стійкості банківської системи до шоків незалежно від форми, якої вони набувають.

Криза 2008–2010 рр. засвідчила, що на міжнародному рівні здійснювалася недостатня координація дій регуляторів та органів нагляду, особливо щодо міжнародних фінансових корпорацій. Не було механізму процедур регулювання діяльності таких проблемних установ з метою запобігання наслідкам поширення кризи.

¹ First Report of Session 2012–13 / Parliamentary Commission on Banking Standards. – L. : The Stationery Office Ltd, 2012. – 144 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201213/jtselect/jtpcbcs/98/98.pdf>.

8.1.3. Макропруденційна політика: сутність, інструменти, організаційна структура

Глобальна фінансова криза підтвердила необхідність точнішої оцінки системного ризику, тобто ризику на рівні всієї фінансової системи. Недоліки у фінансових системах пов'язані з трьома причинами:

- 1) висока інтенсивність інформаційних потоків і часовий фактор фінансових договорів;
- 2) балансові структури з високою залежністю фінансових посередників від боргованості й розриви у термінах погашення між активами і пасивами;
- 3) високий ступінь взаємозв'язку фінансових посередників і ринків.

Недоліки ринку можуть згодом поширюватися й розвиватися у системні ризики для фінансової стабільності, що зумовлює роль уряду та інших наглядових органів у моніторингу системних ризиків.

Основу фінансової системи кожної країни утворює тріада: фінансові посередники, ринки та фінансова інфраструктура. Макропруденційна політика має стосуватися всіх цих елементів. Фінансова система може справляти негативний вплив на реальний сектор економіки, поглиблюючи економічну кризу або стримуючи її подолання. Аналітики дійшли висновку, що традиційне макроекономічне регулювання, зокрема монетарна та фіскальна політика, не здатне подолати системні ризики, особливо у країнах із перехідною економікою¹. МВФ підкреслює, що макропруденційна політика має спрямовуватися на обмеження системної нестабільності².

Факторами успішної макропруденційної політики, на думку голови Банку Франції К. Нойера³, є: по-перше, організованість у проведенні; по-друге, виявлення провалів ринку і добір інструментів для їх подолання; по-третє, розуміння застосування інструментів цієї політики, її взаємодії з монетарною, фіскальною та мікропруденційною політикою. Провалами ринку за результатами аналізу останньої глобальної фінансової кризи визнають саме надмірність у зростанні кредитів, левериджу, розривах активів і пасивів за строками погашення, неліквідності ринку, концентрації кредитів, мотивації у винагороді на прийняття ризику, моральній безвідповідальності в операціях із позабіржовими деривативами, позабалансових операціях.

Макропруденційний механізм головну увагу приділяє надійності фінансової системи загалом. Тому він відрізняється від мікропруденціального нагляду, який

¹ *Claessens S. Macro-prudential policies to mitigate financial system vulnerabilities in Emerging Markets / S. Claessens, S. R. Ghosh, R. Mihet // Journal of International Money and Finance. – 2013. – Vol. 39. – P. 153–185 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Poverty%20documents/EMERGING_WB_CH05_155-178.pdf.*

² *Key aspects of macroprudential policy: Executive summary // International Monetary Fund. – 2013. – 10 Jun. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013b.pdf>.*

³ *Noyer Ch. Macroprudential policy: from theory to implementation / Ch. Noyer // Financial Stability Review. – 2014. – № 18. – P. 7–11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/banque_de_france/publications/FSR18_Noyer.pdf.*

стосується конкретних банків і фінансових установ. Макропруденційна політика, по-перше, враховує взаємодію між фінансовими установами та середовище їх бізнесу, включаючи установи іншого типу, ринки похідних інструментів, інфраструктуру й реальний сектор економіки; по-друге, охоплює сферу регулятивної політики держави на рівні фінансового сектору.

Рада з фінансової стабільності у 2011 р. визначала типовий перелік інструментів макропруденційної політики трьох типів¹.

1. Подолання загроз унаслідок надмірної кредитної експансії у банківській системі: вимоги до капіталу, що варіюються у часі (наприклад, ваги ризику); динамічне резервування; стеження кредитного портфеля, або обмеження зростання кредитування; ліміти на показники loan-to-value (LTV) та debt service-to-income ratio (DTI) з можливістю варіації у часі; мінімальна вимога до маржі з можливістю варіації у часі; вимоги до резервів за активними операціями.
2. Посилення протидії системному ризику: обмеження на дисбаланси активів і пасивів за строками погашення; обмеження на кредитування у валюті; обмеження на відкриту валютну позицію; податок на неключові зобов'язання².
3. Пом'якшення структурних розладів та зменшення ланцюгової реакції від стресу: додаткові вимоги до покриття збитків, пов'язані із системною важливістю установи; політика розкриття інформації для ринків та установ щодо системного ризику; вимоги до реорганізації (закриття) системно важливих фінансових установ.

При виборі відповідного макропруденційного інструменту важливим фактором є його ефективність у досягненні цілей політики, з урахуванням особливих ризиків для фінансової системи на цей момент. Використання комплексу інструментів залежить від етапу фінансової (банківської) кризи й ступеня стійкості банків. Важливим питанням є "калібрування" інструменту, а саме добір оптимальних значень граничних вимог або критеріїв прийнятності належної практики кредитування тощо. Наприклад, у липні 2014 р. Комітет з фінансової політики Банку Англії оголосив про перше макропруденційне втручання з метою попередження диспропорцій, пов'язаних із кредитуванням житла³. Комітет рекомендував, щоб не більше 15 % загальної кількості нових іпотек у кредитних установах дорівнювали або перевищували чотири річних доходи позичальника, а також проводити

¹ Macroprudential Policy Tools and Frameworks: Progress Report to G20 / Financial Stability Board, International Monetary Fund, Bank for International Settlements. – 2011. – 27 Oct. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/102711.pdf>.

² У 2010 р. президент США запропонував ввести податок 0,15 % на недепозитні зобов'язання фінансових установ з активами більше 50 млрд дол. Див.: *Shin Hyun Song. Non-Core Liabilities Tax as a Tool for Prudential Regulation : Policy Memo / Shin Hyun Song.* – 2010. – 19 Feb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.princeton.edu/~hsshin/www/NonCoreLiabilitiesTax.pdf>.

³ News Release – Bank of England consults on implementation of loan-to-income ratio limit for mortgage lending // Bank of England. – 2014. – 26 Jun. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Pages/news/2014/094.aspx>.

тест для оцінювання того, чи здатні будуть позичальники сплатити іпотеку, якщо облікова ставка центрального банку підвищиться на 3 в. п.

Класифікація інструментів, запропонована фахівцями Світового банку, наведена в табл. 8.4. Категорії 1, 2, 4 і 5 впливають на пропозицію фінансування, тоді як категорія 3 – на попит на фінансування.

Жорстка корпоративна структура вкрай важлива для проведення ефективної макропруденційної політики. Для цього необхідно розподілити повноваження та відповідальність. Центральний банк відіграватиме в цьому процесі важливу роль. Органом, що реалізує макропруденційну політику в кожній країні, зазвичай є центральний банк, а потім – орган нагляду та міністерство фінансів, проте після кризи 2007–2008 рр. новацією стало створення спеціального органу, уповноваженого здійснювати макропруденційний моніторинг не лише банків, а й фінансової системи загалом. Прикладами є рада ESRB в ЄС, комітет FPC у Великобританії та Рада FSOC у США. У більшості країн створено спеціальні комітети (ради, комісії). Коли макропруденційний орган має форму комітету (ради), підзвітного міністерству фінансів (Німеччина, Австрія, Франція, Люксембург, Болгарія), і складається з різних установ, що відповідають за збереження фінансової стабільності, необхідно вказати відповідні обов'язки зацікавлених сторін, аби забезпечити незалежність центрального банку й унеможливити тиск одне на одного з політичних міркувань. Наприклад, голові Банку Франції належать виключні повноваження пропонувати реалізацію певних макропруденційних інструментів і відкликати свою пропозицію в будь-який час. У Німеччині Бундесбанк відіграє ще помітнішу роль у макропруденційному органі й має право вето.

У розвинутих країнах виокремлюють три моделі інституційного устрою макропруденційного регулювання і нагляду:

- 1) мікро- і макропруденційна функції сконцентровані у центральному банку (Чехія, Ірландія), що діє незалежно, зокрема від міністерства фінансів;
- 2) макропруденційна політика є функцією центрального банку, а міністерство фінансів бере пасивну участь у спеціальному комітеті (Великобританія);
- 3) макропруденційний орган очолює міністр фінансів (США, Франція, Німеччина), а центральний банк відіграє в органі активну роль;
- 4) центральний банк не несе відповідальності за макропруденційну політику (Швеція).

У ЄС Європейська рада із системного ризику (European Systemic Risk Board) видала у 2011 р. рекомендації щодо повноважень національних органів влади на проведення макропруденційної політики¹. Ці рекомендації (п. В.1) вимагають призначення ради або окремої установи як національної макропруденційної адміністрації. Деякі країни ЄС створили таку установу, а інші – макропруденційну раду у складі представників кількох регулятивних органів (табл. 8.5).

У країнах ЄС рекомендовано відводити центральним банкам провідну роль у проведенні макропруденційної політики, зважаючи на їх інституціональні та функціональні переваги. Поки що в деяких країнах на центральний банк припадає мен-

¹ Recommendation of the European systemic risk board ESRB/2011/3 of 22 December 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/ESRB_Recommendation_on_National_Macroprudential_Mandates.pdf?87d545ebc9fe76b76b6c545b6bad218c.

Таблиця 8.4

Інструменти макропруденційної політики

Фаза	Вимоги до капіталу	Обмеження на структуру активів та пасивів	Обмеження щодо кредитування	Податки	Інші
Розширення	Контрциклічні вимоги до капіталу, обмеження леверажу; динамічне резервування	Тимчасові обмеження валютних позицій, розривів активів та пасивів; вимоги до резервів	Тимчасові ліміти: показників LTV, DTI; маржі, дисконту; кредитування галузей; зростання кредитів	Податок/збір на окремі активи та пасиви	Бухгалтерський облік (правила ринкового оцінювання тощо); стандарти винагороди, ринкової дисципліни
Згорання: розпродаж активів, кредитний затор	Контрциклічні вимоги до капіталу; динамічне резервування	Ліміти ліквідності (чистого фінансування, покриття ліквідності)	Коригування спеціальних резервів за кредитами, маржі, дисконту (протягом циклу)	Податок/збір на неключові пасиви	Стандартизація фінансових продуктів, позабіржових торгів, фондів бірж; підтримка центрального банку, бюджетна підтримка
Зараження, поширення потрясіння від СВБ або мережі	Вимоги до капіталу для системних банків	Ліміти на експозиції для окремих установ	Диференційовані обмеження на структуру активів, операцій, розмежування бізнесу	Збір на системно важливі банки	Інституційна інфраструктура, зміни правил розкриття інформації

Джерело: Claessens S. Macro-prudential policies to mitigate financial system vulnerabilities in Emerging Markets / S. Claessens, S. R. Ghosh, R. Mihet // Journal of International Money and Finance. – 2013. – Vol. 39. – P. 153–185 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Poverty%20documents/EMERGING_WB_CH05_155-178.pdf.

Таблиця 8.5

Органи макропруденційної політики в країнах ЄС

Країна	Рада	Центральний банк	Орган нагляду за фінансовими установами
Австрія	+		
Бельгія		+	
Болгарія	+		
Великобританія		+	
Греція		+	
Данія	+		
Естонія		+	
Ірландія		+	
Іспанія	+		
Італія	+		
Кіпр		+	
Латвія		+	
Латвія		+	
Люксембург	+		
Мальта		+	
Нідерланди	+		
Німеччина	+		
Польща	+		
Португалія		+	
Румунія	+		
Словаччина		+	
Словенія	+		
Угорщина	+		
Фінляндія			+
Франція	+		
Чехія		+	
Швеція			+

Джерело: ESRB Recommendation on the macro-prudential mandate of national authorities (ESRB/2011/3): Follow-up Report – Overall assessment // European Systemic Risk Board. – 2014. – Jun. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.esrb.europa.eu/pub/recommendations/html/index.en.html>.

шість представників із правом голосу в межах макропруденційного органу, без чіткого визначення відповідальності й повноважень у частині макропруденційної політики. У табл. 8.6 відображено роль центрального банку в макропруденційній політиці окремих країн. Лише дві Скандинавські країни віддають перевагу в управлінні макропруденційним механізмом органу нагляду за фінансовими установами (мегарегулятору).

Рада Національного банку України 15 травня 2014 р. рекомендувала НБУ та Кабінету Міністрів України створити комітет або раду фінансової стабільності¹. До

¹ Рада Національного банку на черговому засіданні прийняла низку важливих рішень : прес-реліз // Національний банк України. – 2014. – 14 трав. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=7487843.

Таблиця 8.6

Інституційний устрій органів макропруденційної політики в країнах ЄС

Інституційний механізм		Рада	Єдина установа
Інституційний якір	ЦБ	Австрія, Данія, Іспанія, Угорщина, Італія, Люксембург, Нідерланди, Польща, Румунія, Словенія	Бельгія, Чехія, Кіпр, Естонія, Греція, Ірландія, Угорщина, Мальта, Латвія, Литва, Португалія, Словаччина, Великобританія
	ОНФУ		Фінляндія, Швеція
	Уряд	Болгарія, Німеччина, Франція	
Головуючий	ЦБ	Данія, Угорщина, Естонія, Італія, Нідерланди, Польща, Румунія, Словенія	Бельгія, Чехія, Кіпр, Естонія, Греція, Ірландія, Мальта, Латвія, Литва, Португалія, Словаччина, Великобританія
	ОНФУ		Фінляндія, Швеція
	Уряд	Австрія, Франція, Німеччина, Люксембург, Бельгія	
Більшість представників	ЦБ	Угорщина, Італія, Нідерланди, Румунія	Бельгія, Чехія, Кіпр, Естонія, Греція, Ірландія, Угорщина, Мальта, Латвія, Литва, Португалія, Словаччина
	ОНФУ		Фінляндія, Швеція
	Уряд	Австрія, Данія	
	Інші	Бельгія, Німеччина, Франція, Люксембург, Польща, Словенія, Іспанія	Великобританія

Примітка: ЦБ – центральний банк, ОНФУ – орган нагляду за фінансовими установами.

Джерело: ESRB Recommendation on the macro-prudential mandate of national authorities (ESRB/2011/3): Follow-up Report – Overall assessment // European Systemic Risk Board. – 2014. – Jun. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.esrb.europa.eu/pub/recommendations/html/index.en.html>.

складу такого органу мають увійти керівники всіх головних фінансових відомств України: НБУ, Міністерства фінансів України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку та Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. На наш погляд, для України прийнятнішою є модель спеціального органу з фінансової стабільності, де центральний банк відіграватиме провідну роль інтегратора.

8.1.4. Механізми антикризового регулювання банківської системи

Заходи з антикризового регулювання можна класифікувати на групи фінансової та нефінансової підтримки:

1. Фінансова підтримка:

- оперативна підтримка ліквідності шляхом рефінансування, включаючи полегшення умов доступу банків до ресурсів центрального банку, збільшення обсягів та строків такого фінансування¹;
- зниження облікової ставки та норм обов'язкового резервування в центральному банку, запровадження нарахування доходів на залишок коштів у центральному банку;
- антициклічне регулювання, сутність якого полягає у стримуванні кредитної активності, прийняття надмірного ризику та спекулятивного зростання цін на активи (переважно вимоги до капіталізації, резервування за кредитами);
- державні програми реструктуризації кредитів (житлових, споживчих тощо) і суверенного боргу;
- механізми оздоровлення банків, включаючи надання державних гарантій за зобов'язаннями банків, виведення проблемних активів та участі держави у наданні фінансової підтримки;
- збільшення розміру відшкодування за вкладами у разі банкрутства банку.

2. Нефінансова підтримка:

- послаблення регулятивного тиску на банки в частині дотримання вимог, нормативів;
- механізми швидкого виведення нежиттєздатних банків з ринку;
- особливий порядок регулювання системно важливих банків, явна або неявна гарантія їх державної підтримки;
- запровадження мораторію на повернення коштів за вкладами у виняткових обставинах²;
- інструменти комунікації з учасниками ринку щодо стійкості банків.

Показово, що в жодній провідній країні регулятори не стримували кредитування під час кризи, а навпаки – обґрунтовували допомогу банкам необхідністю відновлення кредитування реального сектору та прискорення виходу з рецесії. В усіх випадках для таких заходів мають бути юридичні підстави, але під час кризи з'ясувалося, що нормативна база не дозволяла вживати оперативні та масштабні заходи, а внесення змін до відповідних актів потребувало тривалих процедур. Особливо це проявилось у США в прийнятті рішень про надання фінансової підтримки великим корпо-

¹ У деяких країнах підтримка ліквідності надавалася безпосередньо міністерством фінансів (Греція, Угорщина, Казахстан, Латвія, Нідерланди, Словенія). Див.: *Laeven L. Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly / L. Laeven, F. Valencia // IMF Working Paper. – 2010. – № WP/10/146. – 36 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10146.pdf>.*

² Факт заморожування вкладів під час нещодавньої кризи зафіксовано серед європейських країн лише у Латвії у випадку з банком Parex Bank.

раціям¹. Підтримка банків через надання гарантій широко практикувалася у Бельгії, Великобританії, Німеччині. Наприклад, у Німеччині прямі витрати бюджету на підтримку банків становили близько 1 % ВВП, а загальна сума гарантій досягла 6 %².

Невід'ємними характеристиками антикризового регулювання мають бути прозорість, передбачуваність дій центрального банку, що зміцнює довіру й до державних органів, і до банківської системи.

Реалізацію антикризових заходів під час глобальної кризи слід поділяти на три етапи:

- 1) початок і апогей глобальної фінансової кризи (2008–2009 рр.);
- 2) продовження кризи та повільний вихід із неї (2010–2011 рр.);
- 3) оптимізація механізмів боротьби з кризами (2012 р. – до сьогодні).

На першому етапі дії регуляторів іноді мали спонтанний характер, також популярним було використання раніше апробованих підходів. Власне механізму антикризового регулювання не було, практично проводився великомасштабний експеримент. Іноді застосовувалися унікальні заходи всупереч традиційним підходам до регулювання діяльності банків, наприклад, надання фінансової допомоги урядом одному послабленому банку для придбання проблемного банку. Показовий високий ступінь координації дій центральних банків на той момент, що було підтримано угодою міністрів фінансів провідних країн.

На другому етапі антикризове регулювання упорядковувалося, від деяких заходів відмовлялися. У певних країнах першорядну функцію антикризового регулювання виконував центральний банк, що супроводжувалося реорганізацією органу мегарегулювання фінансових ринків (Великобританія, Казахстан, Німеччина, Польща), переглядом підходів до взаємодії органів нагляду та центрального банку (США).

Дані табл. 8.7 дають змогу поділити країни на три групи: такі, що допустили значний масштаб банкрутств банків (Бельгія, Великобританія, Ісландія); ті, які надали відносно велику державну допомогу банкам (Греція, Ірландія, Італія, Казахстан, Нідерланди, Франція); інші країни. Простежується закономірність: чим більші масштаби порятунку, тим менші масштаби банкрутства банків.

Зазначена криза виявилася вкрай тривалою та синхронною загалом, незважаючи на те, що певні країни увійшли до фази апогею значно раніше за інших (Великобританія, Ісландія, Ірландія, Угорщина, Україна, США), а інші – пізніше (Індія та Іспанія). В історичному плані варто зупинитися на маловідомих рішеннях центральних банків провідних країн у подоланні фінансової кризи.

¹ Рада ФРС застосувала так звані надзвичайні повноваження, надані їй у 1932 р. за законом про ФРС, а саме дозвіл розширювати традиційний інструментарій для надання кредитів корпораціям у виняткових та невідкладних обставинах для стабілізації фінансової системи. Див.: *Kroszner R. S. The Response of the Federal Reserve to the Recent Banking and Financial Crisis / R. S. Kroszner, W. Melick ; presented at the conference "An Ocean Apart? Comparing Transatlantic Responses to the Financial Crisis" organized by the Banca d'Italia, Bruegel Institute, and the Peterson Institute of International Economics, with the support of the European Commission (Rome, 10–11 September 2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/ocean_apart/sessione3/12_KrosznerMelickDraft.pdf.*

² *Laeven L. Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly / L. Laeven, F. Valencia // IMF Working Paper. – 2010. – № WP/10/146. – 36 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10146.pdf>.*

Таблиця 8.7

Активи банківських систем та проблемних банків окремих країн світу на кінець 2008 р.

Країна	Загальні активи банків, млн дол. США			Частка активів банків у банківській системі, %		
	Усього	Зазнали краху	Отримали державну допомогу	Зазнали краху	Отримали державну допомогу	Отримали державну допомогу
Австрія	978 670	42	465 770	0,0	47,6	47,6
Бельгія	1 595 446	858 722	443 323	53,8	27,8	27,8
КНР	6 209 338	107 049	1 026 300	1,7	16,5	16,5
Данія	1 670 204	9 462	596 998	0,6	35,7	35,7
Франція	10 928 305	794 806	7 689 054	7,3	70,4	70,4
Німеччина	8 451 338	577 838	2 444 903	6,8	28,9	28,9
Греція	576 534	0	463 206	0,0	80,3	80,3
Ісландія	210 559	195 871	0	93,0	0,0	0,0
Ірландія	988 085	144 920	565 670	14,7	57,2	57,2
Італія	3 703 131	0	1 479 675	0,0	40,0	40,0
Японія	13 880 754	0	148 683	0,0	1,1	1,1
Казахстан	89 650	24 360	35 319	27,2	39,4	39,4
Південна Корея	1 112 887	0	303 502	0,0	27,3	27,3
Кувейт	174 642	0	16 541	0,0	9,5	9,5
Латвія	29 063	5 054	0	17,4	0,0	0,0
Люксембург	579 978	103 114	0	17,8	0,0	0,0
Нідерланди	3 614 969	564 522	1 562 786	15,6	43,2	43,2
Португалія	412 420	9 840	135 851	2,4	32,9	32,9
Іспанія	4 571 148	34 715	0	0,8	0,0	0,0
Швеція	1 124 355	1 255	184 200	0,1	16,4	16,4
Швейцарія	3 413 127	0	822 458	0,0	24,1	24,1
Україна	87 608	0	13 397	0,0	15,3	15,3
Великобританія	14 551 924	3 665 619	592 826	25,2	4,1	4,1
США	19 849 983	1 283 943	3 479 698	6,5	17,5	17,5

Джерело: Laeven L. Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly / L. Laeven, F. Valencia // IMF Working Paper. – 2010. – № WP/10/146. – 36 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10146.pdf>.

У США з грудня 2007 р. по березень 2009 р. ФРС започаткувала 16 програм фінансування. У відповідь на виникнення фінансової кризи й з метою пом'якшення її наслідків для національної економіки і фінансової системи Федеральна резервна система зменшила цільову ставку (аналог облікової ставки) за федеральними ресурсами. До грудня 2008 р. Федеральний комітет з відкритих ринків (FOMC) знизив цільову ставку за федеральними фондами в діапазоні від 0 до 0,25 %. FOMC прагнув забезпечити додатковий стимул шляхом розширення запасу довгострокових цінних паперів у своєму портфелі, зокрема за допомогою великомасштабних закупівель іпотечних цінних паперів із фіксованою ставкою, гарантованих корпораціями Fannie Mae, Freddie Mac і Ginnie Mae. Купівлі мали на меті знизити довгострокові процентні ставки й сприяти загальному полегшенню умов фінансування.

Зокрема, програма викупу в агентств іпотечних цінних паперів була оголошена в листопаді 2008 р. і розширена на початку 2009 р. загалом до 1,25 трлн дол. Для розв'язання проблеми звуження ресурсної бази банків ФРС збільшила обсяги ліквідності, доступної для фінансових інститутів через дисконтне вікно. Відповідно до програми TAF, ФРС проводила аукціон 28-денних кредитів, а із серпня 2008 р. – 84-денних кредитів для депозитних організацій зі стійким фінансовим становищем. Водночас із прийняттям програми TAF ФРС уклала двосторонні домовленості про валютні лінії з іншими центральними банками, оскільки іноземні банки мали дуже високий попит на долари в період кризи. У грудні 2007 р. США відкрили лінії для ЄЦБ і Швейцарського національного банку. Коли криза досягла піка у вересні та жовтні 2008 р., лінії були встановлені з іншими центральними банками, а їхні розміри – збільшені.

Програма фінансування підтримки ліквідності взаємних фондів грошового ринку (AMLF) передбачає надання коштів американським депозитарним установам і банківським холдинговим компаніям для фінансування закупівель комерційних паперів, забезпечених активами у взаємних фондах грошового ринку за амортизованою вартістю, а не за ринковими цінами. Кредит під AMLF може бути використаний з метою купівлі таких паперів з терміном погашення до 120 днів для депозитних установ або 270 днів для банківських холдингових компаній. AMLF була відкрита відразу, сягнувши 152 млрд дол. США до 1 жовтня 2008 р.

Програма викупу проблемних активів TARP була однією з антикризових програм уряду США у 2008 р., призначеною для придбання активів і акцій у фінансових установах, що потрапили у скрутне становище. Загальний обсяг виплат становив 432 млрд дол. (1 % ВВП), а затверджений ліміт дорівнював 700 млрд дол. проблемних активів.

Допомога у фінансуванні злиття проблемного банку Bear Stearns із корпорацією JP Morgan Chase в США у березні 2008 р. була першою ініціативою ФРС, спрямованою на конкретні фінансові установи. Коли у червні 2008 р. злиття завершилося, Федеральний резервний банк Нью-Йорка надав цьому гіганту 10-річний кредит на суму 28,8 млрд дол. США для підтримки ліквідності у фінансуванні 30 млрд дол. активів колишнього Bear Stearns. У вересні 2008 р. ФРС надав кредитну підтримку найбільшій у світі страховій корпорації AIG (яка була власником двох ощадних установ) у розмірі 85 млрд дол. США під забезпечення.

Через загрозу регулятивного тиску у вересні 2008 р. в США зникли інвестиційні банки: за нормальних умов така трансформація триває кілька років, а в цій ситу-

ації корпорації Morgan Stanley та Goldman Sachs запросили й отримали дозвіл на перетворення у банківські холдинги як комерційні банки, інший інвестиційний банк Merrill Lynch був придбаний корпорацією Bank of America, а Lehman Brothers розпочав процедуру банкрутства. У вересні 2008 р. велика ощадна корпорація Washington Mutual зазнала краху через великі експозиції за іпотечними кредитами й була придбана корпорацією JP Morgan Chase. Інший банк Wachovia, четвертий у США за активами на той час, щоб уникнути банкрутства, уклав угоду про придбання у вересні 2008 р. корпорацією Citigroup за сприяння Федеральної корпорації страхування вкладів, але наступного місяця банк Wells Fargo придбав Wachovia без допомоги FDIC.

Специфіка антикризових дій в ЄС пов'язана з розвитком фінансової кризи за етапами, що супроводжувалося змінами в заходах. Ключовими заходами з антикризового регулювання були масштабна (практично необмежена) підтримка ліквідності банків, політика низьких облікових ставок, упорядкування механізму реорганізації нежиттєздатних банків, встановлення єдиних вимог до програм допомоги банкам, викуп проблемних активів у банків. У регіоні був застосований пакет стандартних і нестандартних заходів. До перших належали зниження облікової ставки майже до нульового рівня, підтримка ліквідності за традиційними підходами і полегшення вимог до обов'язкового резервування. Всі ці заходи були швидко вичерпані. Тому у 2009–2011 рр. Євросистема запустила дві програми викупу покритих облигацій: СВРР (завершена у червні 2010 р.) і СВРР2 (закінчена у жовтні 2012 р.). З травня 2010 р. по лютий 2012 р. проводилися інтервенції на боргових ринках за Програмою операцій на ринках цінних паперів (Securities Markets Programme), які припинилися у вересні 2012 р. З жовтня 2008 р. по грудень 2012 р. європейські країни мобілізували 591,9 млрд євро ресурсів, або 4,6 % ВВП ЄС за 2012 р., у формі державної підтримки банкам¹.

Нестандартні заходи (табл. 8.8) традиційно розглядаються як альтернативний спосіб реалізації грошово-кредитної політики і вживаються, як тільки облікова процентна ставка наближається до нуля, тобто вичерпується ресурс впливу цього інструменту. Наприклад, полегшення вимог до рівня обов'язкових резервів стимулює банки до збільшення дохідних активів. У відповідь на фінансову кризу, однак, багато центральних банків вжили новаторські заходи політики, які ще не були досліджені в науковій літературі²:

- 1) встановлення нарахування процентних доходів банкам на розміщені кошти в центральному банку (це впливає на механізм управління ліквідністю банків);

¹ A comprehensive EU response to the financial crisis: substantial progress towards a strong financial framework for Europe and a banking union for the Eurozone / European Commission. – 2014. – 28 March [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-244_en.htm.

² Див.: *Cúrdia V.* The Central Bank Balance Sheet as an Instrument of Monetary Policy / *V. Cúrdia, M. Woodford* // *Journal of Monetary Economics*. – 2011. – № 1. – P. 54–79; *Gertler M.* Financial Intermediation and Credit Policy in Business Cycle Analysis / *M. Gertler, N. Kiyotaki* // *Handbook of Monetary Economics* : Vol. 3A / ed. by *B. Friedman, M. Woodford*. – Amsterdam : Elsevier, 2010. – P. 547–599.

Таблиця 8.8

Динаміка активізації нестандартних антикризових заходів за фазами кризи в ЄС

	Потрясіння			Інтенсифікація кризи				Егортання				Криза суверенних боргів								
	2007			2008				2009				2010				2011				
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Захід																				
Класичні операції рефінансування							+													
Операції довгострокового рефінансування (ДСФ)																				
Операції спеціального періоду отримання																				
Додаткові операції ДСФ				+																
Операції ДСФ (6 міс.)								+												
Операції ДСФ (12 міс.)																				
Операції надання підтримки в доларах США																				
Операції надання підтримки в швейцарських франках																				
Програма викупу покритих облігацій																				
Програма операцій на ринку цінних паперів																				

Примітка. Знаком “+” позначені квартали, коли операції проводилися, а знаком “-”, коли не здійснювалися нові операції, але залишалася ліквідність, забезпечена за попередніми операціями.

Складено за: Офіційний сайт The European Central Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ecb.europa.eu>.

- 2) компенсація зниження попиту на ринках активів шляхом викупу таких активів, що запобігає зупиненню кредитування через неліквідність застави, та розширення переліку допустимих для застави активів банків за кредитами рефінансування.

В умовах виснаження ліквідності на грошових ринках центральні банки відіграли, по суті, роль кредиторів конкретних банків. Це мало особливе значення для порятунків банків, що великою мірою ресурсно залежали від оптових ринків. У країнах ЄС розширювався перелік активів, які визнавалися прийнятними для взяття у заставу за кредитами рефінансування.

Програма викупу забезпечених облігацій, оголошена ЄЦБ 7 травня 2009 р., спрямовувалася на заохочення банків до пом'якшення умов кредитування і поліпшення ліквідності в цьому важливому сегменті ринку, з урахуванням того, що емісія забезпечених облігацій є основним джерелом фінансування для банків у зоні євро. З 6 липня 2009 р. по 30 червня 2010 р. в Євросистемі відбулися прямі закупівлі облігацій, номінованих у євро, з покриттям загальною номінальною вартістю 60 млрд євро¹. На первинному ринку оголошення про програму викупу зумовило відновлення активного ринку облігацій у зоні євро, внаслідок чого обсяги торгів повернулися до докризового рівня. Крім того, одразу знизився спред за облігаціями єврозони.

Дві конкретних проблеми, до яких ЄЦБ звернувся в процесі подолання кризи, мали величезне значення: фінансова фрагментація й сумніви щодо стійкості валютної інтеграції. Багато нестандартних заходів, здійснених для задоволення суттєвих потреб у ліквідності, також мали на меті відновлення втраченої зацікавленості в інтеграції та зведення до мінімуму ризику розпаду зони євро (велика кількість політичних партій у країнах, що зазнали кризи суверенного боргу, закликали повернутися до національної валюти). Улітку 2012 р. ЄЦБ був змушений оголосити про запуск виняткових механізмів для зупинення експансії очікувань ринку щодо розпаду зони євро. Зокрема, оголошено Програму прямих грошових операцій (ОМТ).

На третьому етапі фінансової кризи, що дотепер триває в окремих країнах ЄС, актуальними стають підготовка до нових криз та регулярна перевірка такої готовності. Було вивчено уроки нещодавньої кризи, узагальнено досвід антикризових заходів. У червні 2012 р. керівники держав ЄС дійшли згоди про створення банківського союзу. Ідея була розвинута у доповіді Європейської комісії щодо економічного та валютного союзу в листопаді 2012 р.² До грудня 2012 р. проводилась активна робота з опрацювання нормативно-правової бази. У березні 2014 р. Європейська комісія опублікувала пояснення щодо створення міцного фінансо-

¹ The impact of the Eurosystem's covered bond purchase programme on the primary and secondary markets / J. Beirne, L. Dalitz, J. Ejsing et al. // The European Central Bank Occasional Paper Series. – 2011. – № 122 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scopops/ecbocp122.pdf>.

² A Blueprint for a deep and genuine Economic and Monetary Union (EMU) : Frequently Asked Questions / European Commission. – 2012. – 28 Nov. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-909_en.htm.

вого механізму в Європі та банківського союзу для країн зони євро¹. Основу цього механізму, що охоплює 28 країн ЄС, формують три органи нагляду, створені 1 січня 2011 р.:

- 1) Європейська банківська адміністрація (ЕВА) – банківський нагляд, включаючи нагляд за капіталізацією банків;
- 2) Європейська адміністрація з цінних паперів і ринків (ESMA) – нагляд за ринками капіталу, кредитними рейтинговими агентствами й торговими репозитаріями;
- 3) Європейська адміністрація страхування та пенсій працюючих (ЕІОРА).

Також засновано Європейську раду із системного ризику для моніторингу та оцінювання потенційних загроз фінансовій стабільності як провідника макропруденційного нагляду. Ця рада забезпечує сигнали раннього попередження загально-системних ризиків й дає рекомендації щодо впливу на них.

Європейська рада рекомендувала прийняти єдиний кодекс правил для всіх фінансових установ у межах ЄС, зокрема для 8300 банків. Його основу становить Директива ЄС про вимоги до капіталу (CRD IV) та Положення про нові стандарти капіталізації Базеля III, які набрали чинності 16 липня 2013 р., а сам кодекс – з 1 січня 2014 р. Окрім створення запасів капіталу та забезпечення ліквідності, банки мають упорядкувати корпоративне управління та внутрішні процеси, зокрема прийняття надмірного ризику, регламентацію преміювання.

У частині схеми гарантування вкладів у ЄС вирішено уніфікувати такі аспекти: гарантування однакової суми відшкодування вкладів в усіх країнах-членах до 100 тис. євро; прискорені строки виплат (скорочено з 20 до 7 робочих днів); розмір ресурсів схем гарантування не менше 0,8 % гарантованих вкладів протягом 10 років; максимум 30 % цього ресурсу може бути зібрано за рахунок внесків банків; як остання інстанція – отримання кредитів від третіх державних або приватних сторін; створення механізму взаємного запозичення між схемами гарантування різних країн ЄС.

У межах банківського союзу функціонуватиме Єдиний механізм врегулювання банків (набирає чинності 1 січня 2015 р., але функції порятунку та реорганізації застосовуватимуться з 1 січня 2016 р.). Спеціально створений фонд для реорганізації банків – Single Resolution Fund – поповнюватиметься за рахунок внесків усіх банків ЄС. Поки Фонд не зібрав необхідної суми – близько 1 % гарантованих вкладів, на що відведено вісім років. На перехідний період він складатиметься з національних компонентів і ресурси об'єднуюватимуться, починаючи з мінімуму у першій рік – 40 %. Єврокомісія вважає, що надзвичайна докапіталізація банків у майбутньому буде дуже рідкісним явищем. Передбачається, що максимальна експозиція щодо прямої додаткової капіталізації в розрахунку на один банк становитиме 60 млрд євро.

¹ A comprehensive EU response to the financial crisis: substantial progress towards a strong financial framework for Europe and a banking union for the Eurozone / European Commission. – 2014. – 28 March [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-244_en.htm.

Нові правила, схвалені Європейським парламентом та країнами-членами у грудні 2013 р.¹, мають набрати чинності з 1 січня 2015 р. й призначені для надання регуляторами засобів рішучого втручання в бізнес банків до того, як проблеми реалізуються – шляхом розроблення планів відновлення та реорганізації для кожного банку й раннього врегулювання цих проблем, якщо вони виникають (наприклад, запровадження тимчасової адміністрації). У разі невдачі під час здійснення цих перших двох кроків і погіршення стану банку, нова нормативно-правова база передбачає механізм “порятунку” (англ. bail-in): акціонери та великі кредитори повинні сплатити свої частки витрат на оздоровлення банку. Якщо банк потребуватиме порятунку, спочатку орган регулювання виставить вимогу до всіх акціонерів та кредиторів (держателів конвертованих облігацій та юніор-боргу), а потім діятиме за певним порядком. Проте депозити фізичних осіб та малого бізнесу обсягом понад 100 тис. євро включають до кола вкладників із преференціями, гарантуючи, що вони не зазнають жодних збитків раніше за інших незабезпечених кредиторів. Тобто створюється певна ієрархія відповідальності. З огляду на рівень вкладів у банках в зоні євро планується акумулювати 55 млрд євро. Очікується, що банки сплачуватимуть внески за певним відсотком від зобов'язань.

Для забезпечення успішного оздоровлення банку порятунком триває доти, доки не буде втрачено 8 % загальних активів банку. Після подолання цієї межі орган, уповноважений на проведення реорганізації, може надати банку ресурси з фонду реорганізації, але не більш як 5 % активів цього банку. В деяких випадках, зокрема у зв'язку із системною кризою, виникає необхідність відійти від цього принципу й дозволити використання державних коштів для фінансування реорганізації банку.

Наприклад, у серпні 2014 р. Європейська комісія погодила план урегулювання португальського банку Portuguese Banco Espírito Santo S. A. (BES)², у тому числі створення перехідного банку, щоб відповідати правилам країн ЄС з надання допомоги. План урегулювання передбачає реорганізацію BES і негайне створення та капіталізацію тимчасової кредитної організації – перехідного банку. Здорова частина бізнесу BES – всі депозити й старший борг та більшість активів – передаються в перехідний банк. Усі акціонери й субординовані кредитори залишаються в банку BES, котрий буде закрито. У результаті забезпечуватиметься повний внесок акціонерів і власників субборгу у зазнавання збитків BES відповідно до правил розподілу тягаря, викладених у документі Єврокомісії 2013 р.³ Фонд урегулювання Португалії надасть 4,9 млрд євро як капітал у перехідний банк, отримавши кредит у

¹ Bank recovery and resolution proposal: Frequently Asked Questions // European Commission. – 2012. – 6 June [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-416_en.htm.

² Banco Espírito Santo S. A. є третьою за розміром активів банківською групою Португалії (на 30 червня 2014 р. активи – 80,2 млрд євро, кошти клієнтів – 36,7 млрд, кошти інших кредитних установ – 5,8 млрд євро). Банк присутній на 4 континентах та у 25 країнах світу, чисельність персоналу перевищувала 10 тис. осіб.

³ State aid: Commission adapts crisis rules for banks – frequently asked questions // European Commission. – 2013. – 15 Oct. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-886_en.htm.

4,4 млрд євро від держави. Цей кредит відшкодуватиметься насамперед за рахунків доходів від продажу активів перехідного банку.

Європейський центральний банк у 2008–2010 рр. проводив політику низьких процентних ставок. У 2011 р. очікувалися нормалізація та цілковите подолання фінансової кризи, але у цьому році відбулася криза суверенних боргів, що знову примусило Європейський центральний банк (ЄЦБ) знизити облікову ставку практично до нульового рівня. Центральні банки системи ЄЦБ здійснювали такі заходи підтримки довгострокового фінансування банків:

- 1) операції трирічного довгострокового рефінансування ЄЦБ, зокрема за першим кредитом на загальну суму 489,2 млрд євро, 523 банки-учасники; з урахуванням погашення раніше наданого рефінансування чиста ін'єкція ліквідності дорівнювала 210 млрд євро, а за другим кредитом – 529,5 млрд євро, 800 банків, чиста ін'єкція – 314 млрд євро. На 30 квітня 2014 р. погашення кредитів становило 535 млрд євро, або 54 % загального запозичення;
- 2) кредитні трирічні лінії Національного банку Данії, зокрема за першим кредитом – 37 млрд крон, за другим – 37 млрд крон (загальна сума боргу – 35 % ВВП Данії); на початок 2014 р. непогашена сума боргу дорівнювала 9,6 млрд крон;
- 3) дворічні кредити під забезпечення за змінними ставками центрального банку Угорщини; за 13 тендерами було розміщено 428 млн євро у форинтах, зокрема 109 млрд форинтів мало бути погашено у II кв. 2014 р., а решта 3 млрд – у III кв. 2014 р.

Строки реалізації заходів з підтримки фінансування в ЄС доцільно поділити на два етапи. На першому етапі – до вжиття заходів із рефінансування банків заради розвитку кредитування – відбувалися такі події:

- грудень 2008 р. – скоординовані заходи центробанків Євросистеми щодо напруженої ситуації на ринках короткострокового фінансування;
- березень 2009 р. – запровадження 6-місячного фінансування ЄЦБ;
- травень 2010 р. – перший пакет допомоги Греції (110 млрд євро), ЄЦБ розпочинає викуп облігацій;
- листопад 2010 р. – звернення Ірландії за допомогою обсягом 85 млрд євро;
- квітень 2011 р. – звернення Португалії за допомогою обсягом 78 млрд євро.

На другій фазі – запровадження програм довгострокового рефінансування – реалізовані кредитні програми:

- грудень 2011 р. – оголошення ЄЦБ про два трирічні кредити ДФ – перший у грудні та другий у березні (з можливістю погашення через один рік). Національний банк Данії оголосив про трирічне кредитне фінансування;
- січень 2012 р. – оприлюднення Національним банком Данії умов та строків двох пропозицій трирічного кредитного фінансування – перше наприкінці березня, а друге – наприкінці вересня;
- лютий 2012 р. – перший пакет допомоги Греції обсягом 173 млрд євро;
- березень 2012 р. – другий трирічний кредит ДФ ЄЦБ; перше трирічне тимчасове кредитне фінансування Національним банком Данії;

- квітень 2012 р. – оголошення Угорського центрального банку про дворічний забезпечений кредит за змінною ставкою;
- червень 2012 р. – звернення Кіпру та Іспанії за допомогою (зокрема 100 млрд євро для іспанських банків);
- вересень 2012 р. – друге трирічне тимчасове кредитне фінансування Національним банком Данії.

Масштаби й терміни рефінансування банків були безпрецедентними в історії банківського бізнесу в Європі. Особливість рефінансування полягала також у тому, що центральні банки рятували національні банківські системи найвразливіших до фінансової кризи країн. Такий порятунок шляхом надання дешевих кредитів був пов'язаний із необхідністю збереження стійкості великих національних банків, які мали у своїх портфелях значні вкладення в облігації “кризових” країн, що призводило до невпевненості банків у своїх контрагентах на міжбанківському ринку та згортання операцій. Склалася ситуація, коли в одних банків відчувався дефіцит ліквідності, а в інших – її надлишок, але банки менше довіряли один одному. Все відбувалося на тлі кредитного “затору”, коли банки згорнули кредитування реального сектору, у зв'язку з чим вихід з економічної кризи уповільнився. Довгострокове рефінансування було вкрай необхідним на додаток до короткострокових програм підтримки ліквідності з метою стабілізації як фінансового, так і реального секторів. У табл. 8.9 узагальнено головні характеристики рефінансування.

В основу банківського союзу ЄС покладено створення механізму єдиного нагляду (рис. 8.7). Він набрав чинності 4 листопада 2013 р., але сповна запрацює у листопаді 2014 р. Доти Європейський центральний банк активно готувався до виконання нової функції органу нагляду. ЄЦБ вже проводить комплексне оцінювання всіх банків, що перебувають під його наглядом.

ЄЦБ разом із 26 національними органами нагляду з листопада 2013 р. по жовтень 2014 р. провів оцінювання фінансового стану 130 банків зони євро (включаючи Литву), охопивши приблизно 82 % загальних активів банків регіону. Така робота тривала в межах підготовки до початку функціонування Єдиного наглядового

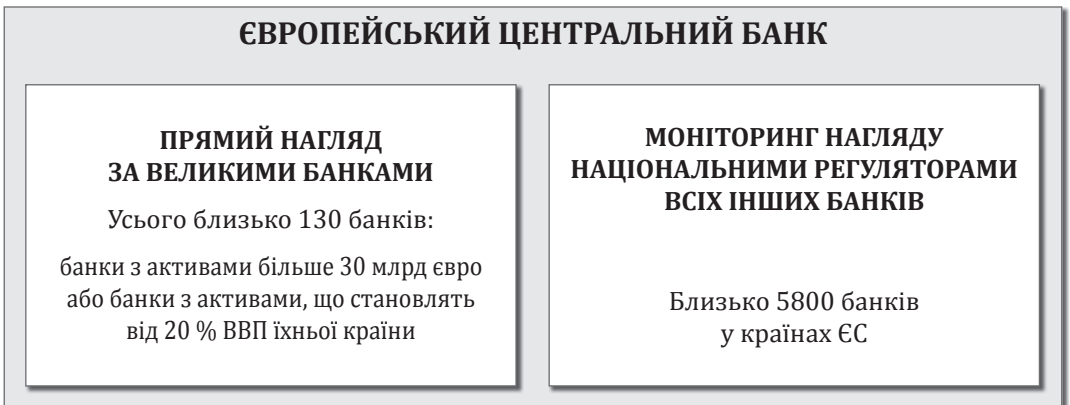


Рис. 8.7. Механізм єдиного нагляду в ЄС

Складено авторами.

Таблиця 8.9

Порівняння заходів з підтримки ресурсної бази в Західній Європі

Захід довгострокового фінансування	Вартість ресурсу, % річних	Ключова характеристика
Операції трирічного довгострокового рефінансування ЄЦБ (зона євро)	Процентна ставка зафіксована на рівні середньої ставки операцій ключового рефінансування (на той момент – 1 % річних)	Усі заявки повністю задоволені. ЄЦБ прийняв рішення підвищити доступність видів застави, дозволяючи національним центральним банкам взяти як заставу додаткові вимоги за працюючими кредитами (банківськими), які відповідають певним критеріям прийнятності. Розширено коло цінних паперів, забезпечених заставою, які визнані прийнятними для операцій Євросистеми, до паперів із другим кращим у рейтингу емісії протягом усього терміну обігу “А-” або вище
Кредитні трирічні лінії Національного банку Данії	Фіксована процентна ставка, яка дорівнює кредитній ставці монетарного кредитування на 7 років (0,7 % у березні 2012 р. та 0,2 % у вересні)	Усі заявки повністю задоволені. База забезпечення не змінена, однак перелік забезпечення розширений наприкінці вересня 2011 р.
Дворічні кредити під забезпечення за змінними ставками центрального банку Угорщини	Середня базова ставка монетарної політики на період проведення операції (у квітні 2012 р. – 7 %, на сьогодні – 2,4 %)	Усі заявки повністю задоволені за змінною ставкою (середня базова ставка монетарної політики протягом строку дії кредитування). Якщо середня щомісячна сума боргу за кредитами нефінансовим установам банку за 6 міс. зменшується до рівня нижче непогашеної суми боргу на 30 червня 2012 р., кредитна установа має сплачувати штрафну ставку в розмірі 50 б. п., із підвищенням на 50 б. п. за кожний 1 % зниження. Максимальний розмір штрафу – 250 б. п.

Джерело: Report on the use and benefits from central banks' funding support measures // European Banking Authority. – 2014. – Jun. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.eba.europa.eu>.

механізму. Результати оцінювання були оприлюднені 26 жовтня 2014 р.¹ Діагностика дала можливість виявити нестачу капіталу в сумі 25 млрд євро у 25 банках. За сценарієм негативного розвитку подій, банки зазнають виснаження капіталу на суму 263 млрд євро, що призведе до зниження капіталізації (показник CET1) з 12,4 до 8,3 %. Ідентифікація ризиків найбільших європейських банків сприятиме зміцненню довіри громадськості до банківського сектору завдяки виявленню недоліків у роботі банків і визначенню шляхів їх подолання. З ідентифікованих 25 банків протягом 2014 р. 12 установ уже збільшили свій капітал на загальну суму 15 млрд євро. Банкам відведено до 9 міс. на покриття нестачі капіталу.

У жовтні 2014 р. Комісія ЄС прийняла нормативний документ про розрахунок внесків банків у національні фонди реорганізації², які сплачуватимуться щороку, з прив'язкою до розміру та профілю ризиків кожного банку.

Наприклад, в Ірландії до сфери прямого нагляду увійшли 5 банків, у Австрії – 5, Бельгії – 7, Естонії – 3, Франції – 10, Італії – 11, Люксембурзі – 15, Німеччині – 17, Іспанії – 16 банків³.

Наслідки кризи багатократно перевищували витрати суспільства на її попередження. Тому зусилля урядів та центральних банків дедалі більше зосереджуються на усуненні передумов проблем, які породили кризи, щоб попередити потрясіння такої глибини й масштабу. Антикризове регулювання зміщується від боротьби з кризою в окремих банках до системних превентивних заходів на рівні фінансового сектору загалом. Вагомий внесок має бути зроблений у стримування буму, що передує фінансовій (банківській) кризі, і запобігання подальшому обвалу. Антикризове регулювання майбутнього будується з урахуванням нових антициклічних механізмів: буферів капіталізації, обмеження частки боргових коштів у зобов'язаннях банків та гнучкого (динамічного) формування резервів за активними операціями.

Вразливість стійкості банківського сектору стала особливо очевидною в умовах кризи, коли виникла тенденція до збільшення обсягів недіючих кредитів, а окремі банки виявилися неспроможними своєчасно та в повному обсязі виконувати свої зобов'язання.

Криза 2008 р. загострила проблеми вітчизняного банківського сектору, яким й у попередні роки (в умовах економічного зростання) не приділялася достатня увага (якість управління ризиками, залежність банків від зовнішніх запозичень тощо). Для України, фінансовий сектор якої є банкоцентричним (частка активів банківського сектору на 31 грудня 2013 р. становила 84 %), стійкість банків стратегічно важлива у забезпеченні стабільного функціонування економіки.

¹ Aggregate report on the comprehensive assessment // European Central Bank. – 2014. – Oct. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/comprehensive/html/index.en.html>.

² Commission adopts detailed rules on contributions of banks to resolution funds – 21.10.2014 // European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm.

³ Детальніше: Verhelst S. Assessing the Single supervisory mechanism: passing the point of no return for Europe's banking union / S. Verhelst // The Egmont Papers. – 2013. – № 58. – 57 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2013/07/Egmont-papers-58.pdf>.

З метою протидії кризі були прийняті відповідні нормативні акти: у жовтні 2008 р. Указ Президента України “Про невідкладні заходи щодо посилення фінансово-бюджетної дисципліни та мінімізації негативного впливу світової фінансової кризи на економіку України”, Закон України “Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та внесення змін до деяких законодавчих актів України”. Для підвищення рівня довіри вкладників до банківської системи згідно із зазначеним Законом збільшено розмір граничної компенсації за вкладами фізичних осіб до 150 тис. грн, а із серпня 2012 р. – до 200 тис. грн¹. У жовтні 2008 р. Національний банк України з аналогічною метою перерахував 1 млрд грн для поповнення Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Проте ці заходи не зупинили панічних настроїв у суспільстві, відтак і зняття коштів з депозитів. Основними рушійними силами масового відпливу вкладів із депозитів у цей час були посилення недовіри до банків і девальвація гривні.

Для того щоб мінімізувати дефіцит іноземної валюти та зменшити девальваційний тиск на гривню, протягом IV кв. 2008 р. Національний банк України проводив активні валютні інтервенції шляхом продажу доларів США. У 2008 р. сальдо валютних інтервенцій НБУ було від’ємним та становило 3,9 млрд дол. США проти додатного сальдо у 2007 р. (7,6 млрд дол. США)².

З метою виявлення об’єктивного стану банків у жовтні 2008 р. Національний банк України зобов’язав банки першої і другої груп пройти діагностичне обстеження. Передбачалося проходження банками такого обстеження за методикою, запропонованою МВФ у межах підписаного з Україною Меморандуму, до виділення другого траншу Фонду. Проводилася перевірка якості активів, ліквідності, позабалансових зобов’язань, оцінки регулятивного капіталу та його адекватності. У лютому 2009 р. схвалено рішення про проведення діагностичного обстеження банків України другої, третьої та четвертої груп³.

З огляду на те, що для вітчизняних банків одним із наслідків фінансової кризи стала проблема ліквідності, Національний банк України відповідно до покладених на нього функцій підтримував її рівень через механізм рефінансування, обсяги якого у 2008 р. становили –169,5 млрд грн (для порівняння: у 2007 р. – 2,5 млрд; у 2009 р. – 64,4 млрд грн).

З метою вивільнення додаткової ліквідності Правлінням Національного банку України прийнято постанову № 820 від 18.12.2014, якою з 31 грудня 2014 року внесено зміни в порядок формування та зберігання обов’язкових резервів. Зокрема, змінено періоди утримання обов’язкових резервів та визначення резервної бази, переглянуто нормативи обов’язкового резервування для формування банками обо-

¹ Про збільшення розміру відшкодування коштів за вкладами : рішення адміністративної ради Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 21.08.2012 № 27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fg.gov.ua/uploads/docs/Rishennja_admin_rada.pdf.

² Річний звіт Національного банку України за 2008 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/Publication/an_rep/A_report_2008.pdf.

³ Про здійснення діагностичного обстеження банків 2, 3 та 4 групи : постанова Правління Національного банку України від 19.02.2009 № 80 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0080500-09>.

в'язкових резервів: кошти вкладів (депозитів) юридичних і фізичних осіб у національній та іноземній валютах на вимогу і кошти на поточних рахунках – 6,5 %; строкові кошти і вклади (депозити) юридичних і фізичних осіб у національній та іноземній валютах – 3 %. Дозволено зараховувати в покриття обов'язкових резервів залишки готівки в касі банку в національній валюті у розмірі 50 %, залишки коштів на коррахунках в інших банках – 100 %.

Для задоволення потреб клієнтів банків – фізичних осіб, зумовлених необхідністю виконання зобов'язань за кредитами в іноземній валюті, наприкінці лютого 2009 р. Національний банк України запровадив практику проведення цільових валютних аукціонів за спеціальним курсом. Це дало можливість дещо послабити панічні настрої населення.

У червні 2009 р. схвалено рішення про рекапіталізацію трьох банків України: ПАТ акціонерний банк “Укргазбанк”, ПАТ “Родовід банк”, ПАТ АКБ “Київ” на загальну суму 9,5 млрд грн. Внаслідок проведеної у липні 2009 р. рекапіталізації частка держави в “Укргазбанку” становила 84,21 % (3,2 млрд грн), у “Родовід Банку” – 99,97 (2,8 млрд), у банку “Київ” – 99,93 % (3,5 млрд грн).

У 2009 р. прийнято Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей проведення заходів з фінансового оздоровлення банків”. Відповідно до нього Національний банк України набув права продовжувати на термін до 6 міс. мораторій на задоволення вимог кредиторів банку, в якому на момент ухвалення Закону введено мораторій. Цей Закон також регламентував функціонування в Україні санаційного банку. У 2012 р. Законом України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” від 23.02.2012 № 4452-VI була належним чином регламентована діяльність перехідного банку (світовий аналог – “bridge-банк”), призначення якого полягає у роботі з проблемними банками.

Як антикризовий захід Національний банк України використав підвищення облікової ставки. Зазвичай її підвищують з метою обмеження кредитної активності, а також з урахуванням очікуваного темпу інфляції. Правління Національного банку України у червні 2009 р. схвалило рішення про зниження облікової ставки з 12 до 11 %¹ протягом 2009–2010 рр. НБУ кілька разів зменшував цю ставку до 7,75 %. У 2014 р. облікову ставку спочатку підвищено до 9,5 %, з 17 липня – до 12,5 %, а з 13 листопада – до 14 %.

У грудні 2014 р. Національним банком України в межах процесу трансформації регулятора з метою підвищення інституційної спроможності та поступового переходу до режиму інфляційного таргетування створено Комітет з монетарної політики (КМП). Це колегіальний орган, відповідальний за розроблення пропозицій щодо формулювання та реалізації грошово-кредитної політики, що надаватимуться Правлінню НБУ для затвердження.

Діяльність КМП зосереджуватиметься на визначенні змін параметрів монетарних інструментів, узгоджених із досягненням цілей грошово-кредитної політики НБУ. Зокрема, КМП на підставі розгляду стану фінансових ринків, макроекономіч-

¹ Про регулювання грошово-кредитного ринку. Постанова Правління Національного банку України від 12.06.2009 № 343 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0343500-09>

них показників і результатів прогнозних сценаріїв розроблятиме пропозиції щодо встановлення й зміни облікової та інших процентних ставок Національного банку та параметрів проведення активних і пасивних операцій з регулювання ліквідності банківської системи; визначення та здійснення валютно-курсової політики; розміру та порядку формування обов'язкових резервів для банків; координації грошово-кредитної та фіскальної політик. Очолюватиме КМП голова Національного банку України.

Згідно з рекомендаціями місії МВФ Національний банк України та Міністерство фінансів України створюють координаційний комітет високого рівня з метою реалізації злагодженої грошово-кредитної, боргової та бюджетно-податкової політики України. До комітету входять голова НБУ та керівник структурного підрозділу НБУ, що відповідає за проведення грошово-кредитної політики, Міністр фінансів України та керівник структурного підрозділу міністерства, що відповідає за проведення боргової політики.

Статтею 22 Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік" від 27.03.2014 № 1165-VII надано право Кабінету Міністрів України здійснити випуск облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП) у межах обсягів, установлених додатком № 2 до цього Закону, у сумі 5,2 млрд грн із подальшим придбанням у державну власність в обмін на ці облігації акцій додаткової емісії банків, частка держави в яких дорівнює не менше 75 %.

У ст. 23 Закону Кабінетові Міністрів України надано право здійснювати випуски ОВДП понад обсяги, встановлені додатком № 2, з подальшим придбанням у державну власність в обмін на ці облігації акцій додаткової емісії банків із відповідним коригуванням граничного обсягу державного боргу, визначеного ст. 5 Закону. На обсяг випущених ОВДП Міністерство фінансів України збільшує відповідні показники фінансування державного бюджету понад обсяги, затвержені у додатку № 2 до Закону.

У зв'язку з необхідністю відшкодування збитків, яких зазнали вкладники неплатоспроможних банків, держава надала підтримку Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Зокрема, у 2014 р. Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік" від 17.06.2014 № 1333-VII надано право Кабінету Міністрів України здійснювати випуски облігацій внутрішньої державної позики понад обсяги, встановлені додатком № 2 до Закону, в обмін на ці облігації фінансових векселів, виданих Фондом гарантування вкладів фізичних осіб, з відповідним коригуванням граничного обсягу державного боргу, визначеного ст. 5 Закону.

Криза засвідчила необхідність удосконалення регулювання та нагляду за фінансовим сектором України, зокрема його банківським сегментом, та застосування нового підходу до антикризового регулювання, спрямованого на підтримання фінансової стабільності. Кризові явища мають циклічну природу, що зумовлює необхідність антикризового регулювання на постійній основі. Важливе проведення макропруденційної політики та врахування системної важливості фінансових установ.

8.2. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПІДВИЩЕННЯ СТІЙКОСТІ БАНКІВ ДО ФІНАНСОВИХ КРИЗ

8.2.1. Стрес-тестування банків в ЄС: методологія, результати тестів, оприлюднення

Стрес-тестування банків є одним із ключових макропруденційних інструментів у ЄС. Воно становить спільний фундамент для оцінювання національними органами нагляду та регулювання стійкості банків до відповідних потрясінь (шоків). Визначаючи ступінь стійкості, регулятори виявляють аспекти невизначеності, підвищеного системного ризику, а також пропонують адекватні заходи зниження такого ризику. Стрес-тестування має й побічний ефект – посилює ринкову дисципліну, оскільки діагностика передбачає оприлюднення інформації за кожним банком щодо впливу шоків на позиції у балансі, доходах і витратах.

Будь-який стрес-тест на макроекономічному рівні проводиться в однаковій послідовності з певними модифікаціями (рис. 8.8): спочатку ставиться завдання (мета проведення), потім визначається сфера застосування (банківський сектор, група банків, окремих банків), масштаби шоків (історичних або гіпотетичних), оцінюється вплив обраних шоків та вимірюється кількісно вплив на фінансову систему (моделюються ситуації, сценарії), готуються висновки й пропозиції щодо заходів (реагування).

Як наслідок попередніх етапів, політичні рішення мають розглядатися після визначення впливу шоку на фінансову стабільність системи. Ці рішення стосу-



Рис. 8.8. Алгоритм стрес-тестів банківської системи

Складено авторами.

ються вибору заходів, що допоможуть забезпечити безперебійну роботу, ефективність і постійну стабільність системи. Останній етап називають орієнтованим на політику¹. Результати тестів також мають впливати на вдосконалення подальших стрес-тестів. Існують несуттєві розбіжності в методології стрес-тестування в США та ЄС (табл. 8.10).

У стрес-тестуванні банків в ЄС склався такий розподіл функцій уповноважених органів:

- Європейська банківська адміністрація (ЕВА) ініціює та координує проведення тестів;
- Національні органи нагляду і регулювання здійснюють тестування;
- Європейський центральний банк (ЄЦБ), Європейська рада із системного ризику та Європейська комісія є партнерами зазначених органів у проведенні та узагальненні результатів.

Стрес-тестування охоплює вибірку банків, яким належить принаймні 50 % активів національного банківського сектору в кожній з 22 країн – членів ЄС. У 2014 р. діагностика охопила 124 банки, відповідно до їхніх консолідованих активів на кінець 2013 р.² Діагностика ґрунтується на консолідованій фінансовій звітності банків за 2013 р., а сценарії застосовуються на трирічний період (2014–2016 рр.).

ЕВА розробляє єдину методологію, що застосовується на засадах “знизу догори” всіма банками в країнах ЄС, внесеними до вибірки. Крім того, ЕВА акумулює дані для остаточного поширення результатів єдиного випробування. Національні регулятори та ЄЦБ відповідають за забезпечення якості діагностики, а також за реагування нагляду на результати стресів. ЕВА сприяє якості оцінок шляхом надання зразків параметрів ключових ризиків. Водночас із ЄС країни, незалежні від ЄЦБ (Великобританія³, Норвегія⁴, Швейцарія⁵ та Ісландія⁶), також проводять стрес-тестування своїх банків, використовуючи модифіковану методику діагностики.

¹ Pérez Montes C. Top-down stress tests as a macro-prudential tool: methodology and practical application / C. Pérez Montes, C. Trucharte Artigas // *Estabilidad Financiera*. – 2013. – № 24. – Р. 90–107 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/13/Mayo/Fic/ref2013245.pdf>

² 2014 EU-wide stress test sample of banks // The European Banking Authority. – 2014. – 31 Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/563711/31012014+EU-wide+stress+Test+2014+%28List+of+sample+banks+%29.xlsx>.

³ Stress testing the UK banking system: key elements of the 2014 stress test // Bank of England. – 2014. – Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bankofengland.co.uk/financialstability/Documents/fpc/keyelements.pdf>.

⁴ Risk Outlook 2014: The financial market in Norway / Finanstilsynet. – Oslo, 2014. – 82 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.finanstilsynet.no/Global/English/Reports/Risk%20Outlook%20Reports/Risk_Outlook_2014.pdf.

⁵ Switzerland: Financial Sector Stability Assessment // IMF Country Report. – 2014. – № 14/143 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=41590.0>.

⁶ Annual report 2014 / Financial supervisory authority. – Reykjavik, Iceland : Svansprent, 2014. – 48 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://en.fme.is/media/utgefifid-efni/The-FME-Annual-Report-2014.pdf>.

Таблиця 8.10

Порівняння європейського та американського підходів до стрес-тестування банків

Показник	Зона євро	Великобританія	США
Орган регулювання	ЕВА/ ЄЦБ/ НОР	Банк Англії / ПРА	ФРС
Охоплення	Найважливіші банки зони євро (128 у 2014 р.)	Найбільші британські банки та будівельні товариства	Банківські холдинги з активами >10 млрд дол. (DFAST), >50 млрд дол. (CCAR)
Звітність	Історична / AQR – ключові дані й додаткові формати звітів	Порядок звітності FDSF – історична, річна, прогноз доходів і витрат	Звіти – дані про активи, якість, керівництво; прогноз доходів і витрат
Підхід до моделювання	“Знизу догори” та “зверху донизу”; власні моделі установ	“Знизу догори” / Диференційований; власні моделі установ	“Знизу догори”; власні моделі установ; динамічні прогнози
Сценарії	Регулятивні базовий та стресовий	Єдиний стресовий; сценарії установи; єдиний базовий	Базовий, негативний, дуже негативний, сценарії установи
Розкриття інформації	Публічне розкриття результатів (“знизу догори”)	Публічне розкриття результатів	Публічне розкриття результатів
Частота	Щорічне (2009–2011 рр. – ЕВА, 2014 р. – ЄЦБ)	Щорічне	Щорічне (за ініціативою регулятора); піврічне (за ініціативою банку)
Заходи з виправлення / використання результатів	План капіталізації	Буфер адекватності капіталу; інструменти Комітету з фінансової політики	Вхідні дані для плану капіталізації; схвалення ФРС; планування дивідендів

Примітка: НОР – національні органи регулювання; ПРА – Пруденційна регулятивна адміністрація; AQR – аналіз якості активів.

Джерело: Preparing for the 2014 EBA Stress Test // Moody's Analytics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moodyanalytics.com/Prepare-EBA-Stress-Test>.

Методологія і порядок стрес-тестування в ЄС постійно вдосконалюються, починаючи з 2008 р., тому доцільно зупинитися на тестуванні банків у 2014 р. У квітні 2014 р. ЄВА опубліковано методіку і сценарії тесту¹. ЄВА розраховувала на публікацію остаточних результатів стрес-тесту за країнами ЄС у жовтні 2014 р. Відповідно, національні органи регулювання визначили строки подання результатів від банків.

Уніфікація стрес-тесту дає змогу проводити порівняння даних у розрізі країн ЄС. Рівень деталізації інформації відповідає раніше оприлюдненим результатам (2011 та 2013 рр.) тестів кожного банку за такими компонентами: капіталізація, експозиції під ризиками та володіння суверенними зобов'язаннями.

Стрес-тестуванню банків передував аналіз якості активів в усіх країнах ЄС за рекомендаціями ЄВА², які сприяють гармонізації оцінки кредитних портфелів та інвестицій банків у ЄС національними органами регулювання. Аналіз охоплює класифікацію ризиків, формування резервів, обґрунтування порядку капіталізації та резервів для покриття ризиків експозицій.

Основою сценарію є потрясіння, спричинені зростанням доходності облігацій на міжнародних ринках, погіршенням якості кредитів у проблемних країнах, відсутністю реформ та послабленим банківським сектором. Припускаються темпи зниження ВВП у зоні євро та Великобританії, перевищення ставками свопів на один рік на 115 б. п. базового рівня у 2014 р., зниження в зоні євро цін на житло на 11 %, а курсу акцій – на 18,1 % порівняно з базовим прогнозом на 2016 р. Безробіття в зоні євро у 2016 р. становитиме 13,5 %. Результатом стрес-тесту має бути визначення адекватності капіталу в разі реалізації стресів, а саме: дотримання мінімального показника адекватності капіталу першого рівня³ у формі простих акцій (для базового сценарію – 8 %, для несприятливого сценарію – 5,5 %).

У разі недотримання мінімальних вимог до капіталізації, конкретні банки мають продемонструвати додаткові інструменти капіталу першого та другого рівнів.

Припущення в тестуванні такі:

- 1) у моделюванні шоків банки мають використовувати статичний баланс, зокрема передбачається нульове зростання для базового й несприятливого сценаріїв;
- 2) діагностика не допускає роботи з проблемними активами;
- 3) активи та зобов'язання зі строками погашення в межах однорічного інтервалу мають заміщуватися фінансовими інструментами, схожими за типом, якістю активів на дату погашення й залишковим строком погашення, як і на початку діагностики;

¹ Див.: Methodological note EU-wide Stress test 2014: Version 2.0 // European Banking Authority. – 2014. – 29 Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/669262/Methodological+Note.pdf>.

² Див.: Recommendations on asset quality reviews // European Banking Authority. – 2013. – 21 Oct. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/449802/EBA-Rec-2013-04+Recommendations+on+asset+quality+reviews.pdf>

³ Визначення капіталу першого рівня у формі простих акцій (англ. Common Equity Tier 1) надається згідно з Директивою ЄС CRR/CRD4, з перехідними варіантами станом на грудень 2014 р., грудень 2015 р. та грудень 2016 р.

- 4) статичність балансу стосується активів і зобов'язань, деномінованих у інших валютах, тому ефект курсових різниць не вплине на застосування зазначених припущень;
- 5) банк підтримує однакову структуру за видами бізнесу та модель бізнесу (географічну й продуктову стратегії, проведення операцій) протягом часового горизонту (три роки);
- 6) доходи й витрати приймаються з огляду на нульове зростання активів та стабільність структури бізнесу.

Винятки з припущень стабільного балансу враховують положення обов'язкових планів реструктуризації¹, складених найбільшими банками до кінця грудня 2013 р. (які отримали допомогу держави) і погоджених національним регулятором та Європейською Комісією². У табл. 8.11 наведено сферу ризиків, охоплених стрес-тестами.

До позицій у балансі застосовуються задані макроекономічні сценарії – базовий та несприятливий. Для цього банк має оцінити зв'язки між макроекономічними та банківськими змінними за таким алгоритмом (рис. 8.9):

- 1) оцінювання рівня дефолтів та збитків за різними сценаріями на осях внутрішніх моделей або еталонних параметрів;
- 2) розрахунок потоку грошей на підставі рівня дефолту;
- 3) обчислення потоку від знецінення на основі резервів, що впливають на фінансовий результат за різними сценаріями;
- 4) розрахунок впливу на необхідний рівень капіталізації.

Стрес-тест будується на сценарії несприятливого розвитку економіки за параметрами: зростання ВВП, інфляція споживчих цін, безробіття, процентні ставки, курси акцій у плані відхилення від базового сценарію. Запропонований ЕВА сценарій відображає системні ризики, оцінювані Радою із системного ризику ЄС. До них належать:

- 1) зростання дохідності міжнародних облігацій, з урахуванням країн із перехідною економікою та ринковою ліквідністю;
- 2) погіршення якості кредитів у країнах з уразливим до кризи банківським сектором;
- 3) гальмування реформи регулятивної політики, що послаблює довіру до стабільності державних фінансів;
- 4) відсутність необхідного відновлення балансу для підтримання прийняттого забезпечення ресурсами на ринку.

В аналізі ризиків головна увага приділяється операціям на ринках країн із вразливою до глобальної фінансової кризи економікою (Бразилія, Індія, Індонезія, ПАР і Туреччина). На економіки такого типу негативно впливало масштабне вилучення

¹ State aid: Commission adapts crisis rules for banks – frequently asked questions. – European Commission Memo. – 15 October 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-672_en.htm.

² Наприклад, в Іспанії такі плани погоджуються також національним Фондом з упорядкованої реструктуризації банківського сектору (FROB). – Див.: The restructuring of the banking sector in Spain // Banco de España [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bde.es/bde/en/secciones/prensa/infointeres/reestructuracion>.

Таблиця 8.11

Охоплення ризиків стрес-тестами банків ЄС у 2014 р.

Група ризиків	Вид ризику	Пояснення
Ключові ризики	Кредитний ризик	Кредитний ризик усіх видів контрагентів (державних, установ, підприємств і домогосподарств) за всіма позиціями, де є ймовірність дефолту (кредитні операції, цінні папери у портфелі до закінчення строку погашення, а коли прийнятно – цінні портфелі для продажу за справедливою вартістю). Ризик оцінюється шляхом впливу сценарію розвитку економіки на параметри дефолтів і збитків
	Ринковий ризик	Ринковий ризик охоплює всі позиції, вразливі до ризиків унаслідок зміни ринкових цін, і оцінюється, виходячи з єдиного набору параметрів стресу ринків для позицій, котрі утримуються банком для торгівлі, за справедливою вартістю, включаючи суверенні зобов'язання в цій категорії обліку. Такий ризик містить ризик кредитного spread, чутливого до зміни ринкового ризику
	Ризик суверенного боргу	Охоплює всі прями та непрямі експозиції за боргами урядів, оцінюється за справедливою вартістю. Прямий вплив на фінансовий результат, зростання активів, зважених на ризик. Оцінюється міграція рейтингів
	Сек'юритизація	Знецінення позицій сек'юритизації, оцінка за справедливою вартістю. Призводить до збільшення активів, зважених на ризик
	Вартість ресурсів та процентний дохід	Зростання витрат частково перекривається збільшенням процентного доходу. Охоплює процентні активи та пасиви. Містить оцінку впливу на ринки оптового фінансування та збільшення вартості ресурсів, які залучають банки від населення
Додаткові ризики	Операційний ризик	Приймається збільшення необхідного рівня капіталу на 15 % у річному виразі від абсолютної зміни операційного прибутку. Прямий вплив на доходи і витрати
	Інші ризики на розсуд національного регулятора	

Складено за: Methodological note EU-wide Stress test 2014: Version 2.0 // European Banking Authority. – 2014. – 29 Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/669262/Methodological+Note.pdf>.

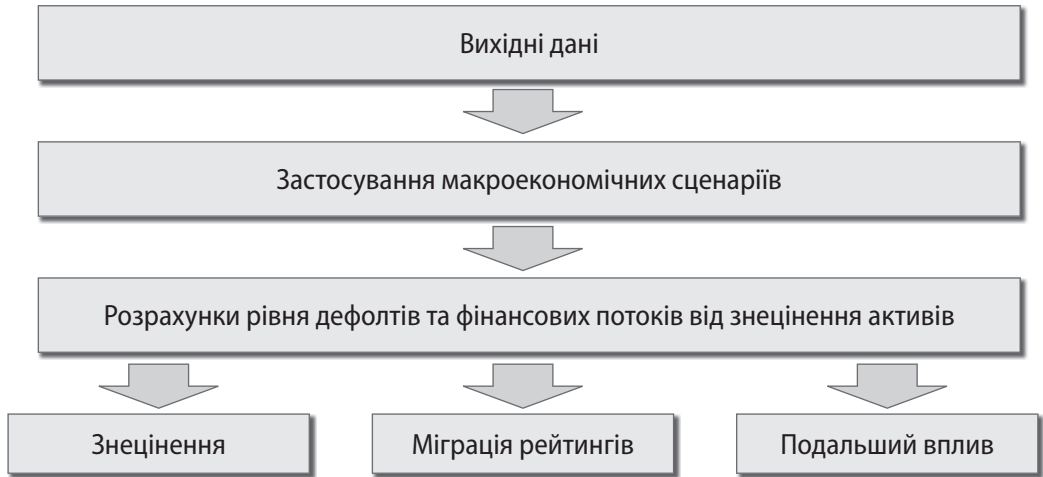


Рис. 8.9. Алгоритм вимірювання кредитного ризику для стрес-тесту

Джерело: Methodological note EU-wide Stress test 2014: Version 2.0 // European Banking Authority. – 2014. – 29 Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/669262/Methodological+Note.pdf>.

капіталу, так званий ефект раптової зупинки (англ. sudden stop), коли вони “випадали” з міжнародних ринків капіталу внаслідок підвищеного ризику. ЕВА розробило значення шоків зростання дохідності урядових облігацій для кожної країни ЄС (зокрема на 152 в. п. – у 2014 р., 112 в. п. – у 2015 р. і на 112 в. п. – у 2016 р.), де для Греції на 2014 р. задається припущення щодо зростання на 316 в. п., Італії – на 205, Португалії – на 231 в. п.

Для кожної країни ЄС розраховано значення шоків курсу акцій (припущення) за роками, девальвація валют у деяких нових країнах ЄС, з урахуванням історичних даних. Дохідність корпоративних облігацій зміниться в умовах шоку в середньому на 115 в. п., а значення шокової зміни спреду за облігаціями варіюється від 101 до 129 б. п. у 2014 р. з подальшим зниженням шоку у 2015 і 2016 рр.

Стрес-тест припускає шокове зниження цін на житло у зоні євро на 6,9 % (в ЄС – на 8,7 %) у 2014 р. з подальшим збільшенням амплітуди падіння цін, диференційованого за країнами. Шок зміни короткострокових процентних ставок безпосередньо впливає на вартість ресурсів банків на міжбанківському ринку. Очікується, що це призведе до погіршення умов кредитування (доступу до кредитів) та уповільнення зростання економіки, у зоні євро спричинить зниження ВВП у підсумку на 0,13 % порівняно з базовим сценарієм, але від мінімального спаду –0,1 % у Чехії, Бельгії, Данії, Німеччині, Франції, Австрії, Фінляндії до –0,7 % у Румунії.

Сценарій містить диференційовані за країнами ЄС прогнози цін на комерційну нерухомість, інфляції, безробіття.

Для моделювання шоку банки мають прогнозувати ставки за кредитами та ресурсами з урахуванням таких чинників: макроекономічного середовища, еволюції базових ставок, структури ринку, рівня кредитного ризику, обмежень на пропо-

зицію кредитних коштів (капіталізація, ліквідність). Згідно з базовим сценарієм банки мають прогнозувати нараховані проценти за проблемними кредитами за обліковою політикою, а відповідно до несприятливого сценарію дохід за проблемним активом взагалі не може визнаватися. У прогнозуванні строків погашення банк повинен враховувати суттєву різницю між поведінкою у погашенні та погашенням за договором. Регламентується оцінка оптового фінансування банку, розбиття позицій за плаваючими та фіксованими ставками.

Попередні оцінки результатів стрес-тестів керівники органів нагляду окремих країн почали оприлюднювати у квітні 2014 р. Особливу увагу експерти приділяють ситуації у фінансовому секторі Швеції. У цій країні ціни на житло зростали навіть під час глобальної фінансової кризи (майже втричі за останні 20 років), а рівень заборгованості домогосподарств є найвищим у Європі – близько 174 % чистого доходу домогосподарств. Тому замість припущення ЄЦБ щодо середнього зниження цін на житло у Співтоваристві на 21 %, шведський регулятор моделює спад на 30 %. Аналіз виявив, що великі шведські банки успішно витримують таке випробування, але регулятор уже застосовує заходи на “охолодження” житлового ринку: у 2010 р. запроваджено граничне значення LTV – не більш як 85 % для іпотечних кредитів (на сьогодні фактичне значення показника портфеля іпотек у Швеції – 65 %), а також підвищено вагу ризику на іпотечні кредити з 5 до 25 %¹.

Банк Англії ініціює стрес-тестування банків за підходом, що відрізняється від моделі ЄС:

- 1) використовується динамічний баланс, тому розмір і структура балансу банків можуть варіюватися протягом горизонту тесту;
- 2) застосовується набір моделей для оцінювання впливу сценаріїв на прибутковість і капіталізацію установ, включаючи власні моделі банків та моделі центрального банку;
- 3) модифіковано сценарії стресів ЄС з урахуванням специфіки фінансового сектору країни, зокрема фактора заборгованості домогосподарств.

Стрес-тест охоплює вісім найбільших британських банків та будівельних товариств. Установи використовують як основу сценарії, запропоновані ЄЦБ щодо міжнародної економіки та ринків, з урахуванням макроекономічних особливостей для Великобританії. Крім базового та несприятливого сценаріїв за підходом ЄС, британський регулятор пропонує власний сценарій². Особливістю ринку кредитування в цій країні є високий рівень заборгованості реального сектору (165 % ВВП), підвищений рівень debt-to-income до господарств та питомої ваги іпотеки з плаваючою ставкою (понад 65 %, тоді як у ЄС – 12 %, США – 15 %)³. Сценарій стресу вра-

¹ Ahlander J. Update 1 – Swedish FSA expects Swedish lenders to pass stress test / J. Ahlander // Reuters. – 2014. – 29 Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reuters.com/article/2014/04/29/sweden-banks-idUSL6N0NL61K20140429>.

² 2014 Stress Testing // Bank of England [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bankofengland.co.uk/financialstability/Pages/fpc/stresstest.aspx.

³ Stress testing the UK banking system: key elements of the 2014 stress test // Bank of England. – 2014. – Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bankofengland.co.uk/financialstability/Documents/fpc/keyelements.pdf>.

ховує спад ВВП і зниження цін на житло (на 35 % за три роки). У разі будь-яких сценаріїв адекватність капіталу першого рівня (прості акції) не може бути нижчою від 4,5 %, що менше порівняно з вимогами ЄС, проте регулятор може вимагати підвищення капіталізації і від тих установ, котрі не порушили цієї вимоги. Якщо розглядати шляхи капіталізації у відповідь на стреси, то британські регулятори не підтримують згортання кредитної активності (тобто скорочення обсягу ризикових активів), а наполегливо рекомендують збільшення капіталу.

За результатами стрес-тестів регулятори вимагають від банків розроблення програми капіталізації за низького значення адекватності капіталу. Установи мають запропонувати заходи реагування на сценарії стресів, включаючи зміни у продуктивій політиці й прибутковості. Такі заходи слід узгодити з планом відновлення роботи установи у разі кризи, масштабом стресу, а також надати оцінки ризиків реалізації заходів, їхнього кількісного впливу на баланс і капіталізацію. Наприклад, розраховувати на залучення капіталу на ринку в умовах економічного спаду нереалістично.

Оприлюднення інформації про стрес-тести, на наш погляд, обов'язково має супроводжуватися коментарями аналітиків та планами відновлення капіталізації. Методологію стрес-тестування доцільно розміщувати на веб-сайті органу нагляду з публічним доступом. У розкритті інформації можна скористатися двома підходами: 1) регулятор лише інформує ринок про завершення стрес-тестування та наводить посилання на сторінки сайтів тих банків, що пройшли діагностику, а вже самі банки розкривають інформацію за єдиним зразком звіту; 2) регулятор розкриває інформацію про результати стрес-тестування та програму капіталізації, а банки лише коментують своїми засобами комунікації (на веб-сайті, листах до клієнтів або прес-конференціях).

Стрес-тестування не може бути єдиним інструментом для виявлення системних ризиків. Іноді воно дає помилкові сигнали про загрозу або про її відсутність, якщо застосовувати необґрунтовані припущення. Так, з'ясувалося, що стрес-тестування не може гарантувати надійність ідентифікації слабких банків: у грудні 2011 р. зазнав краху французько-бельгійський банк Dexia N. V./S.A, що раніше успішно пройшов стрес-тест. Критика припущень у тестах здається обґрунтованою, зважаючи також на провали провідних іспанських банків, що примусило уряд Іспанії звернутися за допомогою до ЄС.

8.2.2. Консервативний та антициклічний буфери капіталу

Запровадження порядку конвергенції стандартів капіталізації за Базелем II не розв'язало проблеми стійкості банківської системи до потрясінь:

- 1) норми Базеля II розраховані на взяття органами нагляду відповідальності за контроль адекватності процедур управління ризиками у банках, але кваліфікація фахівців нагляду може не відповідати складності операцій банків;
- 2) моделі оцінювання ризиків сприяли прийняттю банками підвищеного ризику, що посилювалося прогалинами у регулюванні механізму винагороди банкірів, орієнтованого на прибутки;

- 3) у період економічного спаду кредитні збитки зазвичай “розмивають” капітал банків, а ймовірність дефолтів з боку клієнтів зростає, що зумовлює необхідність підвищувати рівень капіталізації. Водночас залучення нового капіталу під час потрясінь може виявитися ускладненим або надто дорогим, тому в банків не залишиться іншого виходу, як згорнути активні (кредитні) операції, що в широкому масштабі спричинить спад;
- 4) оцінка кредитного ризику надто покладалася на визначення рейтингів позичальників рейтинговими агентствами, орієнтувала банки на пріоритетне кредитування великих корпорацій з високими рейтингами, а також створювала кращі умови для залучення капіталу міжнародними банками;
- 5) вагові коефіцієнти ризику були встановлені без достатнього обґрунтування шкали, наприклад, з однаковою вагою нараховувався необхідний капітал за операціями з компаніями, які мають рейтинги BBB+ (інвестиційний клас) та BB– (спекулятивний клас);
- 6) вимоги до капіталу не враховували повною мірою ризиків позабалансових експозицій (структур спеціального призначення, кондуїтів) та сек’юритизації, кореляція вартості активів у операціях банків з великими фінансовими установами була на 25 % вища під час кризи;
- 7) до капіталу першого рівня були включені компоненти, які формували запас міцності: гудвіл, відстрочені податкові активи, вкладання у власні акції банку та капітал інших фінансових установ.

Регулятори прагнуть визначити оптимальне поєднання жорсткості регулювання з життєво важливою роллю банків у відновленні економіки після кризи. Річ у тім, що якщо встановити надміру жорстке обмеження на операції й різко підвищити вимоги до мінімального капіталу, це може погіршити потенціал генерування прибутку банками. Інтенсивність циклічності залежить від характеристики ризику кредитного портфеля конкретного банку. Якщо частка ризикових активів висока, потреба в залученні додаткового капіталу після настання макроекономічного шоку може бути значною внаслідок великих збитків за кредитами й відповідного зростання ймовірності дефолтів. Циклічність необхідного рівня капіталу може виникати в результаті, по-перше, міграції рейтингів, коли переглядаються класи рейтингів конкретних контрагентів; по-друге, зміни розподілу ймовірностей дефолту за класами рейтингу, коли контрагентам у певному класі встановлюється інше значення ймовірності дефолту.

Базель III був розроблений у рекордно короткі строки порівняно з Базелем I та Базелем II. Ключовим у ньому є методологічний документ Базельського комітету з банківського нагляду¹. Цей порядок передбачає комбінацію підвищення рівня капіталізації та перегляд вимог до інструментів капіталу, прийнятних для включення в розрахунок його адекватності: визнано, що саме капітал у формі простих акцій має бути ядром для покриття можливих збитків (табл. 8.12).

Головними завданнями запропонованих змін у порядку регулювання адекватності капіталу є поліпшення якості капіталу банків, створення запасів капіталу для покриття ризиків, а також підвищення рівня розкриття інформації банками.

¹ Див.: Basel III: a global regulatory framework for more resilient banks and banking systems. June 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bis.org/publ/babs189.htm>.

Таблиця 8.12

Порівняння вимог до рівня капіталізації за Базелем II та Базелем III, %

Вимоги (мінімальне значення)	Базель II	Базель III
Відношення загального капіталу до АЗР	8,00	10,50
Відношення акціонерного капіталу (простих акцій) до АЗР	2,00	4,50–7,00
Капітал першого рівня до АЗР	4,00	6,00
Ключовий капітал першого рівня до АЗР	2,00	5,00
Буфер консервації до АЗР	Немає	2,5
Буфер контрциклічний	Немає	0–2,5
Коефіцієнт левиріджу	Немає	3,00
Додатковий буфер для системно важливих банків	Немає	До 2,5

Джерело: Basel III – Part 2 – What's on the menu // Causal Capital. – 2011. – 19 Feb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://causalcapital.blogspot.com/2011/02/basel-iii-part-2-whats-on-menu.html>.

Контрциклічний порядок капіталізації повинен мати такі характеристики:

- 1) базуватися на принципах чутливості до ризиків, щоб запобігати мотивації до прийняття надмірних ризиків і можливості арбітражу (гри на різниці в регулюванні);
- 2) не бути надмірним обтяженням у плані збору необхідної інформації і зусиль з проведення обчислень.

Поняття акціонерного капіталу першого рівня (Common Equity Tier 1 capital, CET1) – нова концепція Базельського комітету з банківського нагляду. Це поняття охоплює основну частину капіталу першого рівня: суму емітованих звичайних акцій, емісійну різницю за акціями, нерозподілений прибуток, накопичений прибуток, інші статті мінус деякі нормативні коригування та відрахування. Інструменти капіталу (складові) мають відповідати певним кваліфікаційним вимогам.

Темпи приросту активів, зважених на ризик, перевищують темпи нарощування капіталізації. На рис. 8.10 чітко простежуються два кризові періоди падіння капіталізації українських банків – 2009 та 2014 рр. Постановою Правління Національного банку України від 17.11.2014 № 723 збільшено нормативне значення мінімального розміру регулятивного капіталу банку з 120 млн до 500 млн грн. Для банків, які розпочали діяльність до 11 липня 2014 р., передбачено поетапне, протягом 10 років, приведення розміру регулятивного капіталу до встановленого рівня.

Мінімальний рівень акціонерного капіталу Базелем III підвищено до 4,5 % активів, зважених на ризики. Визначено поняття абсорбції збитків капіталом у момент визнання нежиттєздатності, договірні умови інструментів капіталу міститимуть положення, яке передбачає можливість (на розсуд регулятора) списувати або конвертувати ці інструменти у прості акції, якщо банк стає нежиттєздатним. Таким чином зростає внесок приватного сектору (інвесторів) у подолання майбутніх банківських криз і зменшується моральна безвідповідальність.

Запроваджено вимоги до покриття капіталом операцій із сек'юритизації: від банків вимагається проводити ретельніший кредитний аналіз її ризиків. Операції з деривативами та операції репо у клірингових системах більше не вважаються без-

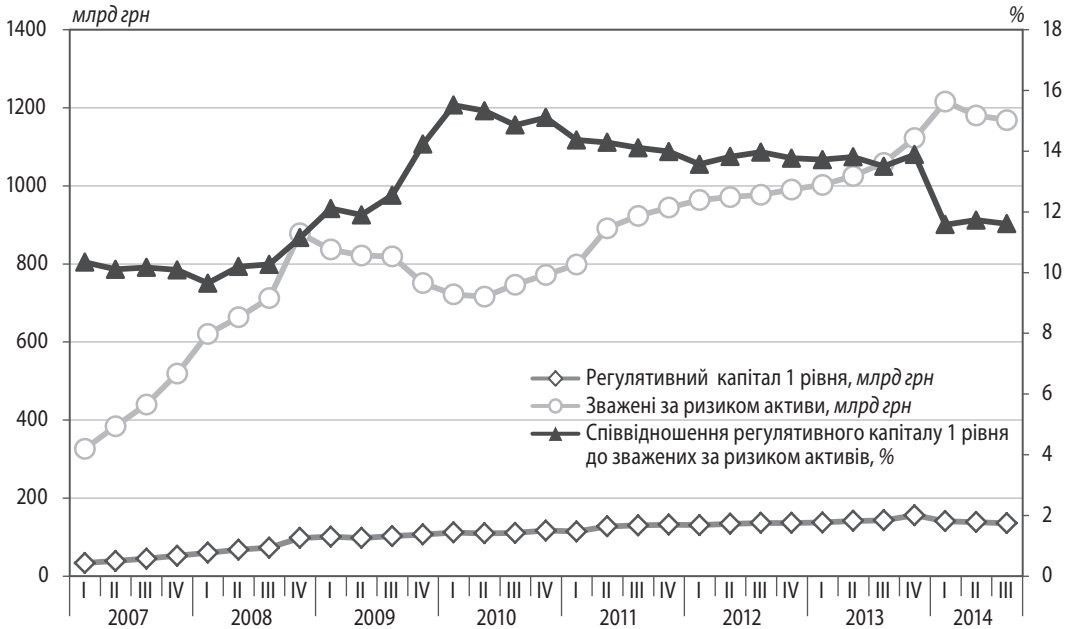


Рис. 8.10. Динаміка співвідношення регулятивного капіталу 1 рівня до зважених за ризиком активів українських банків

Джерело: Статистика індикаторів фінансової стійкості // Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=44575.

ризиковими і мають 2 % ваги ризику. Уточнено правила дисконтування вартості застави в операціях із великими та нерегульованими фінансовими установами. Банки мають визначати необхідний капітал під кредитний ризик контрагента, використовуючи результати моделювання стресових подій. Множник кореляції 1,25 застосовується до вартості активів за операціями з регульованими фінансовими установами, активи яких становлять 25 млрд дол. США і більше, що підвищує вагу ризику для такого виду активів.

Банкам рекомендовано не покладатися на зовнішні кредитні рейтинги позичальників (емітентів), а оцінювати їхній стан за власними методиками. До капіталу першого рівня не включають гудвіл, а відстрочені податкові активи й вкладання в капітал інших фінансових установ з часткою 10 % і вище не можуть становити більше 15 % загального розміру капіталу першого рівня.

Визначено ваговий коефіцієнт ризику 2 % для ризику операцій із центральними контрагентами. Капітал третього рівня, що використовувався для страхування від ринкового ризику, скасовано, а замість нього банкам слід формувати відповідний капітал першого та другого рівнів (табл. 8.13).

Якщо банки не можуть своєчасно привести капіталізацію у відповідність із новими вимогами, то вони зобов'язані знижувати рівень преміювання керівництва, виплати дивідендів на акції, що створює економічний стимул дотримання стандартів.

Структура капіталу першого і другого рівнів за Базелем III

Капітал першого рівня	Акціонерний капітал	Прості акції, що відповідають регулятивним критеріям. Емісійна різниця за простими акціями. Нерозподілений прибуток. Накопичений прибуток та інші нерозкриті резерви. Прості акції, що емітовані консолідованими дочірніми структурами та перебувають у власності третіх сторін. Регулятивні коригування до розрахунку акціонерного капіталу першого рівня
	Додатковий капітал	Інструменти, які відповідають критеріям для включення в додатковий капітал першого рівня (але не входять в акціонерний капітал першого рівня). Емісійна різниця за інструментами, включеними в додатковий капітал першого рівня. Інструменти додаткового капіталу, що емітовані консолідованими дочірніми структурами та перебувають у власності третіх сторін. Регулятивні коригування до розрахунку додаткового капіталу першого рівня
Капітал другого рівня	Інструменти, що відповідають критеріям для включення в капітал другого рівня (але не включені в капітал першого рівня). Емісійна різниця за інструментами, які входять до капіталу другого рівня. Інструменти капіталу другого рівня, що емітовані консолідованими дочірніми структурами та перебувають у власності третіх сторін. Певні види резервів за кредитами. Регулятивні коригування до розрахунку капіталу другого рівня	

Складено авторами.

Принципово новими в угоді про стандарти капіталізації є створення трьох видів буферів (запасу) капіталу: збереження капіталу (conservation buffer), контрциклічного (countercyclical buffer) та системного ризику, а також запровадження граничного показника фінансового важеля.

Надбавки до мінімального рівня капіталізації спрямовані на формування запасу з метою використання для абсорбції збитків у періоди кризи. *Буфер збереження (консервації)* капіталу нагляд має встановити на рівні до 2,5 % активів, зважених на ризику. До банків не застосовуватимуться заходи впливу під час кризи, якщо цей буфер виснажується (табл. 8.14).

Антициклічний (контрциклічний) буфер варіюється в діапазоні від 0 до 2,5 %, тобто якщо регулятор не визнає ознак буму ("перегріву"), то буфер не встановлюється, а його розмір залежить від рівня кредитної активності. Цей буфер має запобігати надміру високим темпам кредитування, щоб пом'якшувати вплив на реальний сектор економіки, згладжувати циклічні коливання. Антициклічний буфер, таким чином, стримує надмірне зростання системного ризику. У деяких країнах додатково встановлено підвищені ваги ризику для іпотечних кредитів. Наприклад, у Швейцарії у червні 2012 р. збільшено вагу такого ризику з високим значенням loan-to-value (із 75 до 100 % для кредитів, за якими LTV перевищує 80 %), а в лютому

Таблиця 8.14

Рекомендації експертної групи Базельського комітету з банківського нагляду

Проблема	Ключові рекомендації
Базель 2,5 призвів до збільшення активів, зважаючи на ризики, за експозиціями в торговельних операціях на фінансових ринках країн, що розвиваються; критерії для оцінювання таких експозицій визначаються материнськими банками та органами нагляду країн походження	Вимагати розроблення від БКБН настанов щодо тлумачення на консолідованому рівні експозицій дочірніх банків у борги місцевих суверенів (урядів), що номіновані та фінансуються у місцевій валюті, та для оцінювання доречності перегляду практики консолідації
Упровадження Базелю III породжуватиме потребу в збільшенні капіталу, зокрема, за вимогою, щоб усі інструменти 1-го та 2-го рівнів капіталу передбачали «випадок визнання нежиттєздатності». Якщо цей випадок виникає, то органи нагляду можуть зазнати потенційних проблем в управлінні, коли в результаті конверсії інструментів акціонери не будуть належними і чесними	Країни, що розвиваються, повинні посилити юридичні та інституційні механізми, які дають змогу проводити емісію інструментів капіталу. Визначити пріоритетні критерії як ознаки нежиттєздатності та гарантувати повноваження нагляду на прийняття рішення у кожному конкретному випадку
При прийнятті Базелю II і Базелю III деякі банки можуть не виявити й не визнати всі потенційні ризики, пов'язані зі своїми балансовими позиціями, і може виникнути бажання чинити тиск на орган нагляду, щоб схвалити внутрішні моделі та підхід внутрішніх кредитних рейтингів, коли сам банк та нагляд до цього не готові	Країни, що розвиваються, повинні встановити пріоритети для забезпечення надійності, достовірності та прозорості у прийнятті стандартів БКБН, у тому числі Базельських основних принципів; довести до відома, що, по-перше, рішення про темпи реалізації має враховувати особливості конкретних банків і банківських систем, а також наглядові обмеження, і, по-друге, стандарти Базеля II і Базеля III призначені насамперед для великих міжнародних банків у країнах – членах БКБН
Роль органу нагляду є ключовою в запровадженні буферів консервації капіталу та антициклічного капіталу. Повноважень нагляду щодо обмеження розподілу прибутків у разі недотримання вимог щодо таких буферів, та умов для активування різних тригерів все ще бракує в деяких країнах	Адекватні повноваження нагляду мають бути забезпечені у країнах що розвиваються
Механічне впровадження контрциклічного буферу капіталу (наприклад, лише на підставі співвідношення кредитного портфеля банків до ВВП) може мати негативні наслідки	Країни, що розвиваються, повинні поліпшити своє розуміння кредитної циклічності; вимагати як приклади, надані БКБН, використання макропруденційних інструментів (таких як специфічні контрциклічні буфери капіталу), котрі можуть підвищити стійкість банків до кредитних бумів

Джерело: Impact and implementation challenges of the Basel framework for emerging market, developing and small economies / Basel Consultative Group // Basel Committee on Banking Supervision. Working Paper. – 2014. – № 27. – 17 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.bis.org/bcb/publ/wp27.pdf>.

2013 р. запроваджено вимогу у вигляді 1 % зважених на ризик портфелів житлової іпотеки, і банки зобов'язані дотримуватися цього правила з 30 вересня 2013 р.¹

Глобальні системно значимі фінансові інститути мають підтримувати вищу здатність до абсорбції ризиків. Базельський комітет та Рада з фінансової стабільності розробили методика, що містить і кількісні показники, і якісні критерії з метою визначення *глобальних системно значущих банків*. Додатково до рівня необхідного капіталу, включно із зазначеними буферами, від таких банків вимагається підтримувати капітал Common Equity Tier 1 (СЕТ1) від 1 до 2,5 % зважених на ризик активів, залежно від системної значущості конкретного банку. Для банків, визнаних установами найвищого системного значення, може встановлюватися вимога щодо надбавки до 1 % як стимул посилення їхньої глобальної значимості в майбутньому. В ЄС вирішено започаткувати три підвиди буферів з урахуванням системного значення: для глобальних системно важливих банків, національних системно важливих банків та системного ризику – для всіх банків. Усі три буфери не доповнюють один одного, а перекривають, тому банк має дотримуватися більшого з них.

Мінімальний рівень співвідношення власного капіталу із залученими коштами – *фінансовий важіль, леверидж* – має становити 3 %. Цей коефіцієнт запроваджено з метою обмеження залучення запозичень банками прив'язкою до їхнього капіталу. В січні 2014 р. до розрахунку цього показника внесено зміни². Так, позабалансові експозиції обліковуються за бухгалтерською вартістю, за винятком фінансування у формі цінних паперів і похідних; експозиції у похідних інструментах (зокрема кредитних деривативах) ураховуються за поточною відновною вартістю за мінусом отриманої маржі варіації грошей та включаючи надбавку за потенційний майбутній вплив на підставі методу поточної експозиції; застосовано фактори кредитної конверсії, за винятком беззастережного скасування зобов'язань і для зобов'язань, котрі передбачають автоматичне анулювання у зв'язку з погіршенням кредитоспроможності позичальника, включених із використанням 10-відсоткового фактора кредитної конверсії для вимірювання левериджу.

За підсумками 2013 р. загальна експозиція 101 банку першої групи, що перебувають у сфері моніторингу Базельського комітету з банківського нагляду, становила 66 трлн євро, а 119 банків другої групи – 5,9 трлн євро. Середньозважений леверидж за капіталом першого рівня банків першої групи дорівнював 4,7 %, системно важливих банків – 4,4, банків другої групи – 5,1 %. Тобто граничне значення 3 % загалом не є таким суворим³.

У процесі поетапного впровадження вимог до капіталу за Базелем III зростає використання гібридних боргових інструментів. У межах Європейської транспози-

¹ *Danthine J.-P.* A macroprudential progress report : speech at the Society for Financial Econometrics (Lugano, 11 Oct. 2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/review/r131014b.pdf>.

² Детальніше: Basel III leverage ratio framework and disclosure requirements // Basel Committee on Banking Supervision. – 2014. – Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bis.org/publ/bcbs270.pdf.

³ Results of the Basel III monitoring exercise as of 30 June 2013 // The Bank for International Settlements. – 2014. – March [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/bcbs278.htm>.

ції вимог Базельської угоди III за директивою CRD IV до інструментів додаткового капіталу першого рівня відносять *умовні конвертовані облигації* (англ. Contingent convertible bonds, COCOs)¹. Мінімальний рівень капіталізації за показником CET1 становить 5,125 %.

Основні причини звернення до COCOs пов'язані з їхнім потенціалом задовольняти нормативні вимоги до капіталу. Більша частина попиту на цей інструмент на ринках припадає на приватні банки й роздрібних інвесторів. Дохідність за облигаціями COCOs зазвичай вища, ніж у боргових інструментів з більшим рейтингом того самого емітенту, і значно залежить від граничного рівня та механізму абсорбції збитків. Банки в регіоні ЄС активізували залучення капіталу у формі COCOs, випустивши, починаючи з 2009 р., різних умовних інструментів капіталу на суму близько 45 млрд євро, з яких 26 млрд видані банками в євросоні. Деякі банки в межах програм фінансової допомоги отримали державну допомогу та рекапіталізацію у вигляді COCOs, що перебувають у власності держави². Ядро інвесторів для таких облигацій утворюють компанії з управління активами (56,7 % держателів COCOs) та хеджеві фонди (19,2 %). Більшість таких інструментів передбачають списання боргів (назавжди або тимчасово), але емісії COCOs останніми роками переважно мають характеристику конверсії в акції.

За оцінками аналітиків Barclays Capital, європейські банки зможуть продати на ринку облигацій принаймні на 500 млрд євро до кінця 2018 р. Наприклад, у Великобританії COCOs у 2009 р. емітовані корпорацією Lloyds Banking Group на умовах їхньої конвертації в акції цього банку, якщо регулятивний капітал зменшиться до рівня нижче 5 %³. Проте у випадку таких подій курс акцій банку також знизиться. Всі британські банки планують випустити COCOs приблизно на 86 млрд євро протягом 2013–2015 рр. На кінець 2013 р. найбільшим емітентом цього інструменту в Європі був іспанський банк Santander⁴. Данія вже встановила критерії, так звані тригери, у разі досягнення яких COCOs конвертуються або списуються⁵. У світі найбільша питома вага в емісії цього інструменту належить Великобританії та Швейцарії (рис. 8.11).

Європейський центральний банк попереджає про ризики цих інструментів для інвесторів через такі ознаки: 1) імовірність конверсії; 2) характер конверсії (тимча-

¹ Детальніше: *Avdjiev S. CoCos: A primer / S. Avdjiev, A. Kartasheva, B. Bogdanova // BIS Quarterly Review. – 2013. – Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1309f.pdf.*

² *Financial Stability Review / European Central Bank. – 2014. – May [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ecb.europa.eu/pub/fsr/html/index.en.html>.*

³ *Glover J. Lloyds to Raise Capital From CoCo Securities, Stock (Update3) / J. Glover // Bloomberg. – 2009. – 3 Nov. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aoC.bktCZJ1o>.*

⁴ *Wilson H. Bank CoCo bond market could be worth £590bn / H. Wilson // The Telegraph. – 2011. – 8 Feb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/banksandfinance/8309391/Bank-CoCo-bond-market-could-be-worth-590bn.html>.*

⁵ *Main C. Scandinavian CoCos, China Parts, U.K. Banks: Compliance / C. Main // Bloomberg. – 2014. – 21 Jul. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bloomberg.com/news/2014-07-21/scandinavian-cocos-china-car-parts-u-k-big-banks-compliance.html>.*

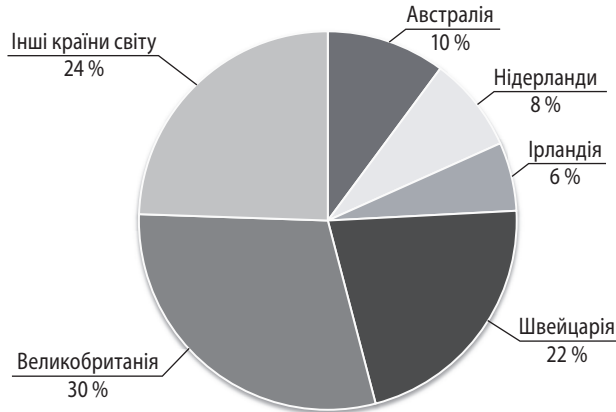


Рис. 8.11. Географія емісії конвертованих облігацій банками світу в 2013 р.

Джерело: Avdjiev S. CoCos: A primer / S. Avdjiev, A. Kartasheva, B. Bogdanova // BIS Quarterly Review. – 2013. – Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1309f.pdf.

сове або остаточне списання чи трансформація в акції банку); 3) ризик відстрочення виплати купона або скасування купонів. У липні 2014 р. Європейська адміністрація з цінних паперів та ринків також попередила про підвищені ризики для інвесторів в операціях із відповідними інструментами¹. У червні 2014 р. орган нагляду Великобританії заборонив банкам продавати свої облігації COCOs з оголошеною високою дохідністю індивідуальним інвесторам².

Упровадження вимог до капіталу, пов'язаних із ризиками у країнах – членах Базельського комітету на національному рівні розпочалося з 1 січня 2013 р. До цього моменту країни мають транслювати правила щодо капіталу в національну нормативно-правову базу. Далі стандарти капіталу щороку підвищуватимуться, щоб досягти нового цільового рівня до 1 січня 2018 р. Реалізація Базеля III відстежується Базельським комітетом з банківського нагляду.

Згідно з Базелем III та його транспозицією в директиву ЄС CRD IV, антициклічний капітал має створюватися, коли показник кредитів стосовно ВВП (КП/ВВП) відхиляється від довгострокової тенденції так, що розрив між річним приростом КП/ВВП і середнім значенням за середньостроковий період (до п'яти років) стає

¹ Potential Risks Associated with Investing in Contingent Convertible Instruments : Statement // The European Securities and Markets Authority. – 2014. – ESMA/2014/944 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.esma.europa.eu/system/files/2014-944_statement_on_potential_risks_associated_with_investing_in_contingent_convertible_instruments.pdf.

² Роздрібні інвестори – переважно особи з високими доходами – вже володіють такими облігаціями (на суму близько 8 млрд ф. ст.). Вони, як і раніше, зможуть інвестувати в COCOs, але мають усвідомити ризики й не піддаватися на спокусу привабливої дохідності цього інструменту. Заборону запроваджено з 1 жовтня 2014 р. на один рік. – Див.: Anderson J. British Watchdog Curbs High-Yield Bonds Called CoCos for Small Investors / J. Anderson // The New York Times Company. DealBook. – 2014. – 5 Aug. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dealbook.nytimes.com/2014/08/05/british-watchdog-curbs-high-yield-bonds-called-cocos-for-small-investors/?_php=true&_type=blogs&_r=0.

додатним. Кредитний бум або спад визначається на підставі порівняння обсягів кредитів з ВВП, темпів зростання кредитного портфеля й ВВП. Цю ідею серед економістів вперше виклали експерти Банку міжнародних розрахунків та Базельського комітету з банківського нагляду у 2010–2011 рр.¹

Розглянемо таку ситуацію на прикладі вітчизняної економіки. У розрахунку середнього приросту кредитного портфеля та валового внутрішнього продукту (ВВП) обрано попередній період спостережень, починаючи з приросту у 2006 р. (табл. 8.15). Тобто для 2007 р. розраховано середнє значення за 2006 і 2007 рр., для 2008 р. – за 2006–2008 рр. і т. д.

Наведені дані свідчать, що в докризові роки (2006–2007 рр. і перша половина 2008 р.) зростання кредитного портфеля випереджало приріст ВВП більше ніж удвічі, а щорічні темпи перевищували 30 %. У 2008 р. зберігалася інерція попередніх років, але вже простежувався початок фінансової та економічної кризи. У 2009 р. зниження ВВП випереджало спад кредитного портфеля.

Далі, до 2012 р. включно, спостерігався поступовий вихід з кризи, проте кредитна активність відновлювалася дуже повільно. 2013 р. можна охарактеризувати як період поживлення та відновлення ключового співвідношення КП/ВВП на рівні 2008 р. Тому саме у 2013 р. у регулятора (центрального банку) виникали би підстави для застосування антициклічного буфера капіталу, якби положення Базеля III були впроваджені в Україні. Несприятливі фактори економічного розвитку у 2014 р. обірвали цю тенденцію, що дала би підстави для скасування буфера в цьому році.

Недоліком прив'язки такого висновку про необхідний рівень антициклічного буфера капіталу є різна природа зростання ВВП та кредитного портфеля. Зокрема, експерти центрального банку Чехії вказують на те, що нові кредити можуть витрачатися на закупівлю імпортованих товарів, тобто кредитування стимулює приріст ВВП країни-експортера, відповідно ВВП є мінливішим показником, ніж кредитний портфель². На зміну кредитного портфеля також впливає валютна складова – чим вища валютизація кредитного портфеля, тим більше випереджає приріст кредитів приріст ВВП у разі девальвації національної валюти. Тому як варіант модифікації цього показника пропонується для порівняння переводити показники ВВП та кредитного портфеля в умовні одиниці. Варто враховувати й додатковий показник – співвідношення проблемних кредитів і ВВП: у період буму частка таких кредитів буде нижчою, ніж під час кризи.

Кожна країна – член ЄС встановлює відповідний контрциклічний буфер капіталу на кварталній основі в діапазоні від 0 до 2,5 %. Європейська рада із системного ризику може давати вказівки національним регуляторам щодо розміру ставки буфера з урахуванням тенденції у зміні кредитної активності, наприклад, співвід-

¹ *Drehmann M.* Anchoring countercyclical capital buffers: the role of credit aggregates / M. Drehmann, C. Borio, K. Tsatsaronis // BIS Working Papers. – 2011. – № 355 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/work355.pdf>.

² *Rychtárik Š.* Analytical background for the counter-cyclical capital buffer decisions in Slovakia / Š. Rychtárik // BIATEC. – 2014. – № 4. – Р. 10–15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.nbs.sk/_img/Documents/_PUBLIK_NBS_FSR/Biatec/Rok2014/04-2014/03_biatec14-04_rychtarik.pdf.

Таблиця 8.15

Порівняння темпів зростання кредитів клієнтам банками та обсягу ВВП України

На кінець року	Кредитний портфель (КП), млн грн	ВВП, млн грн	КП до ВВП, %	Річний приріст КП/ВВП, %		Річний приріст, %		Співвідношення приросту КП і ВВП, %		Середній приріст за попередні роки, %	
				КП	ВВП	КП	ВВП	КП	ВВП	КП	ВВП
2005	143 423	441 452	32,5	-	-	-	-	-	-	-	-
2006	245 230	544 153	45,1	38,7	71,0	23,3	305,1	72,5	27,9	27,9	27,9
2007	426 867	720 731	59,2	31,4	74,1	32,5	228,3	72,3	29,1	29,1	29,1
2008	734 022	948 056	77,4	30,7	72,0	31,5	228,1	53,9	20,9	20,9	20,9
2009	723 295	913 345	79,2	2,3	-1,5	-3,7	39,9	43,4	20,4	20,4	20,4
2010	732 823	1 082 569	67,7	-14,5	1,3	18,5	7,1	37,7	20,4	20,4	20,4
2011	801 809	1 302 079	61,6	-9,0	9,4	20,3	46,4	32,6	18,7	18,7	18,7
2012	815 142	1 411 238	57,8	-6,2	1,7	8,4	19,8	30,0	16,7	16,7	16,7
2013	910 782	1 454 931	62,6	8,4	11,7	3,1	379,0	27,8	15,1	15,1	15,1
2014*	1 008 230	1 488 624	67,7	8,2	10,7	2,3	462,0				
Середнє значення приросту					27,8	15,1					

* Дані за 2014 р. про кредитний портфель наведені станом на кінець листопаду, про обсяг ВВП – за три квартали в перерахунку на рік.

Складено за розрахунками авторів на підставі: Дані фінансової звітності банків України // Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=74208.

ношення кредитного портфеля банків і ВВП, але кожна країна має право враховувати інші фактори (змінні), які вважає доцільними. Водночас національний регулятор може встановити підвищене значення буфера.

У Великобританії уповноважений орган пруденційного регулювання (Prudential Regulation Authority) видав правила стосовно буферів капіталу. В цьому документі визначається перехідний період з 1 січня 2016 р. по 31 грудня 2018 р. для буфера консервації капіталу, а саме¹:

- 01.01.2016–31.12.2016 – не менше 0,625 %;
- 01.01.2017–31.12.2017 – не менше 1,25 %;
- 01.01.2018–31.12.2018 – не менше 1,875 %;
- починаючи з 01.01.2019 – не менше 2,5 %.

Для країн – членів ЄС питання гармонізації, синхронності у коливаннях необхідного буфера принципів, оскільки багато банків діють практично на всій території Європейського Союзу, а у разі значних розбіжностей ймовірна гра на регулятивному арбітражі (наприклад, банківська група може переводити бізнес до країни, де регулятор встановив нижчі значення мінімального буфера). У зв'язку з цим буфер для конкретного банку має визначитися регулятором країни як середньозважене значення національних ставок буфера у країнах, де розміщені відповідні кредитні експозиції. Як регулятивна вимога буфер капіталу за директивою ЄС запроваджується поступово з 1 січня 2016 р. по 1 січня 2019 р.

У 2013 р. в ЄС прийнято пакет законодавчих актів, спрямованих на посилення регулювання банківського сектору через упровадження угоди про Базель III у нормативно-правовий механізм CRDIV². Цей пакет документів замінює чинні на той час Директиви ЄС про вимоги до капіталізації (2006/48 та 2006/49) Директивою та Положенням. Положення містить деталізовані пруденційні вимоги до кредитних установ та інвестиційних фірм, а Директива охоплює питання попередніх Директив про вимоги до капіталу в тій частині, де положення ЄС потребують транспозиції країнами-членами у спосіб, зручний для їхнього регулятивного середовища. Цей пакет набрав чинності 1 січня 2014 р., а деякі нові положення вводяться поетапно у період між 2014 і 2019 рр. Параграф 50 Базеля III передбачає, що банкам слід підтримувати CET1 у розмірі як мінімум 4,5 % активів, зважених на ризик, адекватність капіталу першого рівня – не менше 6 %, а загального капіталу – не нижче 8 %. У ст. 87 директиви CRD IV ці вимоги поширено на всі банки в ЄС і не дозволено національним органам запроваджувати вищі вимоги, проте збережено право регуляторів визначати підвищені рівні антициклічного буфера капіталу.

За вимогою регуляторів найбільші банки в ЄС щокварталу розкривають детальну інформацію про структуру показника адекватності капіталу. Як приклад розгля-

¹ Implementing CRD IV: capital buffers // Bank of England. Prudential regulation authority. Policy Statement. – 2014. – PS3/14. – 18 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bankofengland.co.uk/pru/Documents/publications/ps/2014/ps314.pdf>.

² Capital requirements regulation and directive – CRR/CRD IV // European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/legislation-in-force/index_en.htm.

немо підхід французького банку Credit Agricole¹, який показує різницю між розрахованим показником адекватності капіталу CET 1 за Базелем II (модифікація Базель 2.5) та Базелем III:

1. Адекватність капіталу CET1 за Базелем II станом на 1 жовтня 2013 р. –9,4 %.
 - Вплив Директиви CRDIV на збільшення активів, зважених на ризик: –94 в. п.
 - Перевищення міноритарної участі в капіталі: –38 в. п.
 - Участь у капіталі з часткою більше 10 % або в акціях: –111 в. п.
 - Відстрочені податкові активи: –33 в. п.
 - Застосування правил граничного рівня: +78 в. п.
 - Погашення боргу перед акціонерами: –45 в. п.
 - Корекція капіталу за згодою з регуляторами Данії і Швейцарії: +88 в. п.
2. Цільовий рівень адекватності капіталу за Базелем III – від 7,8 до 8 % на початку 2014 р., 8,8–9 % – на кінець 2014 р., більше 9,5 % – на кінець 2015 р.

Банк також розкриває прогнозу структуру капіталу та активів, зважених на ризик, на 1 січня 2014 р.

Банки можуть підвищувати рівень капіталізації найпростішим шляхом – зменшуючи розмір активів або проводячи делеверидж, обмежуючи вкладення в активи з підвищеним ризиком, замість нарощування капіталу. У результаті надмірне або несвоєчасне підвищення вимог до капіталізації здатне призвести до згортання кредитної підтримки реального сектору та переорієнтації на інвестиції в суверенні облигації:

- знижується прибутковість капіталу банківського сектору, підвищується рівень регулятивного навантаження на банки, що зменшує “апетит” інвесторів стосовно емісій акцій банків;
- модифікуються підходи до оцінювання ринкової вартості банків щодо їх придбання, зростає складність в управлінні їхніми балансами, операції сек’юритизації підпадають під посилену вагу ризику, обмежуються можливості для арбітражу між банківською й торговельною книгами у балансі банків;
- ускладнюються умови бізнесу для учасників ринку, що проводять операції з деривативами та операції репо внаслідок посилення вимог до рівня капіталу відносно кредитного ризику контрагента.

Для банків, за оцінками експертів консалтингової компанії PricewaterhouseCoopers², постають нові відповідальні завдання щодо трансформації моделей бізнесу, оскільки підвищення вартості капіталу спонукає до руху у бік схеми господарювання, котра більшою мірою ґрунтується на отриманні комісій, а не процентних доходів (more fee based). До кризи банки дотримувалися політики виплати високих дивідендів, викупу акцій, щоб мінімізувати капітал і збільшити таким чином фінансовий важіль. Під час кризи акцент змістився на збереження капіталу шляхом зменшення виплат дивідендів, виходу з операцій підвищеного ризику. Банкіри

¹ Див.: Solid capital structure under Basel 3 // Crédit Agricole. – 2013. – 7 Nov. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.credit-agricole.com.

² The New Basel III Framework: Navigating Changes in Bank Capital Management // PricewaterhouseCoopers LLP. – 2010. – 49 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pwc.com/us/en/financial-services/publications/viewpoints/assets/viewpoint-Basel-III.pdf>.

повинні вкладати більше коштів в оновлення інфраструктури ІТ, звітності, управління балансами, базами даних, зокрема для проведення стрес-тестування. Для всіх банків стає актуальним розроблення нових підходів до планування капіталу, включаючи управління структурою капіталу (акцент на капіталі високої якості, поступове виведення з капіталу гібридних інструментів, прогнозування потреби в умовному капіталі) й джерелами капіталізації (гнучка дивідендна політика, планування емісій та викупу акцій) і оптимізацію капіталу (побудова оптимальної комбінації видів бізнесу та перерозподілу капіталу на основі прибутковості з урахуванням ризику).

У першому наближенні можна розрахувати значення СЕТ1 для вітчизняних банків, використовуючи дані публічної квартальної звітності, розміщені на сайті Національного банку України. До акціонерного капіталу СЕТ включено статутний капітал, емісійні різниці, незареєстровані внески до статутного капіталу, нерозподілений прибуток (непокритий збиток) і резервні та інші фонди банку. Величина активів, зважених на ризики, розрахована з використанням різних вагових коефіцієнтів залежно від кредитного ризику (табл. 8.16).

Таблиця 8.16

Запропоновані ваги ризику для балансових позицій в активах, %

Позиція		Вага ризику
Грошові кошти та їх еквіваленти		0
Кошти обов'язкових резервів банку в НБУ		0
Торгові цінні папери		20
Інші фінансові активи, що обліковуються за справедливою вартістю через прибуток або збиток		50
Кошти в інших банках		20
Кредити юридичних осіб	у гривні	75
	в іновалюті	100
Кредити фізичних осіб	у гривні	75
	в іновалюті	100
Цінні папери в портфелі банку на продаж		50
Цінні папери в портфелі банку до погашення		50
Інвестиції в асоційовані та дочірні компанії		100
Інвестиційна нерухомість		30
Дебіторська заборгованість щодо поточного податку на прибуток		100
Відстрочений податковий актив		100
Основні засоби та нематеріальні активи		50
Інші фінансові активи		100
Інші активи		100
Необоротні активи, утримувані для продажу, та активи групи вибуття		100

Складено авторами.

В ідеалі ваги ризику мають встановлюватися на підвищеному рівні для кредитних карток, овердрафтів, іпотечних кредитів залежно від рівня їхнього забезпечення та стану ринку нерухомості. Для операцій із цінними паперами ваги ризику мають диференціюватися залежно від рейтингу й типу емітента.

У результаті розраховано значення CET1 для всіх банків, груп банків та банківського сектору загалом (табл. 8.17). Наведено агреговані дані за однорідними групами банків (однорідність визначена за кількома ознаками: схожість моделі бізнесу, розмір активів, віднесення до переліку банків, що працюють за програмами оздоровлення, і власність). До вибірки найбільших українських банків авторами включено лише банки за показником розміру активів (більше 40 млрд грн): Приватбанк, Ощадбанк, Укрексімбанк, “Дельта Банк”, Промінвестбанк, Укрсоцбанк, “Райффайзен банк Аваль”, “Сбербанк Росії”.

Висока капіталізація властива державним і західним банкам, а системно важливі банки підтримують нижчу капіталізацію. Тому CET1 не рекомендується обирати як ключовий показник в оцінюванні надійності українських банків, зважаючи на популярність зустрічного фінансування банків інвесторами, закрите коло акціонерів практично всіх банків та відсутність розвинутого фондового ринку для котирування акцій. Під зустрічним фінансуванням розуміємо збільшення капіталізації банку акціонерами за рахунок опосередкованого отримання ресурсів із самого банку (через третіх осіб, оскільки законом заборонено зустрічне фінансування капіталу).

Аналіз динаміки нормативів адекватності вибірки банків, визнаних проблемними (переведені у режим тимчасової адміністрації) у 2013–2014 рр., засвідчив, що практично в усіх випадках адекватність капіталу значно перевищувала граничний рівень, але цей запас не врятував банки у період фінансових труднощів. Це означає, що методологія визначення структури та вимірювання адекватності капіталу потребує суттєвого вдосконалення.

Таблиця 8.17

Розрахункові значення CET1 для однорідних груп банків на 1 серпня 2014 р., %

Група банків	Значення CET1
Група 1 за класифікацією НБУ	16,4
Група системно важливих банків	16,1
Група західних іноземних банків	22,7
Група російських банків	24,4
Група державних банків	30,3
Група 2 за класифікацією НБУ	22,0
Група 3 за класифікацією НБУ	19,7
Група 4 за класифікацією НБУ	36,2
Група проблемних банків	15,6
Банківський сектор (середньозважена величина)	21,4

Складено за розрахунками авторів на підставі: Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bank.gov.ua>.

8.2.3. Нові регулятивні вимоги до ліквідності банків

Під час ранньої фази фінансової кризи 2007 р., так званої фази кризи ліквідності, багато банків, попри достатній рівень забезпечення капіталом, зазнали труднощів через відсутність виваженого управління ліквідністю. Ця криза вкотре довела важливість достатнього рівня ліквідності для належного функціонування фінансового, зокрема банківського, сектору. Перед початком кризи на ринках активів відбувалося похвалення, і фінансування було загальнодоступним за низькою ціною. Проте стрімка зміна ринкових умов засвідчила, як швидко ліквідність може втрачатися, і протягом тривалого проміжку часу її може не бути. Банківська система опинилася в умовах значного стресу, що призвело до необхідності вжиття заходів з боку центрального банку, які потребували істотних ресурсів із метою підтримки як грошових ринків, так і, в деяких випадках, окремих установ.

Труidнощі певних банків були спричинені помилками в основних принципах управління ризиком ліквідності.

Внаслідок світової фінансової кризи Базельський комітет з питань банківського нагляду (БКБН) у 2010 р. переглянув Принципи належного управління ризиком ліквідності та нагляду за ним¹ відповідно до вимог нових стандартів ліквідності, встановлених у Базель III², що було узгоджено G20 на саміті в Сеулі у листопаді 2010 р.

Принципи належного управління ризиком ліквідності та нагляду за ним містять детальні вказівки та мають сприяти кращому управлінню ризиками, проте лише за умови їх дотримання банками та органами нагляду. З метою доповнення цих принципів БКБН посилив засади управління ліквідністю, розробивши мінімальні стандарти фінансування ліквідності для досягнення двох окремих цілей, які водночас доповнюють одна одну:

- 1) підвищення короткострокової ліквідності банку шляхом забезпечення наявності достатнього обсягу високоякісних ліквідних активів для того, щоб він міг вистояти в умовах сценарію суттєвого стресу протягом 1 міс. Розроблено коефіцієнт покриття ліквідності (ППЛ) (Liquidity coverage ratio).

На думку БКБН³, запровадження цього коефіцієнта дасть змогу знизити ризик відпливу депозитів, що поліпшить загальну стабільність фінансового сектору. Разом із тим виконання вимог ППЛ потребує від банків підтримання ліквідніших активів із низькою дохідністю, що негативно впливатиме на рентабельність. Банки повинні будуть змінити свій профіль фінансування, що призведе до збільшення попиту на довгострокове фінансування. Залучення

¹ Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision // Bank for International Settlements. Basel Committee on Banking Supervision. – 2008. – Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bis.org/publ/bcbs144.htm.

² Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring // Basel Committee on Banking Supervision. – 2010. – Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bis.org/publ/bcbs188.pdf.

³ The Liquidity Coverage Ratio and liquidity risk monitoring tools // Basel Committee on Banking Supervision. – 2013. – Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/bcbs238.pdf>.

останнього від інституціональних інвесторів може бути обмеженим унаслідок їхнього намагання зменшити інвестування до фінансового сектору;

- 2) підвищення стійкості банків за рахунок стабільних джерел фінансування. Коефіцієнт чистого стабільного фінансування (Net Stable Funding Ratio) розроблено з метою забезпечення стабільної структури активів та пасивів за строками погашення.

Ці два коефіцієнти загалом складаються з конкретних параметрів, які гармонізуються на міжнародному рівні за допомогою встановлених показників. Водночас певні параметри надають окремим країнам свободу дії з метою врахування умов, притаманних конкретній юрисдикції. Слід зазначити, що стандарт ППА встановлює мінімальний рівень ліквідності для банків, які діють на міжнародному рівні. Також відповідно до стандартів адекватності капіталу, розроблених БКБН, національні регулятори можуть вимагати вищих мінімальних рівнів ліквідності.

ППА – важлива компонента реформ, започаткованих Базелем III, і є також однією з ключових реформ БКБН щодо зміцнення глобального капіталу та ліквідності для сприяння стійкості банківського сектору.

Метою коефіцієнта є забезпечення наявності у банку відповідного обсягу не обтяжених високоякісних ліквідних активів, задля задоволення його потреб у ліквідності протягом 30 календарних днів в умовах стресу ліквідності. Цей запас повинен забезпечити стійкість банку принаймні до 30-го дня стрес-сценарію, оскільки вважається, що до того часу керівництво банку та наглядові органи зможуть вжити відповідних заходів для виправлення становища або банк ліквідується належним чином. Крім того, це дасть центральному банку додатковий час для того, щоб ужити заходів, якщо він вважатиме їх необхідними. З огляду на невизначеність часу відпливу та надходження коштів очікується, що банки знатимуть про будь-які потенційні невідповідності між термінами відпливу та надходження коштів протягом 30 днів та забезпечать достатній обсяг ліквідних активів із метою покриття розривів між готівковими потоками протягом усього періоду¹.

Коефіцієнт складається з двох компонентів:

- 1) вартість запасу високоякісних ліквідних активів в умовах стресової ситуації;
- 2) загальний чистий відплив грошових коштів, розрахований на підставі параметрів сценарію стрес-тестування.

Він розраховується як співвідношення цих компонентів, визначене у відсотках:

$$LCR = \frac{ВЛА}{СЧВГК_{30 \text{ днів}}} \cdot 100 \geq 100 \%, \quad (8.1)$$

де: *ВЛА* – високоліквідні активи; *СЧВГК*_{30 днів} – сукупний чистий відплив грошових коштів у наступні 30 днів.

Активи вважаються високоякісними ліквідними активами, якщо вони можуть досить легко та миттєво перетворюватися на грошові кошти з незначним зменшенням або без зменшення вартості. Ліквідність активу залежить від обраного сценарію

¹ Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bis.org/publ/bcbs144.htm.

стресової ситуації, обсягу, який необхідно перетворити в грошові кошти, та заданих часових меж. Водночас певні типи активів із більшою ймовірністю можуть бути перетворені у грошові кошти, не призводячи до значної втрати вартості внаслідок продажу або на ринку угод репо, навіть у разі термінового продажу у стресовій ситуації.

При розрахунку високоякісним активам присвоюються вагові коефіцієнти залежно від рівня ліквідності (табл. 8.18).

Сукупний чистий відплив грошових коштів визначається як сукупний відплив грошових коштів за мінусом сукупного надходження коштів згідно зі стресовим сценарієм. Очікувані сукупні відпливи розраховуються шляхом множення непогашених залишків залучених коштів різних категорій на відповідні коефіцієнти залежно від імовірності відпливу зазначених коштів. Аналогічно до розрахунку включають позабалансові зобов'язання.

При обчисленні обсягу очікуваного відпливу грошових коштів враховують три основні групи пасивів: роздрібні депозити, незабезпечене й забезпечене корпоративне фондування. У складі роздрібних депозитів виокремлюють стабільні й менш стабільні депозити¹. Згідно з Базелем III, за стабільними роздрібними депозитами коефіцієнт дисконту не може бути нижче 5 %, за менш стабільними – 10 %².

Таблиця 8.18

Перелік високоліквідних активів та коефіцієнтів для розрахунку ППА

Високоліквідні активи	Коефіцієнт, %
Активи першого рівня	
Монети та банкноти. Ринкові цінні папери, випущені урядом, центральним банком, іншими державними структурами та багатосторонніми банками розвитку. Обов'язкові резерви в центральному банку. Безризикові суверенні боргові папери та боргові папери центрального банку	100
Активи другого рівня (максимальна частка у загальному обсязі високоліквідних активів – 40 %)	
А) Неринкові активи уряду, центрального банку, інших державних структур та багатосторонніх банків розвитку із коефіцієнтом ризику 20 %: – корпоративні облігації з рейтингом AA– та вище; – забезпечені облігації з рейтингом AA– та вище	85
Б) Максимальна частка в загальному обсязі високоліквідних активів – 15 % – іпотечні цінні папери; – корпоративні облігації з рейтингом від BBB– до A+; – звичайні акції	75 50 50

Джерело: Обзор текущих мер макропруденциальной политики. I кв. 2013 г. // Департамент финансовой стабильности Банка России [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cbr.ru/analytics/fin_stab/MPR_13Q1.pdf?pid=fin_stab&sid=ITM_60103.

¹ Під роздрібними депозитами розуміють поточні та строкові кошти домогосподарств (населення).

² Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring // Basel Committee on Banking Supervision. – 2010. – Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bis.org/publ/bcbs188.pdf.

Європейська банківська адміністрація оприлюднила 6 грудня 2013 р. остаточні Керівні принципи щодо роздрібних депозитів, які можуть бути вилучені власниками¹. Цей документ спрямований на забезпечення більшої узгодженості у відповідній звітності у банківському секторі ЄС, а саме: містить критерії для ідентифікації роздрібних депозитів, що за різним ступенем підпадають під ризик вилучення їх вкладниками, протягом наступних 30 днів з метою звітності про ліквідність відповідно до регулятивного положення про вимоги до капіталу. З урахуванням поведінки вкладників, зокрема в умовах стресу, виокремлюють роздрібні депозити, котрі підпадають під ризик їх вилучення вкладниками за трьома категоріями, залежно від їхнього визначального ризику: частина вкладів забезпечується системою гарантування вкладів (вони вважаються стабільнішими), тому їм надано вагу 5 %; друга група – депозити, що виходять за сферу гарантування (10 %); третя група – з найвищою вагою – визначатиметься на розсуд регулятора.

ППЛ базується на традиційних методологіях коефіцієнта забезпечення ліквідністю, використовуваних банками для власних оцінок ризику настання непередбачуваних проблем із ліквідністю (аналог нормативу короткострокової ліквідності, застосовуваного в Україні). Загальний чистий вплив готівкових коштів для сценарію повинен розраховуватися на майбутній період тривалістю 30 календарних днів.

Відповідно до вимог ППЛ запас високоякісних ліквідних активів має щонайменше дорівнювати загальному чистому впливу готівкових коштів, оскільки запас необтяжених високоліквідних активів повинен убезпечувати від потенційного відновлення стресу ліквідності. Однак під час фінансового стресу банк може використовувати свій запас високоякісних ліквідних активів, знизивши його рівень до менше 100 %, оскільки підтримання 100 % ППЛ за таких обставин може негативно вплинути на банк та інших учасників ринку.

Зважаючи на те, що лише ППЛ недостатньо, аби оцінити всі виміри структури банківської ліквідності, БКБН розробив низку інструментів моніторингу з метою посилення нагляду за ризиком ліквідності та сприятиме його узгодженості на світовому рівні. Ці інструменти доповнюватимуть ППЛ і використовуватимуться для постійного моніторингу ризику ліквідності у банках, а також поширення інформації про ці ризики між наглядовими органами країни походження та країни перебування.

Згідно з рекомендаціями БКБН, ППЛ буде впроваджено з 1 січня 2015 р., проте мінімальна вимога дорівнюватиме 60 % і збільшуватиметься пропорційно щороку, щоб досягти 100 % із січня 2019 р.

Такий поступовий перехід у поєднанні з переглядом стандартів ліквідності, опублікованих у 2010 р.², передбачений, аби уможливити впровадження ППЛ, за

¹ Guidelines on retail deposits subject to different outflows for purposes of liquidity reporting under Regulation (EU) № 575/2013, on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) № 648/2012 (Capital Requirements Regulation – CRR) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/liquidity-risk/guidelines-on-retail-deposits-subject-to-higher-outflows-for-the-purposes-of-liquidity-reporting#>.

² Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring // Basel Committee on Banking Supervision. – 2010. – Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bis.org/publ/bcbs188.pdf.

умов послідовного зміцнення банківської системи чи фінансування економічної діяльності. Показник запроваджуватиметься поетапно у провідних країнах паралельно з прийняттям нових стандартів адекватності капіталу.

Також БКБН пом'якшив вимоги до розрахунку коефіцієнта покриття ліквідності:

- 1) перелік високоліквідних банківських активів (чисельник), які належать до другого рівня, розширений, зокрема за рахунок іпотечних цінних паперів;
- 2) послаблено вимоги до визначення показника відпливу грошових коштів (знаменник) шляхом застосування при його розрахунку нижчих значень за окремими статтями балансу¹.

У разі виникнення у банківській установі гострої кризи ліквідності, органи нагляду можуть дозволити їй для компенсації чистого відпливу грошових коштів використовувати високоякісні ліквідні активи, які не мають обтяжень, за таких умов: різке зниження кредитного рейтингу установи; часткова втрата депозитної бази; припинення незабезпеченого інвестиційного фінансування; значне збільшення обмежень забезпеченого фінансування; посилення відпливу коштів за рахунок деривативів і позабалансових інструментів.

Таким чином, упровадження ППЛ сприятиме забезпеченню здатності банківського сектору абсорбувати шоки, пов'язані з фінансовими та економічними стресами, незалежно від джерела, зменшуючи ризик перенесення проблем із фінансового сектору в реальний сектор економіки.

Стрес-тести для ризику ліквідності потребують удосконалення в частині припущень та використання їхніх результатів з метою прийняття рішень у банках щодо управління активами і пасивами, створення запасу ліквідності: по-перше, запас ліквідності може бути використаний дуже швидко під час масового вилучення вкладів; по-друге, у разі залучення вкладів у іноземній валюті та розміщення в дохідні активи у гривні банк не зможе повернути депозити навіть частині занепокоєних вкладників; по-третє, надмірний запас ліквідності обтяжує баланс банку, обмежує його здатність генерувати прибуток на дохідні активи. Тому запас ліквідності не знімає з керівництва банку відповідальності за зміцнення довіри до банку з боку клієнтів. Тривалість стресу ліквідності може значно перевищувати термін у 30 днів. Традиційно плани на випадок кризи ліквідності банків передбачали залучення коштів НБУ як "останній шанс", але події 2013 та 2014 рр. засвідчили, що центральний банк вважає за доцільне допомагати банкам в умовах системної кризи ліквідності. Критичного перегляду потребує потенціал підтримки банків власниками у період такої кризи: іноді кінцеві контролери відмовлялися від надання допомоги, якщо вбачали в цьому вигоду для збереження активів своїх фінансово-промислових груп.

У січні 2014 р. БКБН опублікував остаточні вимоги до розкриття інформації про покриття ліквідності для банків². Банки будуть зобов'язані їх дотримуватися з моменту першого звітного періоду з 1 січня 2015 р. Базельський комітет також

¹ Обзор текущих мер макропруденциальной политики. I кв. 2013 г. // Департамент финансовой стабильности Банка России [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cbr.ru/analytics/fin_stab/MPR_13Q1.pdf?pid=fin_stab&sid=ITM_60103.

² Work on the Liquidity Coverage Ratio finalised by the Basel Committee // The Bank for International Settlements. – 2014. – 12 Jan. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.bis.org/press/p140112c.htm>.

опублікував Керівництво для нагляду щодо ринкових показників ліквідності¹. Цей документ має допомогти регуляторам в оцінюванні структури ліквідності активів банків і забезпеченні гармонізації у класифікації високоліквідних активів (ВЛА) в різних юрисдикціях. Комітет вирішив змінити визначення ВЛА в розрахунку ППЛ, щоб забезпечити ширше використання ліній підтримки ліквідності, котрі надаються центральними банками.

У 2013 р. Європейський орган нагляду (ЕВА) оприлюднив результати детального аналізу наслідків запровадження нових показників ліквідності для банків². Для цього була використана звітність вибірки 357 банків з активами на загальну суму близько 33 трлн євро, що становить 2/3 загальних активів європейських банків. За підсумками аналізу, середнє значення ППЛ банків дорівнювало 115 %, але 30 % банків мали ППЛ нижче 100 %, а 20 % банків – вище 300 %.

У період кризи резервні активи, на які накладено обмеження реалізації, можуть значно знецінитися, що призведе до їх вибуття. Введення показника покриття ліквідності може спричинити зниження рентабельності банків, але водночас допоможе знизити ризик вилучення депозитів і залучити нових інвесторів.

В Україні доцільно розраховувати показник покриття ліквідності окремо для позицій у національній валюті (граничне значення не менше 100 %) та найпопулярнішій іноземній валюті – доларах США (граничне значення не менше 80 %). З високоліквідних активів необхідно вилучити іпотечні цінні папери, оскільки вони швидко втрачають цінність в умовах фінансової кризи.

Коефіцієнт чистого стабільного фінансування NSFR (КЧСФ) запроваджується для забезпечення довгострокового фінансування активів банку на строк більше одного року. Цей показник призначений для підвищення еластичності на довгострокову перспективу за допомогою створення додаткових стимулів для банків фінансувати свою діяльність зі стабільніших джерел на постійній основі. КЧСФ визначається як відношення стабільних джерел фінансування до необхідного обсягу стабільного фінансування й має перевищувати 100 %.

$$NSFR = \frac{ДСФ}{НСФ} \cdot 100 \geq 100 \%, \quad (8.2)$$

де: *ДСФ* – обсяг доступного стабільного фондування; *НСФ* – обсяг необхідного стабільного фондування.

Банківський нагляд має право встановлювати додаткові порогові значення КЧСФ, які будуть індикатором для застосування відповідних заходів. КЧСФ спрямований на обмеження надмірної залежності від великих джерел фінансування в періоди надлишку ліквідності на ринку і сприяє точнішій оцінці ризику ліквідності за всіма балансовими й позабалансовими статтями. Такий підхід допоможе мінімізувати ймовірне різке погіршення показника ліквідності й запобігти створенню

¹ Guidance for Supervisors on Market-Based Indicators of Liquidity // The Bank for International Settlements. – 2014 – Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/bcbs273.htm>.

² Report on impact assessment for liquidity measures under Article 509(1) of the CRR. 20 December 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/16145/EBA+BS+2013+415+Report+regarding+LCR+impact.pdf>.

банками запасу ліквідних активів за рахунок короткострокових джерел фінансування, термін погашення яких настає одразу після встановленого в наглядовому порядку нормативного періоду¹.

Для визначення необхідної суми фінансування тлумачення з погляду бухгалтерського обліку не потрібне, використовується лише характеристика ліквідності відповідного інструменту. Цей норматив, котрий планується запровадити з 1 січня 2018 р., дасть змогу обмежити залежність банку від короткострокових фінансових джерел і точніше оцінити ризик-менеджмент балансової та позабалансової ліквідності.

Про ймовірність досягнення провідними банками світу цих показників свідчить дослідження можливого впливу запровадження нового порядку, проведене Базельським комітетом у 2011 р. та оприлюднене у 2012 р. Так, показник покриття ліквідності становить для вибірки груп банків від 91 до 98 %, а коефіцієнт чистого стабільного фінансування – 95–98 %. За даними доповіді про моніторинг, у квітні 2013 р. 51 % обстежених банків виконали або перевищили вимогу щодо коефіцієнта КЧСФ². У Швейцарії звітність про “показник короткострокового покриття ліквідності” запровадили з 30 червня 2013 р. і, крім того, регулятор видав детальні вказівки щодо управління ліквідністю³. Форми звітності банків про покриття ліквідності розміщені на сайті центрального банку Швейцарії⁴.

На думку авторів, в Україні на рівні банківського нагляду та/або асоціації банків доцільно проаналізувати нові показники ліквідності як індикативні для представницької групи банків. З цією метою слід використати форми звітності для розрахунків, оприлюднені ЕВА⁵. Форми звітності банків вже опрацьовані, а з огляду на перспективу запровадження в Україні стандартів ЄС для звітності банків COREP, це не ускладнить проблеми адаптації.

8.2.4. Регулювання системно важливих банків

У кожній країні кілька банків набувають системної значимості через свій розмір, транскордонні операції, складність, взаємозв'язок та відсутність взаємозамінності. Банкрутство цих банків може спричинити істотні збитки в банківській сис-

¹ Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems // Basel Committee on Banking Supervision. – 2010. – Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bis.org/publ/bcbs189_dec2010.pdf.

² Basel III: The Liquidity Coverage Ratio and liquidity risk monitoring tools // Basel Committee on Banking Supervision. – 2013. – Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/bcbs238.pdf>.

³ Liquidity – Banks: FINMA Circular 2013/6 // KPMG. – 2013. – Mar. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kpmg.com/CH/en/Library/Legislative-Texts/Documents/pub-20130709-finma-circular-2013-6-en.pdf>.

⁴ Reporting of short-term liquidity coverage ratio LCR // Swiss National Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.snb.ch/en/emi/LCR>.

⁵ Monetary Authority of Singapore FINAL draft implementing technical standards on additional liquidity monitoring metrics 415(3)(b) of Regulation (EU) № 575/2013 // The European Banking Authority. – 2013. – 18 Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/531016/EBA-ITS-2013-11+%28Final+draft+ITS+on+additional+monitoring+metrics%29.pdf>.

темі, заподіявши шкоду загальній економічній активності. Ці банки вважаються системоутворюючими, системно важливими (СВБ), оскільки їх функціонування критичне для безперебійного надання основних банківських послуг реальному сектору економіки.

Рада з фінансової стабільності визнала, що розлад або крах найбільших міжнародних банків як результат їхнього розміру, складності й системного взаємозв'язку зумовлює значний збій у світовій фінансовій системі та економічній діяльності¹.

Поштовхом до кризи стала серія крахів найбільших фінансових корпорацій США і Великобританії. Україну фінансова криза охопила у 2008 р. саме через локальну кризу у двох великих банках – “Надра” (одному з лідерів банківського сектору в роздрібному бізнесі) та “Промінвестбанку” (лідеру в корпоративному бізнесі). В усіх провідних країнах уряди не змогли обрати та застосувати інструменти якнайшвидшого розв'язання проблем фінансового сектору й допустили поширення кризових явищ на світову економіку. Як наслідок, втручання державного сектору для відновлення фінансової стабільності в період кризи набуло масового масштабу, потребуючи витрачання колосальних коштів платників податків. Тільки в ЄС у 2008–2012 рр. загальний розмір державної допомоги банкам становив 591,9 млрд євро (4,6 % ВВП ЄС). Гарантія та інші форми підтримки ліквідності досягли піка в 906 млрд євро (7,7 % ВВП ЄС) у 2009 р.² Основна частина цієї допомоги припадала на найбільші банки. Через суспільні витрати цих втручань і пов'язане з ними зростання морального ризику (безвідповідальної поведінки) необхідно вжити додаткові заходи для зниження ймовірності та обмеження масштабу проблем, які виникають у разі краху глобальних, системно значущих фінансових інститутів.

Розмір банку визначає його вагу на ринку, надаючи більшу здатність до прийняття ризиків та розширюючи можливості економії на масштабі. Міцний фінансовий стан таких банків, що утворюють ядро національної банківської системи своїх країн, визначає загальну фінансову стабільність. Через великі корпорації швидко поширюються не тільки “віруси проблем”, а й фінансові інновації, відбувається ефективне саморегулювання ліквідності, розподіляється капітал, фінансується реальний сектор економіки. Присутність таких корпорацій на ринку створює передумови як для виникнення, так і послаблення системного ризику, залежно від уміння регуляторів побудувати з ними відносини, спрямувати їхню енергію в конструктивне русло, попередити явища застою, паразитизму й безвідповідальності, які гостро проявилися в останні десятиліття.

Правильніше вважати (і цю позицію визнають регулятори деяких країн), що підставою для вжиття заходів додаткового регулювання таких установ є значні “негативні впливи” (англ. Negative externalities), котрі ці суб'єкти можуть породжу-

¹ Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions // Financial Stability Board. – 2011 – 4 Nov. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104bb.pdf.

² Aid in the context of the financial and economic crisis // European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/financial_economic_crisis_aid_en.html.

вати, якщо виявляться нежиттєздатними¹. Тобто йдеться не про хибність самої моделі великого бізнесу або глобалізації фінансового бізнесу, а про руйнівні наслідки для національних економік і світової економіки загалом діяльності тих корпорацій, які буквально паразитують на організмі суспільства.

У зв'язку з цим необхідно, щоб у майбутньому регуляторна політика спрямовувалася на зниження ймовірності банкрутства СББ та зменшення його наслідків. В Базелі III регулюванню СББ, особливо на міжнародному рівні, відводиться вагома роль.

Установи, що вважаються СББ, поділяють на кілька типів:

- 1) міжнародні (МСББ);
- 2) регіональні (РСББ);
- 3) національні (НСББ);
- 4) інші (ІСББ).

За розмірами активів МСББ наближаються до ВВП середніх країн. Найбільші МСББ визнаються Радою фінансової стабільності та Базельським комітетом з банківського нагляду, і для уникнення плутанини у назвах ми пропонуємо називати такі установи “глобальними системно важливими банками” (ГСББ). Решта МСББ охоплює міжнародні за бізнесом корпорації, менші за розміром від ГСББ.

РСББ – це системно важливі банки, що виходять за межі однієї країни, але основну частину бізнесу концентрують у цій країні, на місцевому ринку. Типовим прикладом є американські та західноєвропейські банки, ключовими ринками яких є відповідно США та Західна Європа, тому значна частина МСББ займає другорядні позиції на ринках країн, де вони представлені. Зокрема, в Україні жодний банк із МСББ не входить до “топ-20” вітчизняних банків за активами.

Усі визнані ринком або регуляторами СББ сприймаються учасниками ринку як такі, що ніколи їм не дозволять зазнати краху, і вони завжди отримуватимуть допомогу з боку держави – “занадто великі, щоб зазнати краху” (англ. Too Big To Fail), тобто держава гарантовано надасть підтримку таким банкам, якщо вони опиняться у скрутному становищі. У зв'язку з цим такі банки отримуватимуть певні переваги у фінансуванні з боку ринку за ціною та обсягами запозичень. Досягнення системної важливості може усвідомлюватися керівниками та власниками банків як додаткова стратегічна мета. В очікуванні державної підтримки СББ посилюють прийняття ризиків, що послаблює ринкову дисципліну, спотворює конкуренцію, а тому збільшує ймовірність катастрофи у майбутньому. При цьому всі сторони – СББ, інші учасники ринку та регулятори усвідомлюють, що банкрутство великої корпорації означатиме струс усієї фінансової системи. Під час глобальної системної кризи регулятори дуже часто опинялися на роздоріжжі: прийняття рішення про порятунок СББ суперечило законам конкуренції та підприємництва й потребувало витрачання бюджетних коштів, а зволікання призводило до поглиблення проблемного стану не тільки конкретної установи, а й усієї системи. Відсутність готових та обґрунтованих варіантів і регламенту ухвалення рішень

¹ Aid in the context of the financial and economic crisis // European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/financial_economic_crisis_aid_en.html.

ускладнювало роботу регулятивного механізму й, на наш погляд, було однією з причин катастрофічного характеру кризи.

Методологія ідентифікації СВБ, уперше запропонована БКБН у липні 2011 р. у документі для обговорення, деталізована у правилах, оприлюднених у листопаді 2011 р.¹ Найпростішим рішенням щодо ідентифікації є визнання системно важливими лише найбільших банків (наприклад, перша “п’ятірка” або “трійка” банків) або тих банків, розмір яких перевищує певну межу (обсяг активів або частку в активах системи). Наведені далі критерії визнання банків СВБ у кінцевому підсумку окреслили перелік банків, що на 80–90 % складається з банків певної величини. У США, згідно із Законом Додда – Франка², СВБ були визначені за спрощеним підходом – без застосування бальної оцінки до СВБ віднесено всі банківські холдинги з активами понад 50 млрд дол., а також інші банки та небанківські установи, потрясіння або крах яких може негативно вплинути на фінансову систему країни. Проте такий підхід має суттєві вади: неможливість порівнювати СВБ різних юрисдикцій; підміна розміром критерію важливості; виникнення значної групи маргінальних банків. Наприклад, активи американського холдингу Citigroup становили 1,3 трлн дол. США (на 1 січня 2014 р.), а активи найбільшого приватного банку в Україні – 15,8 млрд дол. США (на 1 серпня 2014 р.). Крім того, детальний аналіз доводить, що визнання системно важливими лише банків першої групи, активи яких на 1 серпня 2014 р. перевищували 20 млрд грн, не гарантує однозначно правильного результату. Складність ідентифікації СВБ полягає в динамічності та специфіці великого бізнесу. Помилкова ідентифікація (розпізнавання), з одного боку, зумовлює неврахування банків, що за системної кризи можуть негативно вплинути на фінансову систему, а у нормальних умовах не будуть визнані важливими; з другого боку, внесення до списку другорядного банку означатиме марні зусилля наглядю.

Остаточну методологію ідентифікації СВБ закріплено в оновленій версії документа БКБН у липні 2013 р. у підході на підставі індикаторів³.

В ідентифікації закладена така послідовність:

- 1) складання вибірки найбільших банків світу;
- 2) визначення набору індикаторів (показників) діяльності банку;
- 3) встановлення питомої ваги для кожного індикатора;
- 4) отримання банком бальної оцінки відповідно до кількісних показників та якісних факторів;
- 5) віднесення кожного банку до певної категорії важливості (так званий букет);

¹ Global systemically important banks: assessment methodology and the additional loss absorbency requirement / Basel Committee on Banking Supervision. – 2011. – Nov. – 26 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/bcbs201.pdf>.

² The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (H.R. 4173). – P. 30 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=111_cong_bills&docid=f:h4173enr.txt.pdf.

³ Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement / Basel Committee on Banking Supervision. – 2013. – Jul. – 23 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/bcbs255.pdf>.

б) визнання того, що чим вища категорія важливості, тим більший необхідний рівень додаткового капіталу для покриття ризику.

У 2013 р. до визначальної вибірки увійшли 75 банків (Австралії, Бельгії, Бразилії, Великобританії, Індії, Іспанії, Канади, Китаю, Нідерландів, Німеччини, Південної Кореї, Росії, США, Франції, Швеції, Швейцарії, Японії), найбільших за розміром експозиції під кредитним ризиком, банки, що входили до списку ГСВБ у попередній рік, та банки, обґрунтовано внесені до списку національними органами нагляду країн – членів БКБН.

Рада фінансової стабільності при Банку міжнародних розрахунків уперше оприлюднила перелік 29 міжнародних системно важливих установ у грудні 2011 р. Цей перелік містив банківські корпорації Бельгії, Великобританії, Іспанії, Італії, Нідерландів, Німеччини, Китаю, США, Франції, Швейцарії, Швеції та Японії¹. Показово, що перша реакція ринку на цей список була неоднозначною: з одного боку, як визнання їх винятковості, з другого – як очікування додаткового регулятивного навантаження на такі банки.

Список щороку переглядається Базельським комітетом з банківського нагляду і Радою з фінансової стабільності, зокрема склад групи ГСВБ змінився у 2012 р. порівняно з 2011 р.: до переліку увійшли два банки (BBVA і Standard Chartered), а три банки були виключені (через реорганізацію корпорації Dexia і зниження глобального системного значення Commerzbank і Lloyds). Кількість ГСВБ скоротилася до 28 банків. У 2013 р. до списку додано один банк КНР, що є якісним зрушенням у співвідношенні світових фінансових центрів.

За основу БКБН взято не ймовірність банкрутства конкретної установи, а масштаби наслідків крахів для всієї системи, тобто питання про стійкість таких установ не ставилося. МСВБ було оцінено за п'ятьма компонентами залежно від набраних балів оцінки:

- 1) транснаціональні операції;
- 2) розмір;
- 3) взаємопов'язаність;
- 4) заміність та інфраструктура для фінансових установ;
- 5) складність.

Кожному компоненту (категорії) присвоєно однакові ваги по 20 %, проте індикатори та їхні ваги переглядалися у 2012–2013 рр., з урахуванням переоцінки їх впливу та селекції найприйнятніших факторів системної важливості. Там, де у кожній категорії наявні два індикатори (табл. 8.19), кожний отримав по 10 % від підсумку, а там, де три, – 6,67 % (як результат ділення 20 на 3).

Для кожного банку бал за конкретним показником розраховується шляхом ділення величини позиції конкретного банку (в євро) на сукупну суму для цього індикатора за всіма банками у вибірці. Потім ця сума множиться на 10 000, щоб виразити бальний індикатор у базисних пунктах. Наприклад, якщо величина позиції банку, поділена на загальну суму всіх банків у вибірці, становить 0,03 (тобто

¹ Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions // Financial Stability Board. – 2011 – 4 Nov. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104bb.pdf.

Таблиця 8.19

Бальна оцінка системного значення банків за методологією БКБН

Категорія	Вага, %	Індикатор	Вага, %
Транснаціональні операції	20	Транскордонні вимоги (в активах)	10
		Транскордонні зобов'язання	10
Розмір	20	Загальна експозиція за операціями	20
Взаємопов'язаність	20	Кошти, розміщені у фінансовій системі	6,67
		Зобов'язання від фінансової системи	6,67
		Емітовані й непогашені цінні папери	6,67
Замінність	20	Активи під довірчим управлінням	6,67
		Розрахунки та платежі	6,67
		Операції андеррайтингу	6,67
Складність	20	Номінальна сума позабіржових деривативів	6,67
		Активи третього рівня	6,67
		Вартість інструментів для торгівлі та продажу	6,67

Джерело: Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement / Basel Committee on Banking Supervision. – 2013. – Jul. – 23 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/bcbs255.pdf>.

частка банку дорівнює 3 % загальної вибірки), то його бальна оцінка становитиме 300 б. п. Бал кожної категорії для конкретного банку визначається, приймаючи просте середнє значення балів у цій категорії. Загальний бал для кожного банку розраховується шляхом прийняття простого середнього від його балів за п'ятьма категоріями. Максимальна загальна кількість балів, що банк мав би, якби був єдиним банком у вибірці, становить 10 000 б. п. (тобто 100 %).

Компонент *транснаціональних операцій* включений БКБН, оскільки чим глобальніший характер бізнесу банку, тим важче координувати його реорганізацію й відбувається масштабніше поширення негативних ефектів від його потрясіння. Компонент *розміру* банку є одним із вирішальних в оцінці системного значення, однак вага категорії залишена такою, як і для інших категорій. Зміст і корекцію величини експозиції під ризиком остаточно визначено БКБН у січні 2014 р.¹ До цієї суми входять балансові та позабалансові позиції під ризиком за вирахуванням спеціальних резервів або корекцій в обліку. Компонент *взаємопов'язаності* досить зрозумілий (у 2011 р. до цієї категорії замість емітованих цінних паперів включали коефіцієнт оптового фінансування).

Категорія *замінності* враховує, що конкретний банк впливає на учасників ринку та обслуговування клієнтів, банк забезпечує фінансові установи інфраструктурою. Компонент *складності* містить показник активів третього рівня (справедливу вартість яких не можна визначити на підставі спостережень, таких як котирування

¹ Basel III leverage ratio framework and disclosure requirements // Basel Committee on Banking Supervision. – 2014. – Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bis.org/publ/bcbs270.pdf.

або моделі). Ці активи вирізняються низькою ліквідністю, а їхню справедливу вартість можна розрахувати тільки з використанням оцінок чи з поправкою на ризик діапазону значень.

Рівень відсікання групи ГСВБ з вибірки 75 найбільших банків визначає БКБН. Комплексна оцінка кожної конкретної установи дає підстави для її віднесення до певного кластера й визначення потреби в додатковому капіталі – так звана додаткова здатність до абсорбції збитків. Перший кластер не заповнюється (табл. 8.20).

Додатковий капітал вимірюється як відсоткові пункти до показника адекватності капіталу (СЕТ1) установ, тобто перебування банку в третій групі з вимогою 2 % означає, що за адекватності капіталу 6 % треба збільшити капіталізацію до: $6 + 2 = 8$ %.

Наслідками такого розподілу є виникнення потреби найбільших банків у залученні капіталу, а в непростих умовах відновлення після кризи альтернативою залученню капіталу є капіталізація прибутків та вихід СВБ з найризиковіших вкладень та перерозподіл цих ресурсів на вкладення в державні облигації. Це може справити негативний ефект на реальний сектор економіки країн, де ГСВБ відграють ключову роль.

Допущення банкрутства СВБ, якщо він стає нежиттєздатним, проявляється у вимозі розробляти два види плану – відновлення роботи (англ. Recovery plan) та реорганізації (Resolution plan¹). Настанови з планування відновлення та врегулювання, прийняті Радою з фінансової стабільності у 2012 р.², охоплюють три документи:

- 1) вказівки щодо розроблення стратегій ефективного врегулювання банків;
- 2) вказівки стосовно ідентифікації критично важливих функцій та спільно наданих послуг;
- 3) вказівки щодо критеріїв (тригерів) для відновлення та сценаріїв стресів.

Національний банк України постановою Правління Національного банку України від 25.12.2014 № 863 «Про затвердження Положення про порядок визначення системно важливих банків» затвердив методика визначення системно важливих банків. Відповідно до постанови № 863 системно важливими на 01.12.2014 визначено 8 банків: ПАТ КБ «Приватбанк», АТ «Ощадбанк», АТ «Укресімбанк», АТ «Дельта Банк», АТ «Райффайзен Банк Аваль», ПАТ «Укрсоцбанк», ПАТ «Промінвестбанк», АТ «Сбербанк Росії». Визначення системно важливих банків здійснюватиметься щороку із застосуванням багатофакторної математичної моделі, яка ґрунтується на критеріях системної важливості. Основними з цих критеріїв є загальний розмір активів, зобов'язань юридичних та фізичних осіб, системні взаємозв'язки в банківській системі (обсяг міжбанківського кредитування) та розмір кредитування найважливіших секторів економіки. Зазначеною Постановою підкреслено, що визначення банків системно важливими не зумовляє обов'язкового

¹ Переклад поняття “resolution” складний, оскільки воно означає розв'язання проблеми шляхом зміни статусу установи, включаючи її ліквідацію. Поширене в офіційних документах в Україні тлумачення поняття як “виведення неплатоспроможних банків з ринку” не цілком коректне, оскільки представляє лише один зі шляхів урегулювання ситуації. Тому точніше використовувати в лексиконі термін “урегулювання” (раніше в економічній літературі застосовувалося поняття “реорганізація”, розтлумачене згідно із Законом про банки та банківську діяльність).

² Guidance on Recovery and Resolution Planning // The Financial Stability Board [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.financialstabilityboard.org/press/pr_130716.htm.

Диференціація ГСВБ за рівнем вимог до додаткової капіталізації

Група	Додаткова капіталізація, %	Склад групи
5	3,5	(Не наповнюється)
4	2,5	1) HSBC 2) JP Morgan Chase
3	2,0	1) Barclays 2) BNP Paribas 3) Citigroup 4) Deutsche Bank
2	1,5	1) Bank of America 2) Credit Suisse 3) Goldman Sachs 4) Mitsubishi UFJ FG 5) Morgan Stanley 6) Royal Bank of Scotland
1	1,0	1) Agricultural Bank of China 2) Bank of China 3) Bank of New York Mellon 4) BBVA 5) Groupe BPCE 6) Group Crédit Agricole 7) Industrial and Commercial Bank of China Limited 8) ING Bank 9) Mizuho FG 10) Nordea 11) Santander 12) Société Générale 13) Standard Chartered 14) State Street 15) Sumitomo Mitsui FG 16) UBS 17) Unicredit Group 18) Wells Fargo

Примітка. Порівняно з переліком ГСВБ, опублікованим у 2013 р., доданий один банк Agricultural Bank of China.

Джерело: 2014 update of list of global systemically important banks (G-SIBs) // Financial Stability Board. – 2014. – 6 Nov. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_141106b.pdf.

прийняття рішення щодо участі держави в капіталі цих банків. Таке рішення ухвалюється Експертно-аналітичною радою з питань участі держави в статутному капіталі банків при Міністерстві фінансів України.

Розроблена Національним банком України методика визначення системної важливості банків є оригінальною, а її ефективність буде підтверджена в процесі апробації. На відміну від загальноприйнятої методології, до уваги беруться насам-

перед масштаби банківського бізнесу (розмір загальних активів, залучення коштів клієнтів, кредитний портфель та операції на міжбанківському ринку), водночас ігноруються обсяги платежів та розрахунків. Банк є системно важливим, якщо показник системної важливості перевищує середньоарифметичний показник системної важливості банків. Цей показник розраховується як відношення суми показників системної важливості банків до кількості банків, загальна сума показників системної важливості яких становить не менше 80 % показників по банківській системі.

Обидва плани мають бути складені й погоджені органом регулювання та нагляду. У США Закон Додда – Франка про реформу Уолл-стріт (англ. Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act) вимагає від усіх системно важливих фінансових установ (не тільки банків) скласти “заповіт” для забезпечення “швидкого та впорядкованого врегулювання, коли настають події суттєвого фінансового потрясіння”¹.

Проте, на наш погляд, в Україні, суто з позиції психології, це сприйматиметься лише як свідчення на користь приречення великого банку й може сформуванню враження серед непрофесійно підготовлених учасників ринку, що держава прагне ліквідувати СББ.

Директива ЄС про відновлення та врегулювання (IP/12/570, BRRD) 2012 р. є єдиним зводом правил для реорганізації банків і великих інвестиційних компаній у всіх державах-членах². До кінця 2014 р. у країнах ЄС мають бути прийняті відповідні законодавчі акти щодо впровадження цієї директиви. Банки зобов’язані з 2016 р. готувати плани відновлення для подолання фінансових труднощів, і, на відміну від американського підходу, регулятори самі складатимуть плани врегулювання неплатоспроможних банків у такій спосіб, щоб зберегти їхні найбільш важливі функції й уникнути використання коштів платників податків (державного бюджету), які б за відсутності таких планів мали бути витрачені для їх порятунку.

Директива передбачає співпрацю органів країн походження та перебування банківських груп на всіх етапах транскордонної санації, від планування врегулювання до остаточної реорганізації, із потужною роллю Європейської банківської адміністрації з метою координації і виконання функцій посередника в разі виникнення суперечностей. Звід правил, викладених у Директиві BRRD, доповнюватиметься технічними правилами, які розробляються ЕВА. Формування механізму врегулювання нежиттєздатних банків буде завершено у 2015 р.

Процеси прийняття рішень щодо долі банку, котрий потрапив у фінансову скруту, будуть досить складними, але регламентованими (рис. 8.11):

- Першим кроком є визнання банку неплатоспроможним (нежиттєздатним) з боку ЄЦБ за поданням національних органів нагляду.
- На другому етапі Єдина рада з врегулювання банків оцінює наявність системного ризику та альтернатив врегулювання за рахунок приватних ресурсів.

¹ The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (H.R. 4173). – P. 30 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=111_cong_bills&docid=f:h4173enr.txt.pdf.

² Finalising the Banking Union: European Parliament backs Commission’s proposals (Single Resolution Mechanism, Bank Recovery and Resolution Directive, and Deposit Guarantee Schemes Directive) // European Commission. – 2014. – 15 Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-119_en.htm?locale=en.

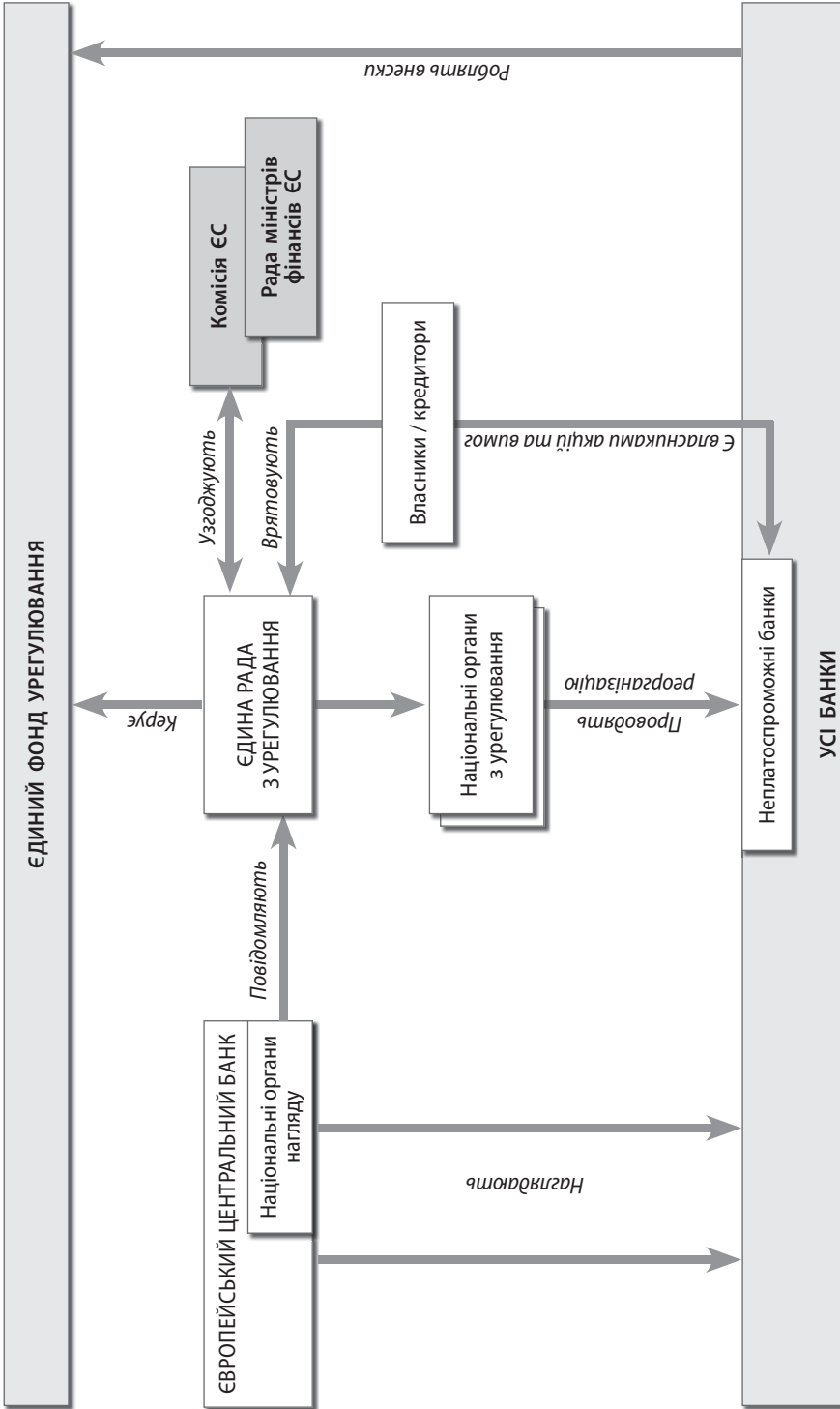


Рис. 8.11. Учасники та порядок прийняття рішень у реорганізації нежиттєздатних банків в ЄС

Джерело: Petersen A.-K. The banking union in a nutshell / A.-K. Petersen // Allianz Global Investors. – 2014. – May [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.allianzgi.com/en/Market-Insights/Pages/The-banking-union-in-a-nutshell.aspx>.

- За відсутності приватних ресурсів Рада затверджує конкретну схему врегулювання та надає її на розгляд Європейської Комісії.
- Комісія ЄС має офіційно підтвердити своє рішення щодо врегулювання банку – погодити або відхилити, маючи свого роду право вето, наприклад, якщо загальні ринкові принципи порушуються.
- Рада міністрів фінансів ЄС приймає остаточне рішення в обох випадках.
- За відсутності заперечень із боку Комісії та Ради міністрів фінансів рішення набирає чинності.

У Великобританії орган регулювання та нагляду при Банку Англії у грудні 2013 р. видав положення про складання планів відновлення та врегулювання¹, а у липні 2014 р. розпочав консультації щодо впровадження планування². У цих документах розвиваються положення Директиви BRRD.

Рада з фінансової стабільності систематично проводить аналіз упровадження цих настанов у країнах. Крім того, у жовтні 2012 р. БКБН видав окремий документ, що стосується національних системно важливих банків³. Це особливо актуально для України, оскільки жодний місцевий банк з національним капіталом не має статусу ГСВБ. БКБН запропонував 12 ключових принципів політики регулювання НСВБ. Перша група принципів стосується оцінювання НСВБ, а друга – підвищених вимог до покриття потенційних збитків капіталом (ПВК). Для вітчизняних банків, які не є міжнародними за операціями, значення ПВК є надбавкою до вимог капіталізації для вітчизняних банків⁴:

Принципи оцінювання

- Національні органи влади повинні розробити методику для оцінювання ступеня системного значення банків у національному контексті.
- Методологія оцінювання для НСВБ має відображати потенційний вплив або зовнішній ефект від банкрутства банку.
- Базою для оцінювання впливу краху НСВБ має бути вітчизняна економіка.
- Регулятори повинні оцінювати системну важливість НСВБ на консолідованому рівні групи.

Принципи визначення додаткової капіталізації ПВК

- Національні органи влади повинні документувати методологію й міркування для калібрування рівня ПВК на підставі кількісних методологій і специфіки конкретних країн без використання судження нагляду. Рівень ПВК встановлюється для банків залежно від ступеня системної значущості, як визначено в принципі 5.
- Національний орган регулювання повинен гарантувати, що застосування оцінок для ГСВБ та НСВБ сумісні в межах своєї юрисдикції.

¹ Recovery and resolution plans // Bank of England. Prudential Regulation Authority. Policy Statement. – 2013. – PS8/13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bankofengland.co.uk/pru/Documents/publications/policy/2013/recoveryresolution8-13.pdf>.

² Implementing the Bank Recovery and Resolution Directive // Bank of England. Prudential regulation authority. Consultation Paper. – 2014. – CP13/14. – 6 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bankofengland.co.uk/pru/Documents/publications/cp/2014/cp1314.pdf>.

³ A framework for dealing with domestic systemically important banks / Basel Committee on Banking Supervision. – 2012. – Oct. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/bcbs233.pdf>.

⁴ Складено авторами за: A framework for dealing with domestic systemically important banks / Basel Committee on Banking Supervision. – 2012. – Oct. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/bcbs233.pdf>.

- Складовими оцінювання є чотири фактори: розмір, взаємопов'язаність, заміненість та складність.
- Національні органи влади мають проводити регулярне оцінювання системної значущості банків.
- Ці органи повинні публічно розкривати інформацію про використовувану методологію для оцінювання.
- Коли дочірня компанія банку вважається НСВБ національним регулятором країни перебування, органи регулювання країн походження та перебування повинні співпрацювати щодо вимог ПВК у межах нормативно-правової бази країни перебування.
- Вимога ПВК має бути виконана банками цілком за рахунок акціонерного капіталу першого рівня (Common Equity Tier 1).

Крім того, національні органи влади можуть застосувати будь-які додаткові вимоги до рівня капіталу, які вони вважають доцільними для врахування ризиків, пов'язаних із НСВБ.

Заслужує на увагу ідентифікація ЕВА інших системно важливих банків (точніше інших системно важливих установ). Директива ЄС 2013/36/EU (ст. 131) передбачає підвищену абсорбцію збитків інших системно важливих установ, а саме до 2 % буфера капіталу CET1¹. Підходи до визначення таких установ сформульовані в консультативному документі ЕВА (для обговорення), випущеному в липні 2014 р.² Запропоновано дещо інакшу структуру компонентів та показників. Розмір визначається лише за обсягом загальних активів, заміненість розширено до поняття “важливість для економіки країни – члена ЄС”, яке охоплює індикатори обсягу національних платежів, вклади приватного сектору, кредити приватному сектору, поняття “складність” і “транскордонні операції” об'єднано в один компонент, що включає суму позабіржових деривативів, транскордонні зобов'язання та вимоги, взаємопов'язаність охоплює міжбанківські зобов'язання та активи, а також емісію боргових цінних паперів. Кожний компонент отримав однакову вагу – по 25 %.

Від деяких індикаторів пропонується відмовитися й замість них додати нові. Структура за індикаторами змінена, але з однаковим розподілом на кожний показник. ЕВА також пропонує розглянути альтернативні показники за кожним компонентом (табл. 8.21).

Сума набраних балів 350 і більше означає автоматичне внесення банку до вибірки для ІСВБ, але національний орган нагляду може підвищити цю межу до 425 балів або знизити до 275 балів з урахуванням специфіки банківського сектору країни та статистичного розподілу балів. Уповноважені органи мають оцінити, чи є устано-

¹ On access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC. Directive 2013/36/EU of the European parliament and of the council of 26 June 2013 // Official Journal of the European Union. – 2013. – 27 Jun. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:176:0338:0436:EN:PDF>.

² Guidelines on the criteria to determine the conditions of application of Article 131(3) of Directive 2013/36/EU (CRD) in relation to the assessment of other systemically important institutions (O-SIIs) // EBA Consultation Paper. – 2014. – EBA/CP/2014/19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.eba.europa.eu/documents/10180/760486/EBA-CP-2014-19+\(CP+on+GL+on+the+criteria+for+assessment+of+O-SIIs\).pdf](https://www.eba.europa.eu/documents/10180/760486/EBA-CP-2014-19+(CP+on+GL+on+the+criteria+for+assessment+of+O-SIIs).pdf).

Таблиця 8.21

Бальна оцінка системного значення ІСВБ в країнах ЄС

Категорія	Індикатори	Вага, %
Розмір	Загальні активи	25,00
Важливість, включаючи заміність	Обсяг національних платежів	8,33
	Депозити приватного сектору в ЄС	8,33
	Кредити приватному сектору в ЄС	8,33
Складність	Номінальна сума позабіржових деривативів	8,33
	Транскордонні зобов'язання	8,33
	Транскордонні вимоги	8,33
Взаємопов'язаність	Міжбанківські зобов'язання	8,33
	Міжбанківські активи	8,33
	Емітовані й непогашені цінні папери	8,33

Джерело: Guidelines on the criteria to determine the conditions of application of Article 131(3) of Directive 2013/36/EU (CRD) in relation to the assessment of other systemically important institutions (O-SIIs) // EBA Consultation Paper. – 2014. – EBA/CP/2014/19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.eba.europa.eu/documents/10180/760486/EBA-CP-2014-19+\(CP+on+GL+on+the+criteria+for+assessment+of+O-SIIs\).pdf](https://www.eba.europa.eu/documents/10180/760486/EBA-CP-2014-19+(CP+on+GL+on+the+criteria+for+assessment+of+O-SIIs).pdf).

ви, що потрапили до вибірки, настільки системно важливими, що їх слід визнати ІСВБ, використовуючи й суб'єктивне судження.

До сфери “прямого нагляду” з боку ЄЦБ у межах Єдиного наглядового механізму входять так звані важливі банки. Для того щоб бути кваліфікованим як важливий (англ. Significant – що відрізняється від характеристики Systemically important), банк має відповідати принаймні одному з таких критеріїв:

- розмір: загальний розмір активів перевищує 30 млрд євро;
- економічна важливість: для конкретної країни або для ЄС загалом;
- транскордонні операції: загальна сума активів банку перевищує 5 млрд євро і відношення його транскордонних активів / зобов'язань у двох і більше країнах ЄС до загальних активів банку перевищує 20 %;
- пряма державна фінансова допомога: допомога, запитана або отримана в межах Європейського механізму стабільності або Європейського фінансування для фінансової стабільності.

Банк може також вважатися важливим, якщо є одним із трьох найважливіших у конкретній країні. Статус може змінюватися:

- з менш важливого на важливий; коли банк уперше відповідає будь-якому одному критерію, то він одразу класифікується як важливий, а національний орган нагляду покладає відповідальність за прямий нагляд на ЄЦБ;
- з важливого на неважливий, якщо важливий банк не відповідає критеріям упродовж трьох послідовних кроків, то він може бути кваліфікований як менш важливий, а відповідальність за прямий нагляд за ним повертається до національного регулятора.

Великі банки, внесені до переліку ГСВБ, не відіграють суттєвої ролі в банківській системі України за будь-якими компонентами системності (табл. 8.22). Лише частка УкрСиббанку (французька корпорація Banque Populaire CE) у кредитах фізичним особам становить 5 % банківської системи, а у решти банків цієї групи показник не перевищує 1 %. Підвищеною активністю в операціях із цінними паперами (ОВДП) характеризується американський Сітібанк.

Станом на 1 жовтня 2014 р. ранг деяких ГСВБ за розміром активів підвищився: УкрСиббанк піднявся до 14-го місця, Креді Агріколь Банк – до 18-го, Сітібанк – до 24-го місця.

В Україні присутні банки, що входять до НСВБ своїх країн (табл. 8.23), а серед них є установи, котрі офіційно включені до НСВБ України, оскільки посідають провідне місце у національній банківській системі (“Райффайзен Банк “Аваль” належить до НСВБ Австрії; Промінвестбанк, Сбербанк Росії, ВіЕс Банк та ВТБ банк – Росії; ОТП – Угорщини; БТА – Казахстану; Піреус банк МКБ – Греції; Банк Кіпру – Кіпру; Укрсоцбанк – НСВБ Італії). Помітну роль ці банки відіграють у банківській системі України в кредитуванні юридичних осіб (Промінвестбанк), фізичних осіб (Укрсоцбанк і “Райффайзен Банк “Аваль”) та операціях з ОВДП (“Райффайзен Банк “Аваль” і ОТП Банк). Після фінансової кризи 2008 р. системна важливість західних іноземних банків послаблюється у зв’язку зі зміною стратегічних пріоритетів материнських корпорацій

Перші кроки щодо запровадження державного регулювання системно важливих банків в Україні пов’язані з внесенням змін до законодавства. Зокрема, у ст. 2 Закону України “Про банки і банківську діяльність” термін “системоутворюючий банк” замінено терміном “системно важливий банк” (банк, що відповідає критеріям, встановленим Національним банком України, діяльність якого впливає на стабільність банківської системи), а ст. 4 передбачено, що Національний банк України визначає системно важливі банки відповідно до таких критеріїв: розміру банку, ступеня фінансових взаємозв’язків, напрямів діяльності¹, тобто за основу взято методологію Базельського комітету з банківського нагляду.

Для оцінювання системного впливу ми обрали показники часток кожного банку в підсумку по системі за такими компонентами: “розмір” (обсяг кредитно-інвестиційного портфеля, а саме: кредити клієнтам та вкладення в цінні папери); “взаємопов’язаність” (розміщення та залучення коштів на міжбанківському ринку, включаючи кошти НБУ); “замінність” (доходи від розрахунково-касового обслуговування та кошти фізичних осіб). Питома вага була перемножена на 10 000, щоб отримати у зручному вигляді кількість у балах за кожним банком (а не у дрібних числах). Інформація про банки за цими показниками була ранжована в міру зниження (табл. 8.24). Перші п’ять банків концентрують 40 % усіх кредитів клієнтам у банківській системі, 39 – коштів банків, 42 – комісійних доходів та 45 % – коштів фізичних осіб. Це помірна концентрація порівняно з багатьма країнами, де питома вага трійки або п’ятірки найбільших банків перевищує 60 і 70 %.

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання негативно-му впливу на стабільність банківської системи : закон України від 04.07.2014 № 1586-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 33. – Ст. 1162.

Таблиця 8.22

Ранг ГСВБ, присутніх в Україні, за активними операціями на 1 серпня 2014 р., %

Ранг	Назва банку	Торгові цінні папери	Кошти в інших банках	Кредити клієнтів	Цінні папери в портфелях		Загальні активи
					на продаж	до погашення	
15	УкрСиббанк	0,0	0,0	1,7	1,6	0,0	1,8
19	Креді Агріколь Банк	0,0	2,2	1,6	0,0	0,0	1,4
23	ІНГ Україна	0,1	0,2	1,1	0,5	0,0	0,9
34	Сітібанк	8,1	0,0	0,3	0,6	0,0	0,5
41	Правекс-Банк	0,0	0,0	0,3	0,3	0,0	0,3
144	Дойче Банк	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Складено за розрахунками авторів на підставі: Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bank.gov.ua>.

Ранг за розміром активів іноземних банків, присутніх в Україні та зі статусом НСВБ у своїх країнах, за активними операціями, на 1 серпня 2014 р., %

Ранг	Назва банку	Торгові цінні папери	Кошти в інших банках	Кредити		Цінні папери в портфелях банків	Усього активів
				юридичних осіб	фізичних осіб		
5	Промінвестбанк	0,00	3,80	5,30	0,10	3,20	3,90
6	Укросоцбанк	1,30	0,10	2,50	9,40	6,70	3,60
7	Райффайзен Банк Аваль	0,60	0,60	2,90	5,70	13,80	3,40
8	Сбербанк Росії	0,00	0,20	4,60	0,90	2,30	3,20
12	ВТБ Банк	4,30	0,10	3,10	1,70	0,30	2,40
17	ОТП Банк	0,00	0,70	1,30	4,30	14,10	1,60
33	БТА Банк	0,00	0,00	0,10	0,00	0,40	0,20
61	Піреус банк МКБ	0,00	0,10	0,20	0,10	4,40	0,20
63	Банк Кіпру	0,00	0,50	0,20	0,20	0,00	0,20
70	ВіЕс Банк	0,00	0,10	0,20	0,30	2,40	0,20
71	Марфін Банк	0,00	0,20	0,10	0,30	0,10	0,20
104	СЕБ Корпоративний Банк	0,00	0,00	0,10	0,00	0,00	0,10

Складено за розрахунками авторів на підставі: Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bank.gov.ua>.

Таблиця 8.24
Ранги вітчизняних банків за критеріями системного значення на 1 серпня 2014 р. (перші 20 банків)

№ з/п	Назва банку	Агреговано	Розмір			Взаємопов'язаність			Замінність		
			Бал	Кредити клієнтам, %	Цінні папери, %	Бал	Кошти банків, %	Кошти в банках, %	Бал	Комісійні доходи, %	Кошти фізичних осіб, %
1	Приватбанк	9 943	1 809	17	1	4 202	8	34	3 932	15	24
2	Ощадбанк	7 348	3 043	7	23	2 878	12	17	1 427	6	8
3	Укресімбанк	4 875	3 392	6	28	760	4	3	723	3	5
4	Дельта Банк	3 830	926	5	4	684	6	1	2 220	16	6
5	Промінвестбанк	2 372	704	4	3	1 300	9	4	368	2	2
6	Райффайзен Банк Аваль	2 172	766	3	4	319	3	1	1 087	7	3
7	Сбербанк Росії	1 840	588	4	2	754	7	0	497	2	3
8	Укросоцбанк	1 791	583	4	2	596	6	0	612	3	3
9	ПУМБ	1 592	477	3	2	527	1	4	588	3	3
10	Надра	1 507	380	4	0	862	5	3	265	1	1
11	ВТБ Банк	1 307	370	3	1	580	6	0	357	2	1
12	Альфа-Банк	1 255	354	3	1	398	2	2	503	3	2
13	Фінанси та Кредит	1 171	363	3	1	237	2	0	572	3	3
14	Укргазбанк	1 168	536	1	4	392	2	1	240	1	2
15	VAB Банк	857	400	2	2	146	1	0	312	1	3
16	УкрСиббанк	844	299	2	1	3	0	0	543	3	2
17	Фінансова ініціатива	721	278	1	1	312	3	0	131	0	1
18	ОТП Банк	700	287	2	1	72	0	1	342	2	2
19	Креді Агріколь Банк	675	156	2	0	254	0	2	265	2	1
20	Південний	518	151	1	0	152	1	0	215	1	1

Складено за розрахунками авторів на підставі: Дані фінансової звітності банків України за 2014 р. // Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=64097.

Розподіл банків за системною важливістю згідно зі спрощеним підходом демонструє очевидне лідерство чотирьох банків: Приватбанку, Ощадбанку, Укрексімбанку, Дельта Банку. До таких банків доречно застосовувати підвищену вимогу до рівня капіталізації – до 2 %, тобто варто збільшити граничне значення Н2 до рівня 12 %. Це буде непростим завданням для деяких СВБ: наприклад, Приватбанк підтримує у 2014 р. показник Н2 у середньому 11 %, а інші мають достатній запас: Дельта-Банк у середньому 18 %, державні банки на значно більшому рівні – 23 % Ощадбанк та 26 % Укрексімбанк.

За межею відсікання 3000 балів опинилися дуже важливі банки (рис. 8.13), які можна охарактеризувати як “інші системно важливі банки”, використовуючи термінологію Європейського органу нагляду ЕВА. До них відносимо банки, що набрали більше 2000 балів – ПІБ та “Райффайзен Банк “Аваль”. Необхідність нарощувати капіталізацію у значних масштабах може спричинити негативний ефект – згорання банками кредитної активності, особливо у сфері кредитування малого бізнесу. Ми обрали лінію відсікання 1000 балів для моніторингу вибірки найважливіших банків (аналог групи 75 банків Базельського комітету з банківського нагляду).

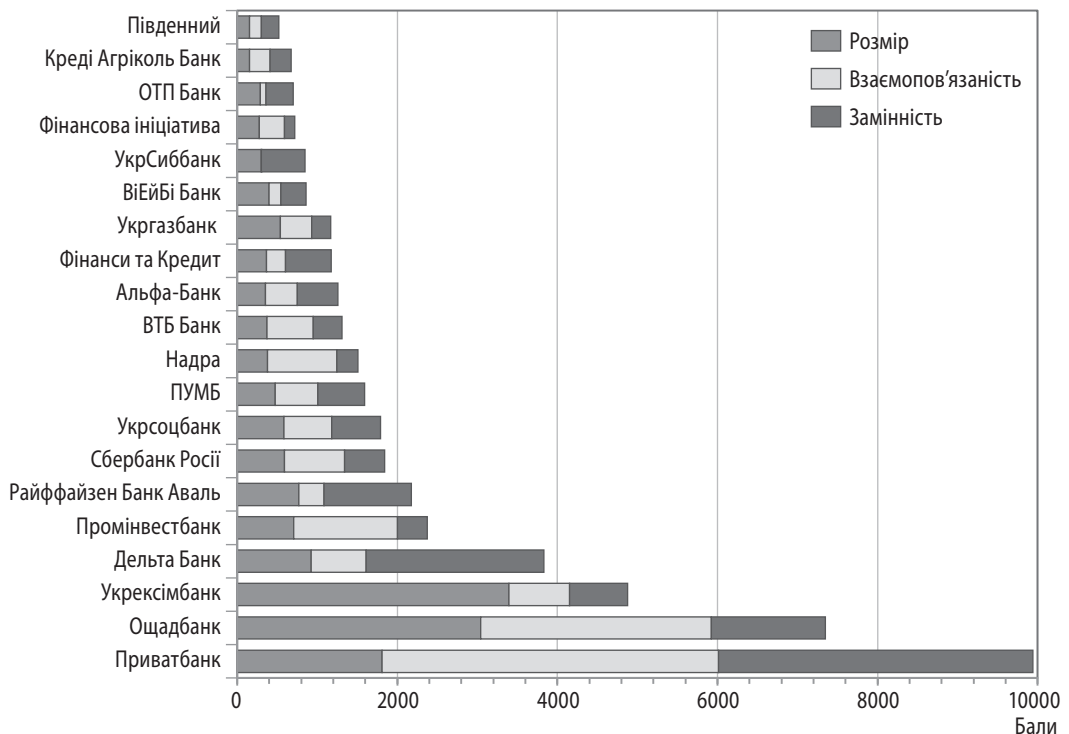


Рис. 8.13. Структура отриманих балів 20 найбільш значимими банками України, станом на 1 серпня 2014 р.

Складено за розрахунками авторів на підставі: Дані фінансової звітності банків України за 2014 р. // Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=64097.

Визначений у постанові Правління НБУ від 25.12.2014 № 863 перелік системно важливих банків містить два державні банки, стратегічне керівництво яких здійснює Міністерство фінансів України. У сукупності вони набирають на 23 % більше балів, ніж Приватбанк. Підвищену загрозу фінансовій стабільності становить дуже значний відрив лідера від інших банків: він випереджає за набраними балами найближчого суперника на 36 %, а Південний банк, що перебуває на 20-й сходинці, – у 19 разів. Ситуація потребує подальшого аналізу системного ризику для фінансової системи, з урахуванням того, що з групи 20 провідних банків 6 є іноземними, 3 – державними, а принаймні 4 банки входять до складу фінансових груп (група Приват, Дельта Банк, Райффайзен Банк Аваль, Альфа-Банк).

Дуже важливе питання регулювання СВБ стосується розкриття інформації для ринку. БКБН рекомендував національним регуляторам не тільки ідентифікувати СВБ та встановлювати додаткові вимоги до капіталу, а й вимагати від них щороку оприлюднювати додаткову інформацію, що характеризує системне значення. Починаючи з 2014 р., за результатами 2013 р., всі банки з розміром експозиції під ризиком, що перевищує 20 млрд євро, зобов'язані національними регуляторами оприлюднювати дані про всі 12 показників, використовуваних в оцінюванні їхнього значення. Національні органи можуть також вимагати, щоб банки розкривали детально показники, викладені в шаблоні. Банки повинні оприлюднювати інформацію не пізніше ніж через 4 міс. після закінчення фінансового року. Інструкції щодо заповнення шаблонів звітів розміщені на сайті БКБН¹. Інформація за категоріями оцінювання деяких європейських банків наведена в табл. 8.25.

Банки, що отримують статус системно важливих, підпадатимуть під інтенсивніший нагляд через частіший та глибший візний аналіз і безвізний моніторинг. Такі банки мають прийняти належні механізми корпоративного управління ризиками.

Для регулювання вітчизняного банківського сектору з позиції підвищення його стійкості до криз дуже важливо отримувати від інших органів нагляду країн походження іноземних банків інформацію про ідентифікацію їхніх материнських структур як СВБ (міжнародного або національного статусу). Не очікуючи впровадження стандартів регулювання СВБ в Україні, нагляд може вже сьогодні ідентифікувати системно важливі банки та вимагати підвищеного рівня капіталізації на підставі стрес-тестів.

Доцільно розробити, апробувати та впровадити алгоритми ідентифікації СВБ різних типів (глобальні, міжнародні, національні та інші системно важливі). Наступним кроком після ідентифікації має бути застосування спеціального механізму регулювання таких банків, включаючи розроблення планів відновлення їхньої роботи та планів реорганізації у разі визнання неплатоспроможності. Крім того, потрібні вивчення та адаптація з урахуванням специфіки вітчизняного банківського сектору додаткових заходів регулятивної політики: підвищені вимоги до стандартів управління ризиками, корпоративного управління, розкриття інформації.

¹ Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement // The Bank for International Settlements [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bis.org/bcbs/gsib.

Таблиця 8.25

Розкриття інформації для оцінювання системного значення (вибірка ГСВБ) на 31 грудня 2013 р.

Категорія	Назва	Вага, %	Індикатор		Nordea Bank, <i>євро</i>	HSBC Holdings plc, <i>дол. США</i>	Royal Bank of Scotland Group plc, <i>євро</i>	Credit Suisse Group, <i>шв. франки</i>	BNP Paribas Group, <i>євро</i>
			Назва	Вага, %					
Розмір		20	Загальна експозиція за операціями	20	663 362	3 330 058	1 394 038	1 265 446	2 031 623
Взаємопов'язаність			Кошти, розміщені у фінансовій системі	6,67	91 594	546 332	208 003	178 379	205 329
		20	Зобов'язання від фінансової системи	6,67	66 764	484 542	199 022	156 567	435 011
			Емітовані й непогашені цінні папери	6,67	234 109	432 016	140 782	212 581	313 862
Замінність			Активи під довірчим управлінням	6,67	627 942	6 193 539	61 517	161 000	4 181 078
		20	Розрахунки та платежі	6,67	13 532 755	78 018 700	47 446 897	32 428 961	49 556 784
			Операції андеррайтингу	6,67	37 233	352 858	115 441	230 298	189 230
Складність			Номінальна сума позабіржових деривативів	6,67	6 037 650	32 804 566	45 795 869	50 297 737	39 104 387
		20	Активи третього рівня	6,67	2 966	14 774	8 110	35 084	20 590
			Вартість інструментів для торгівлі та продажу	6,67	8 533	256 533	38 064	117 974	185 203
Транснаціональні операції		20	Транскордонні вимоги (в активах)	10	385 793	1 529 946	460 958	631 293	876 695
			Транскордонні зобов'язання	10	312 891	1 708 218	346 655	584 089	584 177

Складено за: The Royal Bank of Scotland Group plc – G-SIB Indicators Disclosure // Royal Bank of Scotland. – 2014. – 31 July [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.investors.rbs.com/~media/Files/R/RBS-IR/results-center/g-sib-indicators-%20disclosure.pdf>; Investor Relations // Credit Suisse [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.credit-suisse.com/ch/en/about-us/investor-relations.html>; Disclosure for G-SIBs indicators as of 31 December 2013 // BNP Paribas. – 2014. – 31 July [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://media-bnrparibas.com/file/60/7/disclosure_for_g-sibs_indicators_31-12-2013.32607.pdf; Financial and regulatory reports // HSBC [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hsbc.com/investor-relations/financial-and-regulatory-reports>; G-SIB: Systematic importance indicators // Nordea [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nordea.com/Investor+Relations/Capital+adequacy+reports/G-SIB+Systematic+importance+indicators/1682122.html>.

8.2.5. Антициклічне регулювання кредитної активності

Резерви під кредитні ризики (втрати від знецінення активів унаслідок погіршення їхньої якості) мають використовуватися для покриття очікуваних збитків, однак через можливості поведінки керівників банків (“на їхній власний розсуд” (англ. Discretionary)) резервування може бути інструментом для досягнення інших цілей. Питання оптимального рівня покриття кредитів резервами залишається відкритим, оскільки дуже високе покриття може бути як результатом формування 100-відсоткових резервів за проблемними кредитами, що утворюють ядро портфеля вкладень банку, так і наслідком адекватного (достовірного) врахування якості таких активів банком.

Парадокс циклічного формування резервів полягає в тому, що найризиковіші кредити (потенційно проблемні) видаються банками у період кредитного буму та економічного піднесення, а формування резервів якості таких активів раптово посилюється у період подальшого економічного спаду. Крім того, як зауважують італійські експерти, банки, котрі розвивають бізнес, ґрунтуючись на тісних зв'язках із клієнтами, більше зацікавлені у пролонгації (а також рефінансуванні, реструктуризації тощо) кредитів для своїх клієнтів порівняно з банками, більш зосередженими на операційному обслуговуванні широкої клієнтури¹. Це явище характерне й для деяких українських банків.

Наприкінці 1980-х – на початку 1990-х років дослідження витрат банків на створення резервів за можливими втратами за позиками стає одним із предметів наукових досліджень у сфері бухгалтерського обліку, фінансів та банківської справи. Причина в тому, що банки в США та Західній Європі зазнали масштабних втрат, і це призвело до серйозного виснаження капіталу в результаті дефолтів за великими кредитами. Резерви на можливі втрати за проблемними кредитами відобразатимуть очікувані керівниками банків збитки. Проте органи регулювання визнавали², що ці резерви не точно відповідають фактичним збиткам і можуть містити простір для похибок. Зокрема, перші серйозні дослідження вивчали поведінку менеджерів щодо втрат за позиками в управлінні капіталом і прибутками³. Багато науковців дійшли висновку, що, користуючись обмеженим доступом акціонерів до фінансової звітності, керівники банків прагнули маніпулювати резервами для поліпшення результатів своєї діяльності, оптимізації оподаткування, а також виконання вимог регуляторів до капіталізації⁴.

¹ Alessi M. Loan Loss Provisioning and Relationship Banking in Italy: Practices and Empirical Evidence / M. Alessi, S. Di Colli, J. S. Lopez // JEOD. – 2014. – Vol. 3, iss. 1. – P. 111–129 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.jeodonline.com/sites/jeodonline.com/files/articles/2014/06/17/6alessi-collilopez.pdf>.

² Montgomery L. Recent developments affecting depository institutions / L. Montgomery // FDIC Banking Review. – 1998. – Vol. 11, № 4. – P. 26–34.

³ Greenawalt M. Bank loan loss provisions and the income smoothing hypothesis: An empirical analysis, 1976–1984 / M. Greenawalt, J. Sinkey, Jr. // Journal of Financial Services Research. – 1988. – Vol. 1, iss. 4. – P. 301–318.

⁴ Bernard V. L. What Motivates Manager's Choice of Discretionary Accruals? / V. L. Bernard, D. J. Skinner // Journal of Accounting and Economics. – 1996. – Vol. 22. – P. 313–325; Bikker J. Bank Provisioning Behavior and Procyclicality / J. Bikker, A. Metzmakers // The Nederlandsche Bank Research series supervision. – 2002. – № 50.

Р. Херрінг припускав¹, що під час економічного буму банки можуть недооцінювати ймовірність великих втрат і малоімовірні події для оцінки в майбутньому, надто покладатися на поточний стан. Практика управління прибутковістю стосується конфлікту інтересів між менеджерами та акціонерами, а також інформаційної асиметрії, на що вказували Р. А. Ламберт, Д. Фуденберг і Дж. Тіроль². Наприклад, керівники банків із метою отримання бонусів у формі опціонів можуть використовувати оцінку резервів на підставі судження для збільшення прибутків і підвищення курсу акцій корпорацій, коли опціони на акції будуть реалізовуватися³.

Формування резервів під активні операції традиційно має явно циклічний характер: під час економічного піднесення вони знижуються, а у період спаду – зростають. Вимоги до капіталізації за Базелем I мали суттєвий недолік у вигляді проциклічного характеру і не повною мірою відображали рівень ризикованості в операціях банків та їхнього капіталі. Дослідники вважали, що комерційні банки не в змозі забезпечити достатню кількість резервів для покриття очікуваних втрат на етапі спаду в економічному циклі, й це призводить до виснаження капіталу та збитковості. У 2000-х роках вчені⁴ знову підтвердили, що формування резервів часто використовується як інструмент оптимізації рівня капіталу, зниження мінливості прибутку, управління ризиками та оцінювання результатів роботи керівництва банків. Як зазначали Г. Форд і Р. Уестон⁵, зміни в резервах на втрати за позиками являють собою відрахування з прибутку за період, в якому вони визнаються, збільшення резервів відповідно до погіршення якості кредитів зменшує нерозподілений прибуток банку. Слабші банки мають сильний стимул применшити резерви, оскільки за розрахунком адекватності капіталу на підставі ризику за Базельською угодою I нерозподілений прибуток обліковувався як ядро капіталу (першого рівня), тоді як сформовані резерви під можливі втрати за позиками враховувалися як до-датковий (другий рівень) капіталу (другого рівня). Після запровадження Базеля II проблема маніпуляції резервами не була розв'язана. Фінансова криза 2008–2010 рр. засвідчила його недосконалість у частині циклічності резервів. Низка ключових пруденційних норм не стільки стабілізують банківський сектор, скільки заохочують його проциклічність. Колектив італійських учених проаналізував результати діяльності 709 європейських банків за 2007–

¹ *Herring R. Credit Risk and Financial Instability / R. Herring // Oxford Review of Economic Policy. – 1990. – № 15(3). – P. 63–79.*

² *Lambert R. A. Income Smoothing as Rational Equilibrium Behavior / R. A. Lambert // The Accounting Review. – 1984. – Vol. LIX, № 4. – P. 604–618; Fudenberg D. A Theory of Income and Dividend Smoothing Based on Incumbency Rents / D. Fudenberg, J. Tirole // Journal of Political Economy. – 1995. – Vol. 103, № 1. – P. 75–93.*

³ *Bergstresser D. CEO incentives and earnings management / D. Bergstresser, T. Philippon // Journal of Financial Economics. – 2006. – Vol. 80 – P. 511–529.*

⁴ *Borio C. Procyclicality of the Financial System and Financial Stability: Issue and Policy Options / C. Borio, C. Furtine, P. Lowe // BIS papers. – 2001. – № 1. – P. 1–57; Bikker J. A. Cyclical Pattern of Profit, Provisioning and Lending of Banks and Procyclicality of the New Basle Capital Requirement / J. A. Bikker, H. Hu // Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review. – 2002. – Vol. 55. – P. 143–175.*

⁵ *Ford G. Capital requirements and bank performance: A regional analysis / G. Ford, R. Weston // Conference of Economists, Perth. – 2001.*

2010 рр.¹, зробивши висновок про використання керівниками банків резервів під кредитні ризики для оптимізації прибутковості. Проте після фінансової кризи було помічено послаблення зацікавленості у такій маніпуляції, особливо у зв'язку з проведенням в ЄС стрес-тестів. Техніку “вирівнювання прибутковості” (англ. Income smoothing) європейські науковці розглядають як звичайний інструмент управління прибутковістю банків і підвищення їхньої захищеності від стресів². Фахівці центрального банку Нідерландів дослідили квартальну регулятивну звітність 85 банків Данії за період 1998–2012 рр.³, визначивши, що вони використовують резерви за кредитними ризиками для управління розміром і мінливістю прибутків, коли ці прибутки аномально високі й очікувані дивіденди нижчі від поточних прибутків. Голландські банки також коригують свої резерви для уникнення мінливості активів, зважених на ризики.

У країнах ЄС лише центральний банк Іспанії на практиці використовує принцип динамічного резервування, починаючи з 2000 р., після кризи 1999 р., проте називає свій підхід “статистичним резервуванням” (англ. statistical provisioning). Сутність моделі динамічного (“статистичного”) резервування така. У період кризи резерви під збитки за кредитами формуються за рахунок не поточних доходів, а раніше накопичених динамічних резервів, тобто банки використовують накопичений під час економічного піднесення запас. Завдяки додатковим резервам ослабляється навантаження на власний капітал і прибуток банків у періоди фінансової нестабільності. Таким чином, знижується амплітуда коливання сукупного рівня резервів протягом кредитного циклу, на відміну від класичного підходу до резервів, коли вони знижуються на фазі експансії й зростають при спаді кредитування. Крім того, динамічне резервування означає більш згладжені коливання фінансового результату банків, який зазнає впливу резервів, котрі змінюються. У 2004 р. центральний банк Іспанії переглянув систему статистичного резервування з урахуванням прийняття в ЄС Міжнародних стандартів фінансової звітності. Відповідно до МСФЗ резерви за втратами за позиками визначаються відповідно до моделі збитків. Застосування МСФЗ зменшило суму нерозподілених резервів. Рада МСФЗ у 2013 р. опублікувала нову методологію резервів на можливі втрати, яка використовує очікуваний метод збитків. У світлі нової методології компроміс між очікуваними і несподіваними втратами може стати ще важливішим. Нова хвиля дискусій щодо доречності механізму динамічного резервування розгорнулася після початку кризи в банківській системі та економіці Іспанії загалом після 2009 р.⁴

¹ Curcioa D. Discretionary provisioning and financial crisis: evidence from the European banks / D. Curcioa, A. De Simoneb, A. Gallocc. – 2011.

² Balla E. Dynamic Provisioning: A Countercyclical Tool for Loan Loss Reserves / E. Balla, A. McKenna // Economic Quarterly. – 2009. – Vol. 95, iss. 4. – P. 383–418; Saurina J. Dynamic Provisioning: The Experience of Spain / J. Saurina // Crisis Response: Public policy for the private sector. – 2009. – № 7. – 6 p.

³ Norden L. Bank Earnings Management Through Loan Loss Provisions: A Double-Edged Sword? / L. Norden, A. Stoian // De Nederlandsche Bank Working Paper. – 2013. – № 404 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dnb.nl/en/home/index.jsp>.

⁴ Trucharte C. Spanish dynamic provisions: main numerical features / C. Trucharte, J. Saurina // Banco de España. Estabilidad Financiera. – 2013. – NÚM. 25. – P. 9–48 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.asbaweb.org/E-News/enews-36/CONTR/3%20Contrib.pdf>.

Базовою формулою для розрахунку динамічного резервування є така:

$$\text{Загальні ("динамічні") резерви } GP = \alpha \Delta C_t + (\beta C_t - \Delta SP), \quad (8.3)$$

де: C_t – розмір кредитів; ΔC_t – зміна обсягу кредитів у період t (додатне значення – розширення кредитування, а від'ємне – згорання кредитування); ΔSP – приріст спеціальних резервів.

Банки повинні формувати резерви під додаткове збільшення кредитів із прив'язкою до α , що є оцінкою кредитних збитків; при цьому значення α варіюється за шістьма однорідними групами кредитів відповідно до історичної інформації про кредитні збитки. Параметри α (середня оцінка рівня збитків за кредитними операціями) та β (історичний рівень середніх спеціальних резервів) встановлюються Банком Іспанії в розрізі шести категорій кредитного ризику. У періоди нарощування кредитного портфеля різниця $(\beta C_t - \Delta SP)$ є додатною, й додається до компонента α загального резервування, тоді як у періоди, коли збільшення спеціальних збитків значно легше ідентифікуються за конкретними кредитами, виникає різниця в резервах, тому цей компонент віднімається від компонента α й може призвести до зниження загальних резервів. Це загальне резервування має обмеження у розмірі понад 125 % добутку αC_t , щоб уникнути надмірного резервування. Під час спаду в економіці фактор $(\beta C_t - \Delta SP)$ сприяє зниженню запасів резервування. На етапі обвалу кредитування запасів резервів, пов'язаних з $(\alpha \Delta C_t)$, має тенденцію до зростання, хоча темпи й уповільнюються. Центральний банк визначає категорії (однорідні операції за ризиками) на підставі історичних даних (табл. 8.26).

Таблиця 8.26

Категорії кредитного ризику Банку Іспанії, %

№ з/п	Категорія ризику	Вид операцій	α	β
1	Незначний	Готівка, експозиції у зобов'язаннях державного сектору, міжбанківські операції	0	0
2	Низький	Житлова іпотека зі співвідношенням розміру кредиту й вартості житла (LTV) нижче 80 %	0,6	0,11
3	Середньо-низький	Житлова іпотека з показником LTV більше 80 %; інші забезпечені кредити, що не увійшли до зазначених категорій	1,5	0,44
4	Середній	Інші кредити, включаючи ті, що не мають рейтингу або мають рейтинг нижче А, корпораціям та малому і середньому бізнесу	1,8	0,65
5	Середньо-високий	Споживчі позики	2,0	1,1
6	Високий	Кредитні картки та овердрафти	2,5	1,64

Складено за: Alberola E. Central banks and macroprudential policy: Some reflections from the Spanish experience / E. Alberola, C. Trucharte, J. L. Vega // Banco de España Documentos Ocasionales. – 2011. – № 1105. – 26 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeridas/DocumentosOcasionalas/11/Fich/do1105e.pdf>.

Динамічні резерви мають відображати довгострокові очікувані втрати. Тому норма резервування розраховується за даними статистичної вибірки дефолтів протягом не менш як 15 попередніх років. Регулятор має адекватно розподіляти циклічність втрат за кредитами (етапи кредитного буму і застою у кредитуванні, на відміну від економічних циклів, які ідентифікуються за темпами зростання ВВП). Норми резервування розраховуються за формулою:

$$\dot{gen}_t = \sum_{i=1}^6 \alpha_i \Delta C_{it} + \sum_{i=1}^6 \left(\beta_i - \frac{\dot{espe}_{it}}{C_{it}} \right) C_{it} = \sum_{i=1}^6 \alpha_i \Delta C_{it} + \left(\sum_{i=1}^6 \beta_i C_{it} - \dot{espe}_t \right), \quad (8.4)$$

де: \dot{gen} – загальні резерви; а \dot{espe} – спеціальні.

Наприклад, за житловим кредитом за показником LTV вище 80 % Банк Іспанії має встановити резерви за рівнем 0,71 % (0,6 % для α та 0,11 % для β) від боргу до суми загального резерву, а припускаючи, що існує 15-відсотковий рівень збитків у разі дефолту (*loss given default*), ця сума буде достатньою для покриття непрацюючого кредиту на рівні майже 4,75 %, що можна порівнювати з показником 3,85 % збитків за іпотеками під час апогею кризи в Іспанії у 1993 р.

Регулятор зобов'язав іспанські банки щокварталу створювати додаткові резерви за рахунок поточного прибутку в розмірі від 0 до 1,5 % портфеля залежно від категорії кредиту. Якщо трапляється дефолт за кредитом, резерви на можливі втрати формуються не з прибутку, а зі “статистичних резервів”. Динамічне резервування, незважаючи на обвал цін на ринку нерухомості, зробило істотний внесок у стабілізацію іспанської банківської системи в період кризи 2007–2009 рр. Прострочена заборгованість банків зросла більше ніж у чотири рази. Накопичені додаткові резерви майже втричі перекидали поточний рівень простроченої заборгованості, але до кінця 2008 р. більшість резервів була списана, й Іспанія у 2009 р. вийшла на середньоевропейський рівень резервів стосовно “поганих” боргів. У 2010–2013 рр. рівень проблемних активів збільшився, і запаси резервів практично були вичерпані банками (табл. 8.27).

Успішний іспанський досвід викликав інтерес в інших регуляторів і міжнародних організацій до методології динамічного резервування¹. Зокрема, Рада з фінансової стабільності рекомендувала² Раді з міжнародних стандартів бухгалтерського обліку розглянути альтернативні варіанти оцінки простроченої заборгованості, ґрунтуючись на ширшій інформації, включаючи моделі справедливої вартості й очікуваних втрат і динамічне резервування. Підхід динамічного (статистичного) резервування до 2009 р. розглядався як перспективний макропруденційний інстру-

¹ *Fillat J. L.* Addressing the pro-cyclicality of capital requirements with a dynamic loan loss provisions system / J. L. Fillat, J. Montoriol-Garriga // Federal Reserve Bank of Boston. Quantitative Analysis Unit Working Paper. – 2010. – № QAU10-4. – 33 p.

² Report of the Financial Stability Forum on Addressing Procyclicality in the Financial System // Financial Stability Forum. – 2009. – 2 Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.financialstabilityboard.org/publications/r_0904a.pdf; Macroprudential Policy Tools and Frameworks: Progress Report to G20 / Financial Stability Board, International Monetary Fund, Bank for International Settlements. – 2011. – 27 Oct. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/102711.pdf>.

Таблиця 8.27

Динаміка резервів, кредитів та зважених на ризик активів банків Іспанії, млн євро

Рік	Залишок загальних резервів	Розмір кредитної експозиції	Частка резервів від кредитів, %	Зважені на ризик активи (ЗРА)	Частка резервів від ЗРА, %
2000	6 518	587 763	1,11	781 229	0,83
2001	9 063	662 134	1,37	851 535	1,06
2002	10 902	728 702	1,50	878 091	1,24
2003	13 880	853 939	1,63	969 031	1,43
2004	14 993	1 396 180	1,07	1 210 278	1,24
2005	18 209	1 729 815	1,05	1 452 756	1,25
2006	23 107	2 030 266	1,14	1 775 846	1,30
2007	25 836	2 302 266	1,12	2 020 213	1,28
2008	20 129	2 401 172	0,84	1 804 387	1,12
2009	10 411	2 399 729	0,43	1 827 388	0,57
2010	6 993	2 354 828	0,30	1 786 640	0,39
2011	4 878	2 254 761	0,22	1 708 434	0,29
2012	3 292	2 162 464	0,15	1 484 043	0,22

Джерело: Trucharte C. Spanish dynamic provisions: main numerical features / C. Trucharte, J. Saurina // Banco de España. Estabilidad Financiera. – 2013. – NÚM. 25. – P. 9–48 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.asbaweb.org/E-News/enews-36/CONTR/3%20Contrib.pdf>.

мент, особливо у зв'язку з тим, що, як здавалося, іспанські банки витримали апогей глобальної фінансової кризи з мінімальними втратами, а головною причиною успіху була названа саме ідея резервування “на чорний день”. Іспанія навіть не приймала МСФЗ щодо визнання збитків (зазвичай згідно з правилами компанії можуть відображати збитки та формувати резерви, тільки коли проблемні кредити конкретно визначені). Однак після 2009 р. стало очевидно, що банки Іспанії не повідомляли про всі збитки у звітності. Адаже одним із каталізаторів запиту у 2012 р. на фінансову допомогу Іспанії від ЄС стало рішення Bankia Group, третього банку за розміром кредитів, про перегляд свого фінансового результату за 2011 р., щоб показати 3,3 млрд євро збитків замість раніше декларованого прибутку 40,9 млн євро. Це породило сумніви експертів у достовірності звітності інших іспанських банків¹.

Накопичені за період буму резерви не призначені для компенсації істотних, але малоймовірних збитків. Зокрема, норми резервування враховували фактор зниження ВВП Іспанії на 1 % під час кризи 1993 р., але лише у 2009 р. спад ВВП перевищив 3 %. Динамічні резерви доцільно розглядати як доповнення, а не як заміну власного капіталу банків для відшкодування екстраординарних втрат. Динамічні резерви гальмують розвиток банків, чий кредитні портфелі зростають швидше за темпи банківського сектору, підвищені норми резервів означають систематичне заниження прибутку на капітал і гальмування збільшення активів, що послаблює конкурентоспроможність банків порівняно з іноземними установами. Підхід динамічного резервування суперечить засадам бухгалтерського обліку в частині визнан-

¹ Weil J. The EU Smiled While Spain's Banks Cooked the Books / J. Weil // Bloomberg View. – 2012. – 14 Jun. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.bloombergsview.com/articles/2012-06-14/the-eu-smiled-while-spain-s-banks-cooked-the-books>.

ня збитків і ускладнює зіставлення фінансових результатів між банками різних юрисдикцій. Таке резервування не розв'язує проблеми маніпуляції прибутками й штучного покращання результатів діяльності банків, тому інтерес до цього механізму значно знизився у 2012–2014 рр. Цей інструмент значною мірою дублює антициклічний буфер капіталу. Методика розрахунку коригування норм резервів дуже ускладнена, а норми додаткового резервування на практиці не спричиняють належного “охладжувального” ефекту для банків у період надто високої кредитної активності. Ми вважаємо, що динамічне резервування має більшою мірою запобігати бурхливому зростанню кредитних портфелів.

У вітчизняних банках, які згодом були визнані проблемними, покриття кредитів резервами на 1 серпня 2009 р. перебувало в діапазоні 12–40 %. Ця стаття витрат у звітності банків дуже суттєва, мінлива і, крім того, дає можливість забезпечувати зустрічний рух – розформувувати резерви в міру покращання якості активів. Наприклад, за результатами 2013 р. витрати на формування резервів банків першої групи становили від –32 до 102 % операційного доходу, тоді як напередодні кризи, за результатами I півріччя 2008 р., ця група показала в середньому понад 20 % операційного доходу.

Аналіз даних у розрізі банків виявив (табл. 8.28), що всі проблемні банки мають значення покриття кредитів сформованими резервами понад 50 %, водночас потенційно проблемним банкам зазвичай властиві занижені значення цього показника (менше 10 %).

Усього 51 український банк за підсумками 2013 р. показав додатні витрати на формування резервів на загальну суму 1867 млн грн, сформувавши “технічний прибуток”, а за I півріччя 2014 р. – лише 28 банків на загальну суму 1223 млн грн, але 9 з них все одно показали збитки.

За результатами I півріччя 2014 р. 138 банків декларували прибутки на загальну суму 6611 млн грн, проте у 17 банків прибуток перебував у діапазоні від 500 тис. до 1 млн грн, а у 33 банків наближався до нульового – менше 500 тис. грн. Розмір прибутку в ідеалі має бути таким, аби банк міг формувати резерви за зростаючими ризиками, не перетворюючись на збитковий. Усього 41 банк звітував про прибутки більше 50 млн грн кожний на загальну суму 6047,8 млн грн (91 % прибутку банківської системи).

Таблиця 8.28

Динаміка покриття кредитів клієнтам резервами за групами банків України, %

Група банків	01.08.2009	01.01.2014	01.07.2014
Перша	10,6	17,42	17,89
Друга	9,3	12,83	11,71
Третя	11,5	9,50	10,08
Четверта	9,8	10,70	25,59
Банківська система	10,4	15,32	21,37

Примітка. З розрахунку вилучені дані за “Родовід Банком”, у якому сформовані резерви, що у 52 рази перевищують розмір кредитного портфеля.

Складено за розрахунками авторів на підставі: Дані фінансової звітності банків України // Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=74208.

Таблиця 8.29

Динаміка кореляції між операційним доходом першої групи українських банків

Кореляція	01.08.2008	01.08.2009	01.01.2014	01.10.2014
Між операційним доходом і витратами на резерви за кредитами	0,99	0,94	0,66	0,74
Між витратами на резерви за кредитами і прибутком до оподаткування	0,97	0,78	-0,11	0,66

Розраховано авторами на підставі: Дані фінансової звітності банків України // Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=74208.

Особливість вітчизняних банків полягає в тому, що результати їхньої діяльності не впливають на котирування акцій цих банків через відсутність активних торгів на фондових біржах. Тому збільшення дивідендів на акції (й відповідної інвестиційної привабливості акцій) не є мотивом для маніпулювання рівнем резервів, якщо виключати схеми винагороди керівництву банків залежно від прибутковості. Для порівняння: в Австралії більше до “згладжування” прибутків у практиці управління резервами прагнули ті комерційні банки, акції яких оберталися на фондових ринках¹.

Аналіз дав змогу виявити дуже високу позитивну кореляцію до кризи між операційним доходом та резервами і резервами й прибутком банків (табл. 8.29). На початку 2014 р. (до апогею політичної кризи у лютому 2014 р.) кореляція між витратами на формування резервів та прибутком змінилася на протилежну, що, на нашу думку, пов'язане більшою мірою з розформуванням частини резервів окремими банками. У проблемних банків кореляція дуже висока (0,91 на 1 жовтня 2014 р.).

Стандарти МСФЗ жорсткі у визнанні знецінення активів внаслідок фактичного або потенційного погіршення їхньої якості. Тому українські банки, за винятком іноземних, демонструють переважно кращі фінансові результати, ніж показує незалежний аудит за міжнародними стандартами. Аналіз цих результатів виявляє високу кореляцію між рівнем операційного доходу та витратами на формування резервів (табл. 8.30).

Розробники стандартів бухгалтерського обліку та фінансової звітності (International Accounting Standards Board, IASB) та Американська рада (Financial Accounting Standards Board, FASB) врахували зауваження експертів, які аналізували уроки глобальної фінансової кризи. Зокрема, Базельський комітет з банківського нагляду розробив конкретні пропозиції (лист з коментарями виданий у червні 2010 р.²) щодо опрацювання “підходу очікуваних збитків” IASB. Чинні стандарти щодо

¹ *Anandarajan, A.* Use of loan loss provisions for capital, earnings management and signaling by Australian banks / A. Anandarajan, I. Hasan, C. McCarthy // *Accounting and Finance*. – 2007. – Vol. 47, iss. 3. – P. 357–379 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-629X.2007.00220.x>.

² *Financial Instruments: Amortised Cost and Impairment : Commentary Letter* Basel Committee on Banking Supervision to International Accounting Standards Board of 30 June 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/bcbcs/commentletters/iasb27.pdf>.

**Резерви за кредитними ризиками та фінансовий результат
(вибірка найбільших українських банків за 2013 р.), млн грн**

Назва банку	Витрати на формування резервів		Фінансовий результат		Різниця між витратами на формування резервів
	за даними регулятивної звітності	за даними аудиту	за даними регулятивної звітності	за даними аудиту	
<i>Державні банки</i>					
Укрексімбанк	-2 747,30	-2 779,84	198,62	200,63	-32,54
Ощадбанк	-2 769,57	-2 437,95	678,78	711,15	331,62
<i>Місцеві українські банки</i>					
Приватбанк	-2 630,12	-3 891,00	1 873,39	1 307,00	-1 260,89
Надра Банк	295,78	-410,12	2,37	-419,56	-705,91
<i>Іноземні банки</i>					
УкрСиббанк	-248,61	158,96	24,50	41,27	407,57
ВТБ Банк	-1 266,96	-2 183,83	-194,04	-1 655,40	-916,86

Складено за даними аудиторських звітів банків, оприлюднених на їхніх корпоративних сайтах.

резервів під збитки за кредитними операціями не враховують циклічності економіки. Проекти відповідних стандартів оприлюднено для обговорення у 2013 р. У документі IASB¹ визнається, що Консультативна група ради з фінансової кризи рекомендувала вивчити альтернативи моделі зазнаних збитків, яка б використовувала інформацію, що є перспективнішою. Основна мета в підготовці цієї пропозиції полягає в наданні користувачам фінансової звітності кориснішої інформації про очікувані кредитні збитки за фінансовими активами. У липні 2014 р. Рада з Міжнародних стандартів фінансової звітності IFRS нарешті оприлюднила зміни до стандарту МСФЗ 9², що готувались останні п'ять років, зважаючи на підхід очікуваних збитків за кредитними операціями. Цей стандарт потребує схвалення державами, перш ніж набуде чинності в Європейському Союзі. Очікується, що це відбудеться у 2018 р. За оцінками рейтингового агентства Fitch Ratings³, ця нова-

¹ Financial Instruments: Expected Credit Losses / International Accounting Standards Board (IASB) // Exposure Draft. – 2013. – ED/2013/3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ifrs.org/Current-Projects/IASB-Projects/Financial-Instruments-A-Replacement-of-IAS-39-Financial-Instruments-Recognitio/Impairment/Exposure-Draft-March-2013/Comment-letters/Documents/ED-Financial-Instruments-Expected-Credit-Losses-March-2013.pdf>.

² IASB completes reform of financial instruments accounting // IFRS Foundation. – 2014. – 24 Jul. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ifrs.org/Alerts/PressRelease/Pages/IASB-completes-reform-of-financial-instruments-accounting-July-2014.aspx>.

³ New IFRS Rules Likely to Raise Bank Loan Loss Provisions // Fitch Ratings. – 2014. – 25 Jul. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.fitchratings.com/gws/en/fitchwire/fitchwirearticle/New-IFRS-Rules?pr_id=841615.

ція у стандартах сприятиме збільшенню нарахування резервів банками. Ті банки, що використовують внутрішні моделі за просунутим підходом Базеля II, і далі розраховуватимуть власний очікуваний збиток для нормативного обчислення капіталу, а не покладатимуться на бухгалтерські засади. Тому ефект нових правил відрахувань під знецінення в результаті нового стандарту обліку, ймовірно, буде помірним для цих банків. Ті банки, що використовують стандартизований підхід (до кредитного ризику), не розраховують очікуваних збитків, і тому новація у стандарті безпосередньо вплине на регулятивний капітал у бік його зменшення.

Після глобальної фінансової кризи в деяких країнах регулятори встановили банкам *ліміти на максимальні значення показника “сума кредиту до вартості нерухомості”* (англ. Loan-to-value, LTV) та *рівня заборгованості до доходу домогосподарства* (англ. Debt-to-Income, DTI) для іпотечних кредитів як макропруденційні інструменти. Це пов'язано з тим, що циклічність ринків нерухомості є важливою складовою багатьох фінансових криз, включаючи нещодавню глобальну фінансову кризу, особливо у 2007–2009 рр. Обмеження на співвідношення LTV накладає вимогу мінімального початкового внеску позичальника, а на показник DTI – регламентацію прийняття надмірного боргового обтяження фінансово слабкими домогосподарствами. Обидва інструменти впливають насамперед на попит на житлові кредити.

Ще одним аргументом на користь застосування цих інструментів є висока частка іпотечних кредитів в активах банків, а також у портфелі проблемних кредитів, що характерно для всіх країн. Наприклад, за даними НБУ, в Україні докризовий (на кінець 2009 р.) рівень портфеля іпотечного кредитування становив 98,8 млрд грн, а далі щороку знижувався (зокрема у 2010 р. – на 16,8 млрд грн) і на кінець 2013 р. дорівнював 52 млрд грн.

На думку керівництва Європейського центрального банку¹, інструменти LTV та DTI можуть бути ефективнішими у боротьбі з житловим бумом, оскільки обмежують запозичення. Найефективнішим є *одночасне використання обох лімітів*. Обмеження LTV можуть виявитися неефективними в періоди стрімкого зростання цін на житло, оскільки авансовий платіж стає менш важливим. Як приклад ЄЦБ пропонує розглянути досвід двох азіатських країн. Сінгапур був новатором у використанні макропруденційних інструментів для забезпечення фінансової стабільності, пов'язаної з ринком житла. З 2009 р. запроваджено LTV (від 90 % у 2009 р. і до 40 % у 2013 р.). Кумулятивний ефект цих заходів був повільним, і ціни на житлову нерухомість стабілізувалися тільки останнім часом. У КНР введення 80-відсоткової стелі за LTV у 2001 р. не мало значного впливу, поки не було доповнене 50-відсотковою межею DTI у 2005–2006 рр. Але навіть тоді поєднання двох заходів призвело до зменшення темпів зростання іпотечного кредитування лише на 2 в. п. ВВП протягом 2004–2008 рр. Зазвичай діапазон тимчасових або постійних обмежень для LTV коливається від 0 до 100 %, а для DTI – від 0 до 50 %.

¹ *Constâncio V.* The ECB and Macro-prudential policy: from research to implementation / V. Constâncio ; Speech at the Third Conference of the Macro-prudential Research Network (Frankfurt-am-Main, 23 June 2014) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140623_1.en.html.

Обмеження на LTV може послабити зворотний зв'язок між доступністю іпотек і зниженням цін на житло, сприяти зменшенню частоти й розміру збитків у разі дефолту за житловою іпотекою. Чимало дослідників проводять паралель між високим значенням LTV і бумом на ринку нерухомості¹.

У березні 2007 р. **Латвія** ввела обмеження LTV на рівні 90 % для іпотечного кредитування з метою боротьби з інфляцією і сприяння розвитку стійкішого кредитного ринку. Оцінити вплив цього рішення складно, оскільки скорочення іпотечного кредитування супроводжувалося змінами в стратегії материнських корпорацій місцевих іноземних банків і різким спадом економіки. У **Литві** економічна криза була менш серйозною, але також змусила державу використати цей інструмент: положення “про відповідальне кредитування” прийнято у листопаді 2011 р. для запобігання розвиткові системного ризику. Цим актом передбачено обмеження LTV на рівні 80 %, а показника DTI – 40 %, крім того, встановлено граничний термін погашення іпотеки тривалістю 40 років (для нових кредитів). Це зумовило незначне зниження цін на житло, але помітно не вплинуло на зростання кредитування.

У **Нідерландах** фіскальні стимули для заохочення домогосподарств були особливо міцними: право повністю вилучити платежі за кредитом із оподаткованого доходу спонукало домогосподарства підтримувати високий рівень запозичень і, замість того, щоб погашати кредити, розміщувати заощадження у фінансові активи з вищою очікуваною дохідністю. Кредитування домогосподарств сприяло збільшенню граничного співвідношення LTV, і в 2009 р. середнє співвідношення LTV для нових кредитів дорівнювало 120 %. Зростання цін на житло протягом більшої частини 2000-х років, у поєднанні з високим коефіцієнтом LTV, а також низькими рівнем погашення, призвело до максимального рівня валового боргу домашніх господарств у ЄС. З початку фінансової кризи в 2007 р. зниження цін на нерухомість залишило близько 30 % голландських домовласників з іпотекою, котра перевищувала вартість їхнього майна². У серпні 2011 р. уряд Нідерландів вирішив встановити обмеження на LTV на рівні 106 %, а з 2012 до 2018 р. ліміт LTV буде поступово знижено до 100 %.

У **Швеції** ціни на житло дещо знизилися після банкрутства Lehman Brothers у вересні 2008 р., але відновилися в умовах низької процентної ставки, які склалися після цього. Для того щоб захистити споживачів і уникнути потрясінь на кредитному ринку, шведський наглядовий орган у жовтні 2010 р. запровадив ліміт LTV на рівні 85 %. Визнано, що обмеження на LTV зупинило тенденцію до збільшення LTV³. Зростання цін на житло уповільнилося у 2011 р. У 2013 р. регулятори ввели стелю 15 % на вагові коефіцієнти ризику іпотеки для банків.

¹ Igan D. Do Loan-to-value and Debt-to-Income limits work? Evidence from Korea / D. Igan, H. Kang // IMF Working Paper. – 2011. – № WP/11/297; Duca J. V. Credit standards and the bubble in US house prices: new econometric evidence / J. V. Duca, J. Muellbauer, A. Murphy // BIS Papers. – 2011. – № 64. – P. 83–89.

² Overview of Financial Stability – Spring 2014 // De Nederlandsche Bank. – 2014. – Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dnb.nl/en/publications/dnb-publications/overview-of-financial-stability>.

³ The Swedish Mortgage Market 2013 // Finansinspektionen. – 2013. – Mar. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fi.se/upload/43_Utredningar/20_Rapporter/2013/bolan_2013eng_2.pdf.

Таблиця 8.31

Граничні значення LTV у деяких країнах – нових членах ЄС, %

Країна	Валютні кредити	Кредити в національній валюті
Хорватія	Немає ліміту, на практиці 90	
Угорщина	60	80
Польща	Немає ліміту, для валютних кредитів рекомендовано 80	
Румунія	75	85
Сербія	80	Немає
Туреччина	Немає	75

Джерело: *Dübel H.-J.* CEE Mortgage Market Regulation: Sector risk, regulation and policy issues in Central and Eastern European transition countries, with a special focus on Romania, Serbia, Croatia, Hungary, Poland and Turkey : Final report / H.-J. Dübel. – 2012. – Oct. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.finpolconsult.de/mediapool/16/169624/data/Housing_Finance/CEE/CEE_Mortgage_Regulation_EBRD_Oct_12.pdf.

Спільною рисою в різних країнах є те, що ліміти LTV (табл. 8.31) були впроваджені тільки після тривалого періоду значної інфляції цін на житло й зростання кредитування. Деякі країни вжили альтернативні заходи: **Бельгія** в грудні 2013 р. зобов'язала всі банки, які визначають вагові коефіцієнти ризику за іпотечними кредитами через внутрішні моделі (підхід на підставі внутрішніх рейтингів), збільшити ваги ризику на 5 в. п.¹; **Швейцарія** запровадила антициклічний буфер капіталу для зважених на ризик експозицій швейцарських банків за іпотекою – з 1 вересня 2013 р. на рівні 1 %, з липня 2014 р. – 2 %². В усіх випадках оцінити ефект цього інструменту на зниження системного ризику дуже складно, зважаючи на нестабільність кредитних ринків. Замість прямого обмеження LTV доцільніше встановити стимули для банків з метою стримування їхнього “апетиту” до ризику. Наприклад, запровадити для таких кредитів обов'язкове страхування. У Канаді іпотека, надана кредитними установами, має бути застрахована від дефолту, якщо LTV перевищує 80 %. У більшості випадків це страхування здійснює корпорація СМНС³. Для таких кредитів також варто застосовувати підвищені ваги кредитного ризику в розрахунку необхідного капіталу.

Показник DTI (його модифікація – платежі за кредитом до доходу домогосподарства, англ. Payment-to-Income, PTI) встановлюється в деяких країнах диференційовано, залежно від валюти кредиту: у **Сербії** допустиме значення DTI для кредитів у національній валюті на 20 % вище, ніж у іноземній валюті, у **Польщі** – на

¹ Report 2013 – Economic and Financial Developments // National Bank of Belgium. – 2014. – Feb. [Електронний ресурс] Режим доступу: http://www.nbb.be/pub/06_00_00_00_00/06_02_00_00_00/06_02_01_00_00.htm?l=en.

² *Danthine J.-P.* Implementing macroprudential policies: the Swiss approach / J.-P. Danthine // Banque de France. Financial Stability Review. – 2014. – № 18.

³ Див.: *Arjani N.* Lessons from the financial crisis: bank performance and regulatory reform / N. Arjani, P. Graydon // Bank of Canada. Discussion Paper. – 2013. – № 2013-4. – 36 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.banqueducanada.ca/wp-content/uploads/2013/12/dp2013-04.pdf>.

19 %, в **Угорщині**, навпаки, на 30 % вище, ніж в євро, й удвічі більше, ніж у швейцарських франках. На практиці різниця у граничному значенні ДТІ (РТІ) малоефективна, оскільки нижчі процентні ставки за валютними кредитами зумовляють менший визначальний розмір боргу до доходів. Тому підвищені норми ДТІ мають стримуючий ефект лише для кредитів у національній валюті. Наприклад, у Польщі допустиме значення РТІ для валютних кредитів дорівнює 84 % РТІ для кредитів у національній валюті, але статистика свідчить, що більшість валютних кредитів мають показник боргового обтяження лише 65 % кредитів у злотих.

8.3. ІНСТРУМЕНТИ АНТИКРИЗОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ БАНКІВ

8.3.1. Підвищення капіталізації державних банків

У цьому параграфі буде розглянуто два напрями капіталізації банків за участю держави: підвищення капіталізації державних (унітарних) банків та входження держави у капітал банків із приватним капіталом. Перший напрям стосується двох державних банків, а другий – трьох банків, що зазнали труднощів під час глобальної фінансової кризи. Саме цей напрям є найінноваційнішим, тому йому приділено більше уваги. Далі поняття “державні банки” використовується в загальному контексті, якщо не вказано інше – банки за участю держави та унітарні банки.

Усього шість вітчизняних банків перебувають під контролем держави: унітарні (АТ “Укрексімбанк” та АТ “Ощадбанк”) і банки з контрольною часткою держави в капіталі (більше 99 %): АБ “Укргазбанк” (націоналізовано), ПАТ АКБ “Київ” (націоналізовано), АТ “Родовід Банк” (націоналізовано), АТ “Український банк реконструкції та розвитку” (УБРР). Обрані для дослідження державні (одержавлені) банки у сукупності формують суттєву частину банківського сектору: на 1 жовтня 2014 р. на них припадало 36,75 % статутного капіталу всіх банків, 14,9 – кредитів клієнтам та 15,5 % – коштів клієнтів, із фінансовим результатом 517,2 млн грн за 9 міс. 2014 р., або 7,8 % фінансового результату в системі.

ПАТ “Держзембанк” перебуває у стадії припинення діяльності, тому він не включений в огляд. Ідея створення ПАТ “Державний земельний банк” вперше з’явилася в Земельному кодексі України, що набрав чинності 1 січня 2001 р., в якому Кабінету Міністрів України доручалося протягом 6 міс. підготувати та подати до парламенту проект Закону “Про Державний земельний (іпотечний) банк”. Це доручення, однак, офіційно не виконувалося аж до 2012 р., коли почали вживатися заходи, спрямовані на створення Державного земельного банку. У березні 2012 р. внесено зміни до Державного бюджету України, згідно з якими урядові виділялося 120 млн грн для формування статутного капіталу Державного земельного банку. Парламент 21 червня 2012 р. ухвалив Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності”, яким передбачалося створення Держзембанку та дозволялося Кабінетові Міністрів України передати землі державної власності до статутного капіталу банку. Кабінет Міністрів України 2 липня 2012 р. прийняв постанову “Про створення Державного земельного банку”. Верховна Рада України 18 вересня 2012 р. ухвалила

Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про банки і банківську діяльність”, яким Державному земельному банку дозволяється працювати як банківській установі. Зміни до закону про банківську діяльність давали можливість формувати статутний капітал Держзембанку у вигляді як грошових внесків, так і земельних ділянок. Державний земельний банк був наділений правом купувати, продавати, здавати в оренду земельні ділянки, а також змінювати їхнє цільове призначення.

Держзембанк так і не розпочав активної діяльності через перешкоди в реалізації законодавчих актів, невдалий менеджмент та відсутність державних інвестицій. Верховна Рада України підтримала його ліквідацію, а Президент України 17 липня 2014 р. підписав закон про таку ліквідацію (№ 1509-VII). На кінець III кв. 2014 р. активи банку загальною сумою 128,7 млн грн склалися з коштів, розміщених на депозитах в інших банках (119,9 млн грн), основних засобів (8,7 млн грн) та ін.

Дані про участь держави в капіталі банківської системи наведено у табл. 8.32.

Капіталізація банків за участю держави відбувається за допомогою різних форм та інструментів. До найприйнятніших належать трансформація боргу банку перед державою в капітал, обмін державних облігацій на пакет акцій, пряма купівля пакетів акцій, придбання гібридних інструментів тощо.

Згідно зі Спеціальним порядком здійснення заходів щодо фінансового оздоровлення банків, затвердженого НБУ, капіталізація – це надання фінансової допомоги банку акціонерами (учасниками) банку, третіми особами (далі – інвестори) або державою під час здійснення заходів, передбачених планом фінансового оздоровлення банку (програмою фінансового оздоровлення або капіталізації банку) з метою стабілізації та поліпшення його фінансового стану. Визначенню потреби банків у капіталізації вперше в історії вітчизняної банківської системи передувало її стрес-тестування в 2008–2009 рр. У результаті, з урахуванням стресових подій кредитного ризику, ризику ліквідності та ринкового ризику (процентного й валютного), був визначений загальний розмір додаткового капіталу для кожного банку, потім результат порівнювався з наявним регулятивним капіталом конкретної установи. Фактично від банків вимагалось створення буфера (запасу) капіталу для про-

Таблиця 8.32

Участь держави в капіталі українських банків на 1 липня 2014 р.

Назва банку	Дата входження держави у капітал банку	Розмір інвестицій, млн грн	Частка в статутному капіталі, %
АТ “Укрексімбанк”	3 січня 1992 р.	16 514,05	100,0
АТ “Ощадбанк”	31 грудня 1991 р.	17 229,58	100,0
АТ “УБРР”	5 травня 2003 р.	118,00	99,9945
АБ “Укргазбанк”	16 липня 2009 р.	9 299,98	92,9998
ПАТ АКБ “Київ”	10 червня 2009 р.	3 565,00	99,9369
АТ “Родовід Банк”	17 липня 2009 р.	12 358,52	99,9937
Разом		59 085,13	

Примітка. Участь держави не враховує участі в капіталі українських банків різних державних компаній, наприклад, НАК “Нафтогаз України” є міноритарним акціонером кількох банків.

Складено за даними фінансової звітності банків.

тистою кризи. Обрані для капіталізації за державні кошти три банки не мали системного значення в сучасному розумінні.

У процесі подолання кризи держава суттєво збільшувала статутний капітал унітарних банків. Акціонерний капітал Ощадбанку зріс у 2011–2013 рр. завдяки таким заходам, як: капіталізація нерозподіленого прибутку шляхом підвищення номінальної вартості акцій (у жовтні 2011 р. на суму 1041,9 млн грн, у червні 2012 р. – 291,73 млн грн); емісія нових акцій з оплатою облігаціями внутрішньої державної позики спеціальної емісії (у липні 2013 р. – на 1400 млн грн¹).² В Укрексімбанку приріст статутного капіталу був досягнутий через капіталізацію частини чистого прибутку та нерозподіленого прибутку минулих років (у грудні 2013 р. – на 67,2 млн грн, у травні 2012 р. – на 33,3 млн, у 2011 р. – на 19,9 млн грн)³.

Рішення про входження держави в капітал окремих приватних банків (націоналізація) приймалися у зв'язку з необхідністю стабілізувати банківську систему й були надзвичайним заходом. Законом України “Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 31.10.2008 № 639-VI та пакетом нормативних актів на його виконання передбачено, що держава в особі Міністерства фінансів України може брати участь у формуванні та/або збільшенні статутних капіталів банків шляхом придбання їхніх акцій або в обмін на державні облігації України та/або за кошти державного бюджету. Такі облігації підлягають обов'язковому викупу НБУ (у 2011 р. обов'язковість викупу скасована) за їхньою номінальною вартістю протягом п'яти банківських днів з дня надходження пропозиції щодо їх викупу. Таким чином відбулася додаткова капіталізація банків “Київ”, Укргазбанк і “Родовід Банк”, а держава стала власником відповідно 99,93, 81,57 та 99,97 % акцій. Обсяг участі держави в капіталі Укргазбанку та “Родовід Банку” збільшувався неодноразово у 2009–2011 рр. у зв'язку з необхідністю додаткового покриття збитків та збереження рівня капіталізації.

Законом України “Про заходи, спрямовані на сприяння капіталізації та реструктуризації банків” від 28.12.2014 № 78-VIII внесено зміни у порядок капіталізації банків:

- 1) потреба у додатковій капіталізації банку визначається за результатами діагностичного обстеження із залученням аудиторської фірми;
- 2) банк зобов'язаний здійснити капіталізацію та/або реструктуризацію з метою забезпечення дотримання показника достатності капіталу першого рівня у розмірі не менше 7 % з урахуванням необхідності додержання нормативу

¹ Про збільшення статутного капіталу публічного акціонерного товариства “Державний ощадний банк України” та внесення змін до його Статуту : постанова Кабінету Міністрів України від 03.07.2013 № 469 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oschadnybank.com/ua/press-service/news/603862>.

² Окрема фінансова звітність та звіт незалежного аудитора за рік, що закінчився 31 грудня 2013 року // ПАТ «Державний ощадний банк України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oschadnybank.com/upload/iblock/157/15783909ce99c596d8551fae9d9f809b.pdf>.

³ Річний звіт за 2013 рік // АТ “Укрексімбанк” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eximb.com/upload/app_links/2001.pdf.

адекватності регулятивного капіталу у розмірі не менше 10 % та показника достатності капіталу першого рівня у розмірі не менше 4,5 %, розрахованих за базовим та песимістичним макроекономічними сценаріями відповідно на період 2014–2016 рр.;

- 3) банк зобов'язаний подати на затвердження Національному банку України програму капіталізації банку або план реструктуризації;
- 4) капіталізація або реорганізація банку здійснюється за спрощеною процедурою, зокрема прискорено розгляд реєстрації;
- 5) якщо банк не надав програми капіталізації / план реструктуризації банку, що відповідає вимогам НБУ, або учасники банку не спроможні забезпечити рівень капіталізації, Національний банк України приймає рішення про:
 - надання Кабінету Міністрів України пропозиції про забезпечення капіталізації банку державою;
 - або віднесення банку до категорії неплатоспроможних;
- 6) Кабінет Міністрів України за пропозицією Національного банку України та з урахуванням аналізу господарсько-фінансової діяльності банку, здійсненого на вимогу Міністерства фінансів України, приймає рішення про участь у капіталізації банку, який відповідає критеріям участі держави;
- 7) держава бере участь у капіталізації банку шляхом:
 - придбання акцій при їх додатковому розміщенні в обмін на державні облігації України;
 - надання позики у вигляді державних облігацій України на умовах субборгу під забезпечення, надане учасниками банку із забезпеченням права держави розпоряджатися та користуватися акціями банку в обсязі не менше ніж 75 %;
- 8) держава бере участь у капіталізації банку за певних умов, зокрема, набуття нею права власності на акції банку або права розпоряджатися та користуватися акціями банку в обсязі не менше ніж 75 % плюс одна акція; зменшення розміру статутного капіталу банку на максимальну суму збитків, розрахованих за результатами діагностичного обстеження; збільшення статутного капіталу банку за рахунок спрямування до нього зобов'язань банку за вкладами власників істотної участі, членів спостережної ради, правління, ревізійної комісії банку;
- 9) передбачено аудит банку на вимогу Міністерства фінансів України за рахунок банку та зменшення розміру статутного капіталу банку на суму збитків, визначених за результатами такого аудиту;
- 10) за поданням Міністерства фінансів України на посаду радника на контрактних засадах голови правління банку призначається уповноважена особа, яка від імені держави здійснює моніторинг і звітує про ключові напрями діяльності та повідомляє про наявність практик керівництва й управління та про розроблення і реалізацію плану операційної та/або структурної реструктуризації, складає звіти на регулярній основі і подає їх Міністерству фінансів;
- 11) Кабінет Міністрів України в установленому законом порядку приймає рішення про продаж акцій, що належать державі у статутному капіталі банку. Кошти від їх продажу зараховуються до Державного бюджету України.

Потреба послаблених банків у додатковому капіталі загострюється саме тоді, коли їхня привабливість для приватних інвесторів знижується. Якщо приватного інвестора не вдається знайти або, на думку регулятора, він здається ненадійним, неприйнятним, то у випадку визнання цієї установи системною держава може, але не зобов'язана взяти участь в капіталізації, включаючи проведення націоналізації. Приватні акціонери націоналізованих банків здебільшого не прийняли збитків від банкрутства своїх банків. Лише щодо Укргазбанку 27 серпня 2013 р. у рахунок погашення кредитів, на підставі рішення суду банком звернено стягнення на акції власної емісії номіналом 337,24 млн грн шляхом визнання права власності на них за АБ "Укргазбанк", що відображено у відповідній статті капіталу. В результаті частка деяких приватних акціонерів скоротилася.

В Україні не застосовувалося безпосереднє придбання акцій банків державою, а держава купувала лише прості акції. В усіх трьох банках, націоналізованих державою в рамках антикризового регулювання у 2009 р., держава є контролером, а склад наглядових рад сформовано з представників Міністерства фінансів України. Збережена присутність приватних інвесторів – колишніх контролерів цих банків вже як міноритарних акціонерів (з частками менше 1 %). Колишні мажоритарні акціонери перетворилися на міноритарних, проте це не виключає, що вони розраховують на повернення контролю над банком після його оздоровлення, оскільки у разі реприватизації акціонери можуть здобути першочергове право на викуп акцій у держави.

"Родовід Банк" санаційний за спеціалізацією¹, але так і не розпочав фактичного виконання функції як банк проблемних ("поганих") активів для банківської системи. На вищому державному рівні розглядалися шляхи передачі цьому банку проблемних активів інших державних банків, але рішення не було знайдено. "Родовід Банк" залишився з проблемними кредитами, успадкованими від колишніх приватних власників. Тому його фінансовий стан та модель бізнесу дуже специфічні, а, крім того, він фактично втратив депозитну базу². Накопичені збитки попередніх років істотно виснажили капітал банку (за результатами 2013 р. – 80 % статутного капіталу), тому його некоректно порівнювати з іншими банками, котрі нормально працюють.

¹ Діяльність санаційного банку регулюється постановою Правління Національного банку України від "Про затвердження Положення про порядок реєстрації, видачі ліцензії, регулювання діяльності санаційного банку та нагляду за ним" від 23.12.2011 № 471. Комісією Національного банку 15 червня 2012 р. прийнято рішення про надання ПАТ "РОДОВІД БАНК" ліцензії санаційного банку та внесення відомостей про санаційний банк до Державного реєстру банків.

² У квітні 2011 р., відповідно до постанови Правління Національного банку України "Про переведення активів і зобов'язань АТ "Родовід Банк" до ПАТ "Державний ощадний банк України" від 13.04.2011 № 102 своєчасно та в повному обсязі передані активи (ОВДП) і зобов'язання перед фізичними особами до ПАТ "Державний ощадний банк України" на суму 3,84 млрд грн. Протягом 2013 р. банк не відкривав поточних рахунків для нових фізичних та юридичних осіб. Див.: Річна інформація емітента цінних паперів 2013 рік // АТ "Родовід Банк" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rodovidbank.com/files/site/Rik_2013_druk.pdf.

Спеціалізований банк АТ “Український банк реконструкції та розвитку” (окрім держави як ключового акціонера, міноритарними акціонерами є ДП “Державна інвестиційна компанія”, частка в капіталі – 0,001 %, інші особи – 0,01 %) характеризується невизначеністю стратегії держави щодо його розвитку та практичною відсутністю на ринку: на 1 жовтня 2014 р. кредити клієнтам банку становили 14,18 млн грн при валюті балансу 117,3 млн грн (на початку року активи дорівнювали 129,4 млн грн, тобто банк демонстрував послаблення активності), і за розміром активів він посідав останнє місце в банківській системі. Розмір статутного капіталу банку явно недостатній для виконання регулятивних вимог до капіталізації. ДП “Державна інвестиційна компанія”, яке володіло від імені держави 99,99 % акцій банку УББР (до 1 липня 2012 р. Державній інноваційній фінансово-кредитній установі також належало 99,99 % акцій банку), у III кв. 2013 р. вийшло з акціонерів банку, а замість нього майже 100 % акцій володіє Міністерство фінансів України разом із незначною часткою участі Укрексімбанку (0,01 %). Зобов’язання банку мають нетипову структуру та складаються із коштів клієнтів – 0,6 %, загальної суми субординованого боргу – 71,1, інших фінансових зобов’язань – 26,6 %.

Динаміка регулятивного капіталу державних банків протягом 2014 р. істотно мірою залежить від зміни резервів за кредитними операціями. Раптове зниження регулятивного капіталу двох унітарних банків (рис. 8.14) пов’язане з формуванням резервів за погіршення якості активів, розміщених у проблемних банках.

Тенденція до зменшення регулятивного капіталу є тривожним сигналом, оскільки обмежує потенціал нарощування банками портфеля доходних активів унаслідок нормативних обмежень на прийняття ризику. Надлишок капіталу проявляється у надміру високому рівні адекватності капіталу, що може свідчити про слабку здатність банку збільшувати зобов’язання. З вибіркового аналізу адекватності капіталу державних банків вилучено банк “Родовід” унаслідок значення нормативу Н2 біль-

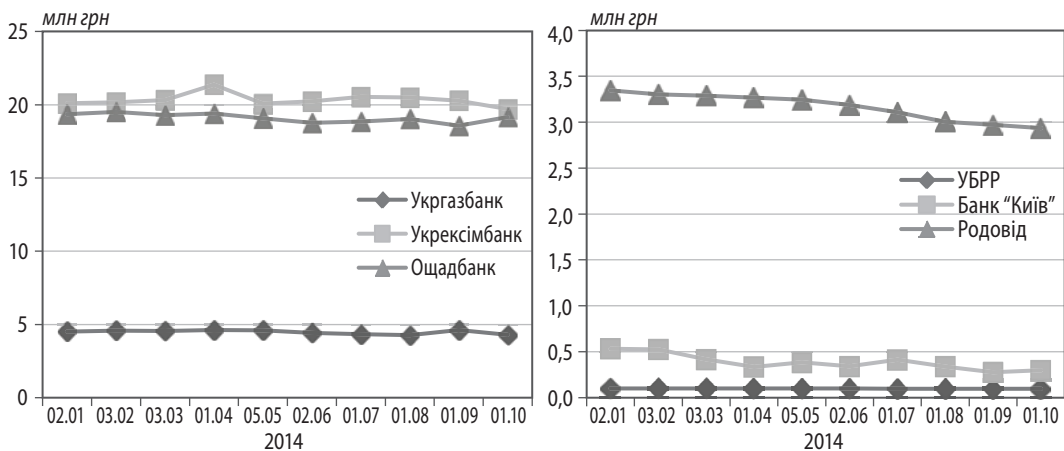


Рис. 8.14. Динаміка регулятивного капіталу державних банків

Складено за даними регулятивної звітності банків.

ше 90 %. Причина такої ситуації полягає у практичній відсутності клієнтської бази, тривалому перебуванні банку в стадії стагнації.

На рис. 8.15 помітне значне відставання банку “Київ” від інших банків за капіталізацією внаслідок формування резервів за кредитними ризиками поряд із погіршенням якості активів. Проте дуже високий рівень капіталізації у націоналізованих банків “Родовід” та “Київ” не може вважатися свідченням високої стійкості до стресів, з огляду на винятково низьку якість активів. Три великі державні банки (Укресімбанк, Ощадбанк та Укргазбанк) мають значний буфер капіталу, що свідчить про можливість в умовах рецесії приймати додатковий кредитний ризик.

Збільшення кредитного портфеля Укресімбанку, Ощадбанку та Укргазбанку впродовж 2014 р. (додаток Б) частково зумовлено девальвацією гривні. Загалом можна зробити висновок про відсутність потреби державних банків у збільшенні капіталу в умовах стагнації кредитної активності.

Однією з вимог Закону України “Про банки та банківську діяльність” є те, що розмір статутного капіталу не повинен перевищувати величину регулятивного капіталу (ст. 21). На рис. 8.16 бачимо, що порушення співвідношення СК/РК виникло у націоналізованих банків. Це пов’язано з тривалим процесом нарощування прибутків та поліпшення якості активів. Наприклад, міграція кредитної операції у кращий клас за якістю в результаті відновлення обслуговування боргу зумовлює розформування резервів. Специфіка показника адекватності капіталу полягає в

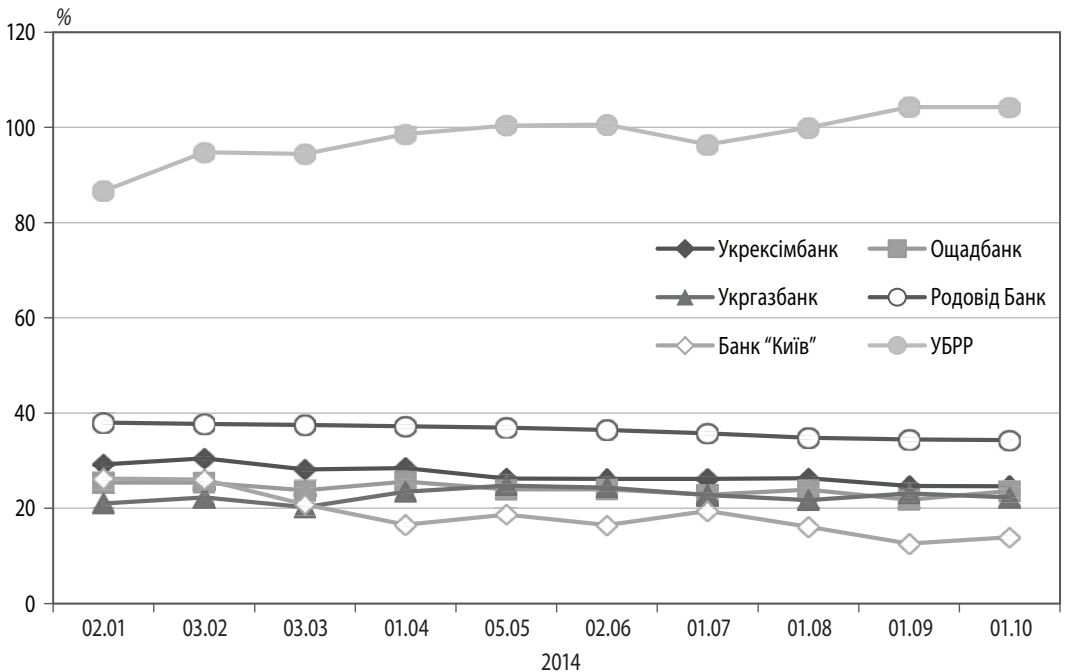


Рис. 8.15. Динаміка адекватності капіталу (норматив Н2) державних банків

Складено за даними регулятивної звітності банків.

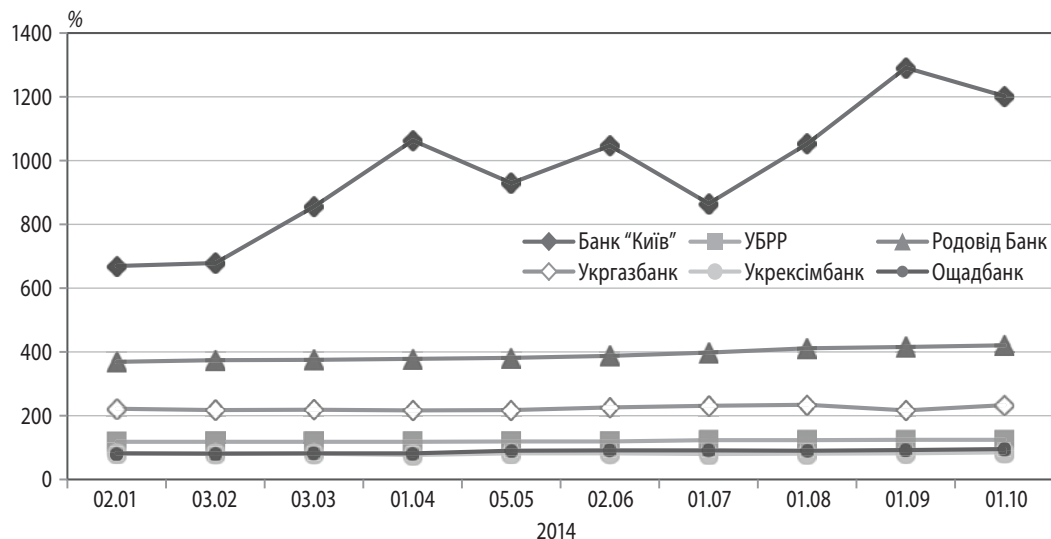


Рис. 8.16. Відношення статутного капіталу до регулятивного капіталу (СК/РК) державних банків у 2014 р.

Складено за даними регулятивної звітності банків.

тому, що він змінюється внаслідок зрушень у чисельнику і знаменнику, при цьому зміни в капіталі можуть компенсувати зміни в активах. Ядро активів становить кредитний портфель, тому динаміку регулятивного капіталу коректніше порівнювати з розміром його кредитного портфеля.

Ефективність капіталізації приватних банків можна розглядати з позицій відновлення їхньої стабільної роботи. Як ключові показники ми використали кілька критеріїв: залежність банків від ресурсів Національного банку України, частка прострочення в загальному кредитному портфелі, прибутковість і ресурсна база (окремі показники ефективності наведено у табл. 8.33). Результати діяльності банків за 2014 р. наведено в додатку Б.

Таблиця 8.33

Ефективність капіталізації банків за участю держави у 2014 р., %

Банк	Частка прострочення в кредитному портфелі		Рентабельність активів	
	01.01.2014	01.10.2014	01.01.2014	01.10.2014
Банківська система	10,46	14,89	0,18	0,12
ПАТ "Укрексімбанк"	15,38	18,41	0,22	-4,89
ПАТ "Ощадбанк"	6,28	8,50	0,75	0,66
АБ "Укргазбанк"	20,44	23,87	4,61	0,04
ПАТ "Київ"	72,47	78,85	0,18	-0,22
ПАТ "Родовід Банк"	90,59	92,11	-0,79	-4,54

Складено за даними регулятивної звітності банків.

Для націоналізованих банків характерні низька прибутковість та стабільно низька якість активів. Помітного поліпшення результатів досягнув Укргазбанк (зниження обсягу та частки проблемних активів, підтримання високої прибутковості та збільшення ресурсної бази).

Спостерігаються дві протилежні тенденції: зростання частки прострочення відбувається на тлі зменшення кредитної активності (дедалі більше коштів спрямовується на вкладення в інші банки та ОВДП як менш ризикові). Згорання кредитування клієнтів банками “Родовід Банк” та “Київ” фактично залишило їх із портфелями проблемних кредитів. В Укргазбанку кредитна активність досягла докризового рівня поряд із суттєвим поліпшенням якості кредитного портфеля. У 2011–2012 рр. уряд України розглядав варіант переведення працюючих активів банку “Київ” до Укргазбанку, а непрацюючих – до “Родовід Банку”. Однак із різних причин, зокрема недосконалого правового поля, рішення не було прийнято.

Протягом 2014 р. значно зросла клієнтська база Укрексімбанку, меншою мірою – Укргазбанку, інші державні банки перебували в стагнації.

У структурі ресурсної бази спостерігається послаблення залежності банків від коштів клієнтів. З одного боку, висока залежність означає чутливість до потенційного вилучення коштів у разі паніки (найвразливіші серед державних банків унітарні), з другого боку, надто низька частка коштів клієнтів свідчить про слабку клієнтську базу (УБРР, “Київ” та “Родовід Банк”). Зростання клієнтської бази також підтверджує відновлення довіри до банків. Особливе значення має поведінка фізичних осіб, схильних до паніки. Скорочення коштів населення у двох націоналізованих банках супроводжується зростанням заощаджень в Ощадбанку, Укрексімбанку та Укргазбанку (рис. 8.17). Динаміка коштів суб’єктів господарювання показує,

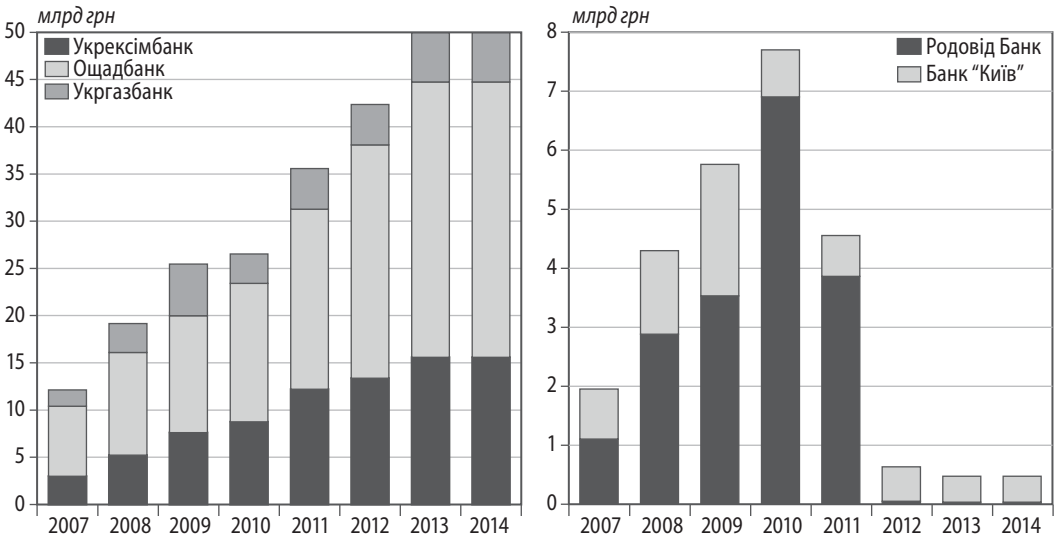


Рис. 8.17. Динаміка коштів суб’єктів господарювання у банках за участю держави

Примітка. Дані на початок відповідного року.

Складено за даними регулятивної звітності банків.

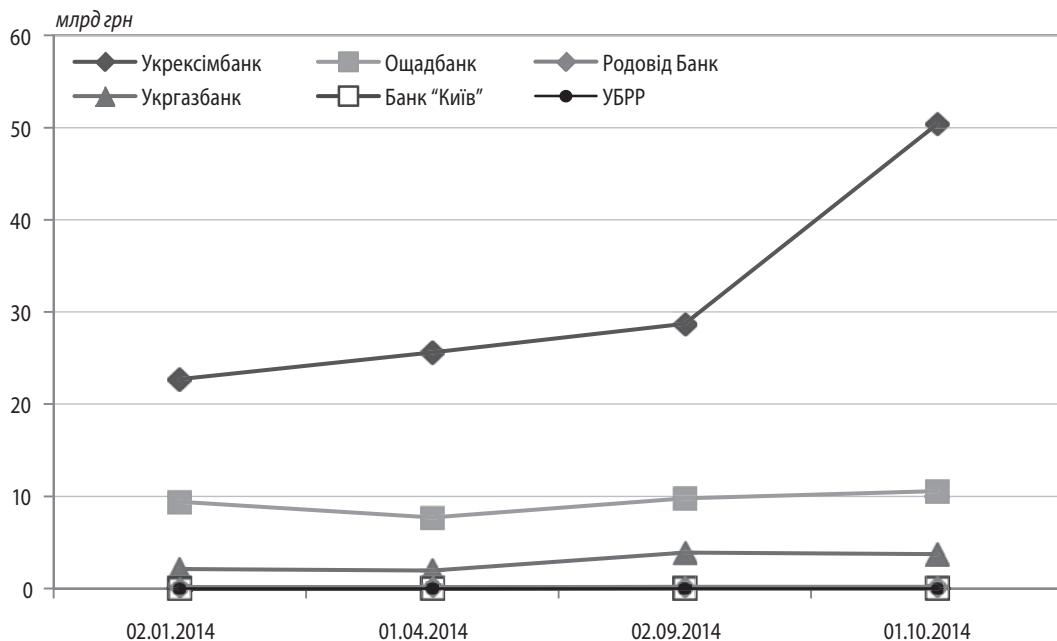


Рис. 8.18. Динаміка коштів суб'єктів господарювання у банках за участю держави у 2014 р.

Складено за даними регулятивної звітності банків.

наскільки активно банки працюють з ними. На рис. 8.18 бачимо, що суттєво поліпили місце на ринку в обслуговуванні суб'єктів господарювання унітарні банки, Укргазбанк утримав частку ринку, "Родовід Банк" та банк "Київ" однозначно втратили позиції, а УБРР більше не є активним суб'єктом банківського сектору.

У державних банках нарощування капіталу відбувалося паралельно зі збільшенням кредитних операцій з державними структурами. Зокрема, незалежні аудиторі державних банків зазначають у висновках, що операції банків з пов'язаними сторонами є операціями з державою, суб'єктами господарювання, що мають зв'язок з органами державної влади (прямо та опосередковано)¹. Річна звітність банку свідчить про дуже істотні обсяги його операцій з державними установами та підприємствами (табл. 8.34).

В Ощадбанку на державний сектор припадає 37,1 % кредитів та 94,3 % вкладень у цінні папери, в Укресімбанку – 17,8 та 92,5 % відповідно, в Укргазбанку – 46,4 та

¹ Окрема фінансова звітність та звіт незалежного аудитора за рік, що закінчився 31 грудня 2013 року // ПАТ «Державний ощадний банк України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oschadnybank.com/upload/iblock/157/15783909ce99c596d8551fae9d9f809b.pdf>; Окрема фінансова звітність та звіт незалежного аудитора за рік, що закінчився 31 грудня 2012 року // ПАТ «Державний ощадний банк України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oschadnybank.com/upload/iblock/b7d/b7dcfe3b2b2901900c704ca0e8542901.pdf>; Річний звіт за 2013 рік // АТ "Укресімбанк" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eximb.com/upload/app_links/2001.pdf.

Таблиця 8.34

Кредитно-інвестиційні операції з пов'язаними сторонами та зміна статутного капіталу державних банків,

тис. грн

Показник	31.12.2013		31.12.2012		Зміна за рік операцій з пов'язаними особами, %
	Операції з пов'язаними особами	Усього	Операції з пов'язаними особами	Усього	
Ощадбанк					
Кредити клієнтам	23 858 640	64 270 256	28 703 535	61 346 351	-17
Інвестиції для продажу	31 644 530	33 569 706	8 624 064	10 073 668	267
Акціонерний капітал	17 481 716	-	14 748 140	-	19
Укрексімбанк					
Кредити клієнтам	8 975 495	50 383 672	10 859 109	48 498 507	-17
Інвестиції для продажу	27 354 635	29 575 699	13 284 919	15 026 195	106
Акціонерний капітал	16 514 051	-	17 160 050	-	-4
Укргазбанк					
Кредити клієнтам	5 119 499	11 023 596	4 127 401	9 391 132	24,0
Інвестиції для продажу	6 168 606	6 529 494	2 242 054	2 457 682	175,1
Акціонерний капітал	10 000 000	-	10 000 000	-	-
“Київ”					
Кредити клієнтам	-	500 806	-	620 805	-
Інвестиції для продажу	106 988	106 988	174 161	174 161	-38,6
Акціонерний капітал	3 567 544	-	3 567 544	-	-

Закінчення табл. 8.34

Показник	31.12.2013		31.12.2012		Зміна за рік операцій з пов'язаними особами, %
	Операції з пов'язаними особами	Усього	Операції з пов'язаними особами	Усього	
Родовід Банк					
Кредити клієнтам	–	4 135 803	–	4 206 105	–
Інвестиції для продажу	114 710	246 082	62 827	194 199	–
Акціонерний капітал	12 359 299	–	12 359 299	–	–
УБРР					
Кредити клієнтам	–	17 370	–	28 098	–
Інвестиції для продажу	9 153	9 153	8 254	8 254	10,9
Акціонерний капітал	118 000	–	118 000	–	–

Складено за даними річних звітів банків згідно з МСФЗ.

94,5 %. Основу портфелів інвестицій державних банків становлять ОВДП. Банки “Київ” та Укргазбанк надавали в заставу за кредитами НБУ пакети ОВДП, майнові права за кредитами та власні акції: банк “Київ” – акції номіналом 770,6 млн грн¹, а Укргазбанк – власні акції номіналом 3216,8 млн грн. Як зазначає незалежний аудитор², специфіка діяльності Укргазбанку зумовлена значними обсягами операцій із державними підприємствами, внаслідок чого виникає істотна концентрація кредитного та інвестиційного ризиків щодо окремих контрагентів і груп пов’язаних контрагентів та галузей економіки. На 31 грудня 2013 р. 52 % активів та 49 % зобов’язань цього банку були зосереджені в операціях із державними компаніями, Національним банком України, державними банками та державними органами. Ощадбанк отримував від НБУ значні кредити під забезпечення ОВДП, кредитами ДП НАК “Нафтогаз України” та грошовими коштами на рахунку в Національному банку. Укрексімбанк забезпечував заборгованість перед НБУ кредитами клієнтам на суму 5462,1 млн грн (на кінець 2013 р.) та іншими вкладеннями.

Державним банкам (табл. 8.35), на думку авторів, властива, за винятком УБРР, висока залежність від коштів НБУ (у системі – в середньому 9,7 %), частка коштів центрального банку більше 5 % вже є критичною і свідчить про низьку здатність комерційного банку до самозабезпечення ресурсами за рахунок залучення коштів контрагентів на ринку.

До кризи 2008 р. жодний з державних банків не залучав рефінансування у суттєвих обсягах (рис. 8.19). Висока залежність від цього ресурсу банку “Київ” та “Родовід Банку” зумовлена втратою клієнтської бази.

Загалом можна зробити висновок про високий ефект у досягненні фінансової стабільності від додаткової капіталізації унітарних банків та Укргазбанку:

- 1) збереження довіри до банківського сектору загалом, стабілізація ресурсної бази завдяки надійній роботі державних банків;

Таблиця 8.35

Динаміка залежності банків за участю держави від ресурсів НБУ у 2014 р., млн грн

Банк	01.01.2014	01.04.2014	01.07.2014	01.10.2014	Частка в зобов’язаннях на 01.10.2014, %
Укрексім	9 209,0	8 236,2	6 535,8	6 351,2	5,40
Ощадбанк	20 592,0	26 984,3	22 725,7	22 388,2	23,93
Укргазбанк	6 297,5	6 439,9	5 404,1	5 685,3	30,67
Банк “Київ”	819,3	794,3	794,3	761,2	58,55
Родовід Банк	2 948,3	2 918,3	2 888,3	2 844,3	53,77
УБРР	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00

Складено за даними регулятивної звітності банків.

¹ Річна фінансова звітність згідно МСФЗ за рік, що закінчився 31 грудня 2013 року, та звіт (висновок) незалежного аудитора // Публічне акціонерне товариство “Акціонерний комерційний банк “Київ” [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.bank.kiev.ua/download/Fin_zvit_po_kvartalam_2013/Zvit2013.pdf.

² Фінансова звітність за рік, що закінчився 31 грудня 2013 року / ПАТ АБ “Укргазбанк” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrgasbank.com/upload/gasdev/information_system_66/3/0/1/item_301449/information_items_property_285445.pdf.

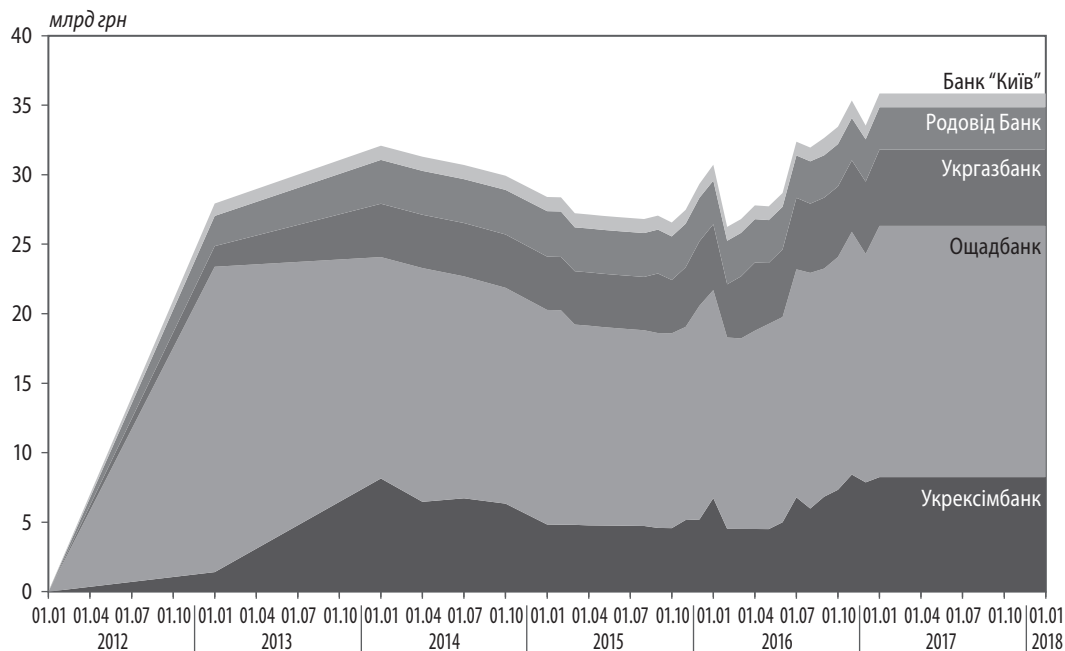


Рис. 8.19. Динаміка коштів Національного банку України у банках за участю держави

Примітка. УБРР не залучав у зазначений період коштів Національного банку України.

Складено авторами за даними регулятивної звітності банків.

2) збільшення капіталу банків, що супроводжувалося нарощуванням їхнього кредитного портфеля, зокрема кредитів реальному сектору економіки.

Разом із тим така капіталізація не проводилася за певним стратегічним планом, а була швидким реагуванням на глибоку кризу, з високим рівнем політизації рішень, а у двох випадках із трьох (саме стосовно банку “Київ” та “Родовід Банку”, які за показниками не мали системного значення) не забезпечила бажаних результатів. Через п’ять років після націоналізації для всіх трьох банків не визначено прийнят-ного стратегічного інвестора, а отже, інвестиційна привабливість таких банків залишається низькою. Так, у серпні 2013 р. Міністерство фінансів України оголошувало про проведення процедури закупівлі радника з продажу пакетів акцій банків, докапіталізованих за участю держави. Проте у жовтні торги із закупівлі консультанта скасували через відхилення всіх пропозицій. Як зауважують топ-меджери деяких банків, продаж державних пакетів акцій у націоналізованому банку в умовах післякризового стану ринку дуже невигідний для держави як інвестора через низьку ціну можливих пропозицій покупців¹.

Участь держави в капіталі ставить банки, які змогли обійтися без державних коштів, у нерівні умови, порушуючи засади вільної конкуренції. Водночас така

¹ Див.: Продажа “Укргазбанка” – вопрос политический, считает глава правления // УНІАН. – 2013. – 14 серп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economics.unian.net/stockmarket/822635-prodaja-ukrgazbanka-vopros-politicheskij-schitaet-glava-pravleniya.html>.

участь у капіталізації приватних банків, які потрапили у скрутне становище, безумовно, є антикризовим заходом, проте потребує значних ресурсів державного бюджету або перерозподілу ресурсів центрального банку на користь тих банків, власники та керівники яких не забезпечили надійності установ. Те, що держава рятує приватний бізнес, слід розглядати як крайній випадок у ситуації, коли немає готових рішень і відповідних ресурсів. Найчастіше капіталізацію банків за участю держави пояснюють тим, що такі установи – системно важливі для країни, однак це означає, що велика банківська установа прагнучиме до прийняття надмірного ризику, нарощуючи присутність на ринку в розрахунок на порятунок з боку держави лише тому, що вона надто велика, аби їй дозволили потрапити у кризу.

Необхідно визначити чіткіші критерії для прийняття рішення про націоналізацію банків, позбавивши його політичного впливу або орієнтації на короточасний ефект, включаючи обґрунтування масштабу, строків, форми участі держави в капіталі. Держава має входити в капітал за виняткових обставин та у разі визнання системної кризи або реальної небезпеки системної кризи і лише у другу чергу після додаткової капіталізації банку приватними інвесторами. Приватні акціонери банку повинні брати на себе максимально можливу частину збитків. Для цього доцільно опрацювати досвід використання таких інструментів капіталу, як SOCOs та інші варіанти переведення боргових ресурсів банку в капітал і механізм списання збитків за рахунок коштів акціонерів і кредиторів. З огляду на перспективу інтеграції України в ЄС, необхідно розпочинати адаптацію нормативно-правової бази реорганізації великих банків за стандартами ЄС, зокрема розробляти плани відновлення банків на випадок кризи та їх виведення з ринку в разі визнання нежиттєздатними.

Щодо всіх банків з державним капіталом слід також опрацювати планування капіталу з урахуванням стрес-тестування. 1 вересня 2014 р. завершилося стрес-тестування 15 найбільших банків України, проведене за технічним завданням, узгодженим із Міжнародним валютним фондом і Світовим банком. Діагностика здійснювалася на базі балансів банків, зафіксованих на 1 січня 2014 р. Під час стрес-тестування ситуація була змодельована на три роки. Аудитори вивчали кредитний портфель банків на цю дату, оцінювали вартість активів, переоцінювали застави, перевіряли правильність формування резервів тощо. За допомогою стрес-тестів оцінювалася стійкість банків у разі можливого погіршення ситуації в найближчі три роки, тобто те, як може змінитися вартість заставної нерухомості, яким чином у певній ситуації діятимуть позичальники, як збільшиться проблемний кредитний портфель тощо. Тести показали, що у дев'яти з 15 банків потрібно збільшити капітал усього на 56 млрд грн, щоб зберегти його адекватність у випадку стресу. До кінця вересня всі ці банки надали Національному банку України програми капіталізації для складання прогнозу того, як швидко вони зможуть це зробити. Частина установ буде докапіталізовуватися вже до кінця 2014 р. Перевірка решти 20 банків закінчена у жовтні 2014 р.

Стрес-тестування НБУ найбільших 35 банків, на які припадає майже 75 % операцій банківської системи країни, виявило необхідність докапіталізації на 66 млрд грн, тобто майже 45 % наявного регулятивного капіталу. У Законі про Державний

бюджет України на 2015 р. передбачається (ст. 16) надати праву Кабінету Міністрів України здійснювати випуски облігацій внутрішньої державної позики в межах 36,5 млрд грн та у разі необхідності додаткової суми, із подальшим придбанням у державну власність в обмін на ці облігації акцій додаткової емісії банків з відповідним коригуванням граничного обсягу державного боргу, визначеного цим Законом.

На сьогодні найактуальнішими є питання посилення інвестиційної привабливості банків за участю держави у капіталі, її виходу з акціонерів націоналізованих банків з максимальним ефектом та подальшого підвищення віддачі державних коштів, вкладених в унітарні банки.

Пропонується подальше збільшення капіталу державних банків проводити лише на підставі оцінювання середньострокової перспективи ефекту для держави, зокрема з позиції національної фінансової безпеки. Націоналізація банків має розглядатися лише як одна з альтернатив урегулювання проблемного банку (порівняльна оцінка витрат і вигід різних варіантів) і не здійснюватися щодо банків, які не мають системного значення. Складова управління участю в капіталі державних банків – нарощування їхньої ринкової вартості. Це може передбачати розміщення міноритарної частини акцій унітарних та націоналізованих акцій на ринку для їх активного обороту. З метою попередження зловживань та профілактики корупції слід підвищити рівень прозорості заходів із державної підтримки фінансових установ.

Потребує удосконалення корпоративне управління в державних банках з урахуванням нових вимог законодавства¹, які набувають чинності 10 січня 2015 р., та передбачають зміни до Закону України “Про банки і банківську діяльність” з таких питань:

- визначення поняття конфлікту інтересів та запровадження вимог щодо його уникнення у банку;
- удосконалення структури управління банку шляхом раціонального і чіткого розподілу повноважень між органами управління, а також створення належної системи підзвітності та контролю;
- підвищення вимог до кваліфікації членів ради банку;
- створення належної системи внутрішнього контролю для забезпечення ефективної банківської діяльності, достовірної фінансової та іншої звітності, дотримання законодавства й стандартів внутрішньобанківських положень;
- поліпшення системи управління ризиками банку.

Законом суттєво розширено повноваження й посилено роль ради в управлінні банком. Вона визначається основним органом, що здійснює загальне керівництво діяльністю банку, контроль за діяльністю його виконавчого органу, захист прав учасників банку, а також передбачає стратегії бізнес-плану розвитку банку, політику управління ризиками тощо. Рада банку уповноважена вживати заходи, спрямовані на запобігання виникненню конфліктів інтересів у банку та сприяти їх урегулюванню. Вона зобов’язана повідомляти НБУ про такі конфлікти, а також забезпечувати підтримання дієвих відносин із Національним банком України.

¹ Про внесення змін до Закону України “Про банки і банківську діяльність” щодо визначення особливостей корпоративного управління в банках : закон України від 04.07.2014 № 1587-VII.

8.3.2. Оптимізація бізнесу державних банків

Підвищення ефективності діяльності державних банків постає особливо актуальним завданням в умовах нестабільного середовища для бізнесу. Під поняттям “оптимізація бізнесу” у вузькому плані розуміють зниження операційних витрат, але у широкому значенні воно тотожне “підвищенню ефективності роботи” шляхом критичного перегляду традиційних моделей та практики створення прибутку.

Перехід до процесного управління та оптимізація бізнес-процесів зумовлені конкуренцією та зростанням витрат. Під бізнес-процесами в менеджменті розуміють сукупність взаємопов'язаних видів діяльності, яка за певною технологією трансформує входи (input) у виходи, результати (output), які становлять цінність для клієнтів¹.

Розглянемо програмний підхід до оптимізації бізнесу в націоналізованому банку АБ “Укргазбанк”, яка проводиться у межах довгострокової стратегії розвитку, спираючись на державну підтримку в капіталізації. У 2014 р. банк має досягти таких стратегічних цілей:

- 1) збереження банківської ліквідності для стабільної роботи банку;
- 2) утримання ресурсної бази;
- 3) утримання загального обсягу активів банку;
- 4) забезпечення ефективності використання ресурсів і діяльності банку.

Реалізація цих цілей передбачає розвиток корпоративної культури та підтримання високих стандартів якості банківських послуг, упровадження стратегії соціальної відповідальності.

У довгостроковій перспективі акціонери поставили перед керівництвом завдання підвищення інвестиційної привабливості банку поряд із суттєвим зменшенням частки проблемних активів в активах банку, зокрема реалізації майна та акцій, прийнятих на баланс банку в рахунок погашення проблемної заборгованості, стабілізації ресурсної бази та забезпечення ефективності використання ресурсів і діяльності банку.

Банк демонструє нарощування процентних та комісійних доходів (рис. 8.20).

Банк оптимізує продуктовий ряд, формує належну структуру портфеля. Протягом 2012–2013 рр. внесено такі зміни у кредитування клієнтів:

- упроваджено 17 спеціалізованих програм кредитування для корпоративних клієнтів (підприємств торгівлі, виробничих підприємств, сільськогосподарських підприємств, зернотрейдерів, державних підприємств, зокрема лісового господарства);
- створено окремий напрям з обслуговування клієнтів малого та середнього бізнесу (МСБ), лише за 2013 р. кредитний портфель МСБ у гривні збільшився на 29 %, або на 62 млн грн завдяки співпраці з Німецько-українським фондом у розвитку малого бізнесу в регіонах;
- налагоджено роботу з близько 100 забудовниками за програмами іпотечного кредитування та реалізації соціальної програми “Здешевлення вартості іпо-

¹ Див.: Aalst W., van der. Modeling Business Processes: A Petri Net-Oriented Approach / W. van der Aalst, Ch. Stahl. – Cambridge, MA : MIT Press, 2011, – 400 p.

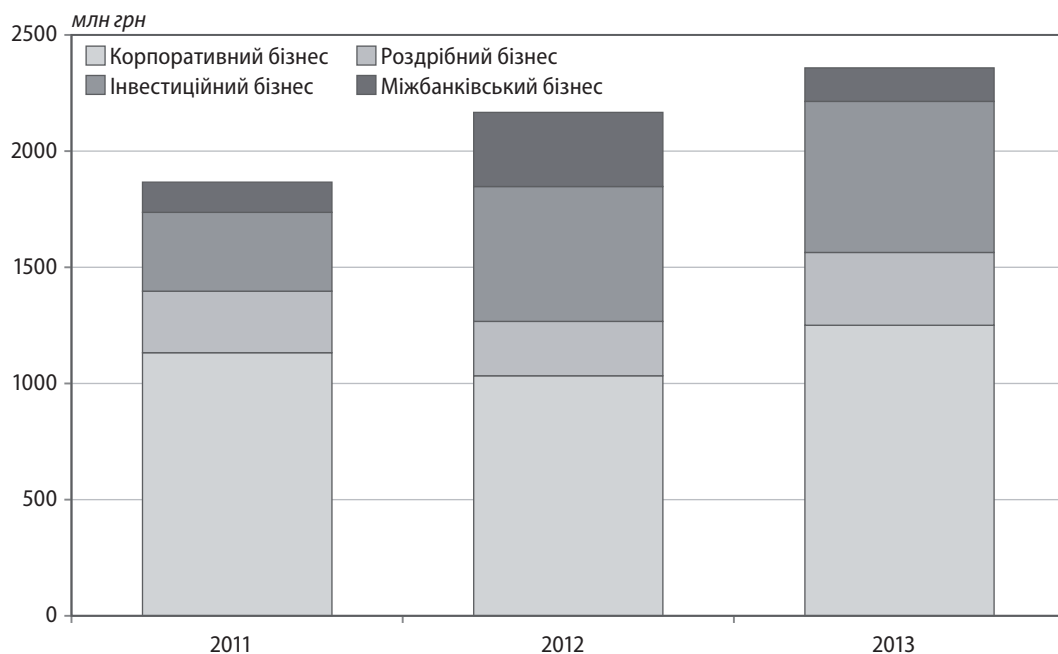


Рис. 8.20. Динаміка процентних і комісійних доходів АБ “УкрГазбанк”

Складено за даними звітності банку.

течних кредитів до 3 % річних” (завдяки програмі за 2012–2013 рр. надано 2625 кредитів на загальну суму 646 млн грн);

- упроваджено агентську систему продажу кредитних продуктів партнерів, за якої банк не несе кредитних ризиків, але отримує комісійний дохід (у 2013 р. таким чином отримано 20 млн грн комісійних доходів).

Банк є лідером ринку в іпотеці, посідає перше–третє місце в автокредитуванні. Він входить до десятки лідерів з емісії платіжних карток, а з 1 липня 2013 р. став розрахунковим банком платіжної системи “УкрКарт” і наразі обслуговує 32 вітчизняних банки за картковими операціями, виконаними на території України.

У межах управління кредитним ризиком банк керувався зваженою кредитною стратегією (табл. 8.36). Він забезпечував високу якість кредитів, наданих після кризи, зокрема: частка прострочених кредитів корпоративного бізнесу більше 90 днів, виданих після 1 червня 2011 р., становила лише 1,16 %; частка простроченої заборгованості фізичних осіб більше 90 днів за всіма діючими програмами роздрібног кредитування, оформленими після 1 серпня 2011 р., на 1 липня 2014 р. дорівнювала 2,7 % (частка простроченої заборгованості за кредитами, наданими до 1 серпня 2011 р., – 80 %).

Протягом 2011–2014 рр. упроваджено в експлуатацію системи моніторингу заставного майна банку, автоматизований розрахунок резервів за кредитами, систему обчислення рейтингу кредитоспроможності позичальників.

Таблиця 8.36

Індикативні та фактичні показники кредитної політики, %

Граничне значення	Індикативне значення	Фактичне значення
Концентрація 20 найбільших груп пов'язаних між собою осіб	55	53,61
Граничний рівень концентрації однієї галузі в кредитах СГД (виробництво та розподіл електроенергії/газу)	Менше 20	37,22
Граничний рівень концентрації клієнтів за формою власності (державний сектор)	Менше 52	49
Граничний рівень бланкових кредитів клієнтам – суб'єктам господарювання	Менше 3	1,99
Граничний рівень боргу кредитів I–III категорій якості позичальників у корпоративному портфелі	Не менше 70	77

Складено за даними звітності банку.

Упродовж останніх трьох років у банку впроваджено в промислову експлуатацію автоматичний розрахунок резерву за кредитними операціями відповідно до вимог Положення про порядок формування та використання банками України резервів для відшкодування можливих втрат за активними банківськими операціями, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 25.01.2012 № 23. Крім того, введено в експлуатацію нову автоматизовану систему розрахунку рейтингу кредитоспроможності позичальників.

Для аналізу якості клієнтської бази банк оцінює ефективність клієнтів, метою якої є визначення: дохідності клієнтської бази; динаміки й трендів її прибутковості; рівня реагування клієнтів на інноваційні банківські продукти; ефективності роботи менеджерів банку з обслуговування клієнтів.

Розрахунок оцінки ефективності клієнтів проводиться на щомісячній основі за рік (останні 12 міс. з урахуванням звітного місяця). Оцінка перспективної ефективності клієнта входить до пакета документів, винесених на розгляд комітетам, та має рекомендований характер. Шляхом моніторингу клієнтської бази банку визначається кількість клієнтів, які користуються, наприклад, лише однією банківською послугою. Таким клієнтам пропонують пакетні послуги. Відтак банк стимулює використання інших банківських продуктів та підвищує прибутковість клієнтів.

Основним фактором прийняття рішень щодо зміни процентних ставок, тарифних планів є рівень прибутковості клієнта. Ухвалюючи рішення про зміну процентної ставки за кредитними та депозитними операціями, банк ураховує такі критерії: по-перше, рівень прибутковості клієнта для банку з урахуванням зміненої процентної ставки повинен бути не менше нормативного значення (2,5 %); по-друге, процентна ставка за кредитними/депозитними операціями не може бути меншою за рівень дохідності операцій, затверджений протоколом Кодексу України про адміністративні порушення (КУАП). Зміна ставок за депозитами має враховувати рекомендації щодо зміни процентної ставки на величину не більше, ніж премія за ринковий ризик, затверджувана КУАП у розрізі строків та валют.

Таблиця 8.37

Динаміка чистого процентного доходу АБ “Укргазбанк”, млн грн

Показник	2011		2012		2013	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт
Процентний дохід	1 826,2	1 866,5	2 087,6	2 165,8	2 344,9	2 357,3
Процентні витрати	-993,9	-1 039,7	-1 252,5	-1 361,4	-1 339,4	-1 384,0
Чистий процентний дохід	832,3	826,8	835,1	804,4	1 005,5	973,3
Вартість зобов'язань, %		8,95		9,19		8,98

Складено за даними банку.

Фактично процентні витрати зростають щороку (за три роки на 33 %), випереджаючи темпи приросту процентного доходу (на 26 %). Ключовим фактором зростання процентних витрат було збільшення строкових депозитів (табл. 8.37).

Серед ключових шляхів досягнення цілей слід назвати реалізацію програм лояльності до клієнтів банку, забезпечення високої якості обслуговування клієнтів, упровадження сучасних інноваційних продуктів та каналів продажу, посилення контролю за використанням ресурсів, зменшення бюджету адміністративних витрат. Особлива увага приділяється підвищенню ефективності діяльності мережі, яка на 1 травня 2014 р. налічувала 219 пунктів продажу. Питома вага рентабельних відділень буде збільшена до 95 % за рахунок розроблення та впровадження планів заходів виходу на ефективність діяльності 21 пункту продажу, переміщення/припинення діяльності 40 неефективних відділень. Одним із ключових напрямів оптимізації бізнесу є покращання роботи мережі відділень, здійснювана водночас за кількома напрямками (рис. 8.21).



Рис. 8.21. Оптимізація відділень АБ “Укргазбанк” у системі каналів збуту продуктів у 2012–2014 рр.

Складено автором.

Загалом мережа продажу вийшла на беззбиткову діяльність, кількість ефективних пунктів продажу в 2012–2013 рр. збільшилась на 57 %; зупинено діяльність 35 неефективних відділень; передано в оренду 1383 кв. м офісних приміщень; змінено місця розташування 15 неефективних відділень; поновили діяльність 27 відділень; централізовано більшість функцій супроводження банківської діяльності та забезпечення; виявлено резерви робочого часу в результаті аналізу нормативних і фактичних витрат часу на оформлення продуктів за видами бізнесу. Банк відкриває міні-відділення, розміщені зазвичай на території клієнтів або поруч із ними, для обслуговування корпоративних клієнтів за окремим переліком операцій і виконання великої кількості платежів від фізичних та юридичних осіб на користь клієнтів, “під яких” відкрите відділення.

У процесі переміщення відділень вирішується багато важливих питань: оптимізація витрат за рахунок зменшення орендованої площі, орендної плати; наближення до клієнтської бази (наприклад, розташування в ділових або торговельних центрах) та збільшення людських потоків; оптимізація віддаленості відділень банку одне від одного з позиції ведення бізнесу; підвищення якості обслуговування клієнтів та створення додаткових сервісів (наприклад, зонування приміщення, зміна категорійності та ін.). З метою вирішення питання доцільності передислокації відділень банк на постійній основі проводить аналіз результатів роботи кожного пункту продажу з погляду ефективності; порівняльний моніторинг фактичних орендних ставок з ринковими; аналіз неефективно використаних площ приміщень у відділеннях; моніторинг людського потоку групи окремих відділень; оцінювання звернень клієнтів щодо доцільності зонування приміщення відділення.

У банку проаналізовано завантаження касирів, економістів і працівників дирекції та скорочено персонал як один із заходів з оптимізації витрат. Це досягається багатьма шляхами, зокрема покращанням бізнес-процесів, централізацією функцій відділень. Останній процес умовно поділяється на декілька частин: централізація за рахунок передачі функцій у головний офіс та на аутсорсинг (виконання підрядниками). Є певні суміжні операції, від яких звільняються співробітники інших структурних підрозділів. Наприклад, передавання на аутсорсинг функцій забезпечення бізнесу (охорони, прибирання) звільняє бухгалтерію від проведення операцій щодо нарахування заробітної плати, формування відомостей і т. д. Результатами централізації функцій забезпечення є: вивільнення персоналу для безпосередньої роботи з клієнтами; спрощення банківських процедур та бізнес-процесів з погляду взаємодії мережі та головного банку; прискорення оформлення банківського продукту.

У 2012 р. банком запроваджено частково централізовану систему супроводження кредитних справ. Переведення цих функцій з відділення банку на рівень дирекції дало можливість вивільнити певний робочий час у клієнт-менеджерів відділення та підвищити рівень залучення нових клієнтів.

Стратегією банку на 2014 р. було виокремлено важливе завдання розвитку **дистанційних каналів самообслуговування** для фізичних осіб. Започатковано проєкт автоматизації каналів продажу (рис. 8.22). Основна його мета – запровадження системи управління маркетинговими компаніями водночас через усі канали. В аналітичній системі вирізняються мікросегменти клієнтів (кластеризація), для кожно-

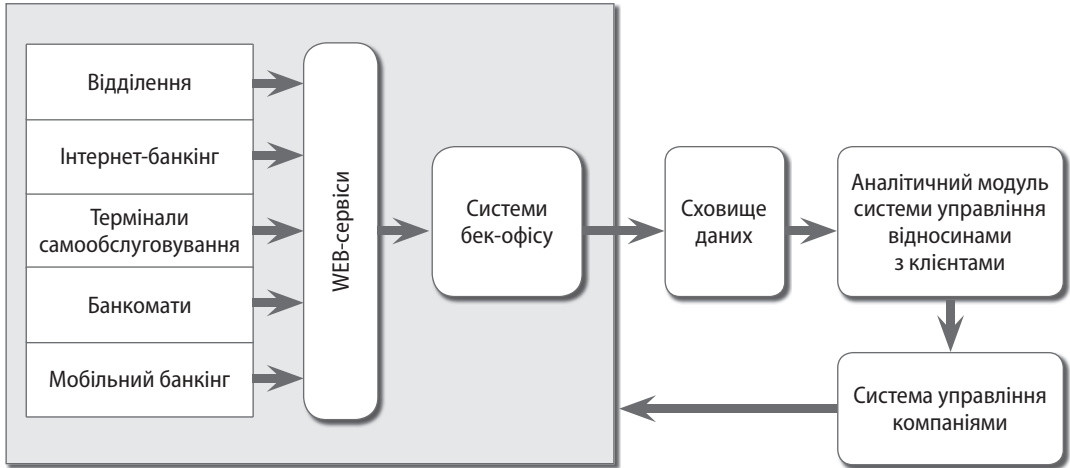


Рис. 8.22. Проект інтеграції каналів доставки банківських продуктів в АБ “УкрГазбанк”

Складено автором.

го з яких визначається набір продуктів. Масиви клієнтів завантажуються в систему управління компаніями, через яку ставляться завдання для кожного каналу продажу, результат контакту з клієнтом записується в систему управління компаніями для подальшого аналізу та пропозицій інших продуктів.

У межах цієї стратегії, спрямованої на посилення контролю за діяльністю мережі продажу, успішно централізовано:

- функції бек-офісу;
- єдиний баланс системи аналітичного обліку карткових операцій;
- управління нерухомістю банку (власні та орендовані приміщення);
- управління розвитком мережі відділень;
- бізнес-планування з переміщення/створення/демонтажу відділень та контроль за виконанням;
- вжиття заходів із метою реорганізації структури регіональної мережі банку;
- контроль за дотриманням стандартів НБУ, банку та норм корпоративного стилю;
- супроводження процесу укладення договорів оренди, суборенди та купівлі-продажу приміщень;
- методологічне забезпечення функціонування мережі відділень та програмно-технічних комплексів самообслуговування (ПТКС);
- складання бізнес-планів для всієї мережі;
- спеціалізоване навчання та стажування працівників відділень шляхом створення навчального центру;
- систему рейтингування мережі продажу;
- програму “Бізнес-ідеї Мережі” (виявлення бізнес-ідей, корисних для вдосконалення технологічних і бізнес-процесів, організації продажу продуктів і послуг).

Банк на постійній основі здійснює моніторинг банківських операцій та проводить їх аналіз з подальшим поділом на прибуткові та неприбуткові, що дає змогу чітко визначити фактори, які на це впливають. Основні завдання банку в процесі скорочення нерентабельних операцій: формування оптимального продуктового ряду відділення в межах підвищення ефективності його роботи; активізація дистанційних каналів продажу. Наприклад, операції з прийняття від населення комунальних платежів, податків, зборів торговельної виручки не рентабельні для банку, тому можливе повне чи часткове їх переведення на дистанційні канали продажу. Збільшення сервісів постачальників комунальних послуг у банкоматах та терміналах самообслуговування дасть змогу клієнтам банку проводити платежі за реквізитами самостійно за допомогою пластикових карток, і, відповідно, вивільнити людино-години з неприбуткових продуктів банку та розширити продаж прибутковіших продуктів. До 2011 р. плани від головного офісу доводились до філій/дирекцій банку у вигляді бюджетних показників активів/пасивів та комісійних доходів. Методи та способи їх реорганізації мали визначатися дирекціями, що призводило до низької виконавської дисципліни та практичної відсутності впливу на роботу дирекції між звітними датами. У 2011 р. у структурі департаменту роздрібного банкінгу створено управління організації продажу, до функцій якого увійшли: визначення планів у розрізі відділень банку (в деяких випадках у розрізі клієнт-менеджерів), впровадження прозорої та єдиної централізованої системи мотивації, створення системи ключових індикаторів продуктивності (KPI), розроблення регламентів продажу.

Успішно працює система інтернет-банкінгу для юридичних осіб. На 1 липня 2014 р. до неї було підключено більш ніж 7 тис. клієнтів. До кінця 2014 р. банк запроваджує таку систему для фізичних осіб: не тільки для проведення платежів, грошових переказів, надання інформаційного сервісу, а й для відкриття рахунків, депозитів, випуску платіжних карток, оформлення кредиту.

Оптимізація охопила парк банкоматів: зменшено витрати на їх утримання (орендна плата, зв'язок, комунальні послуги тощо), у 2012–2013 рр. 118 неефективних банкоматів переміщені на привабливіші місця розташування, демонтовано 95 таких банкоматів.

Зазвичай процеси у банку є наскрізними, оскільки проходять через кілька підрозділів з різною субординацією, а тому часто складаються з кількох великих підпроцесів. Бізнес-процес у банку поділяється на процедури (етапи), що також деталізуються на певні функції (однорідні спеціалізовані дії, операції). В АБ "Укргазбанк" описано та оптимізовано 90 % всіх бізнес-процесів, пов'язаних з продажем банківських продуктів, автоматизовано приблизно 80 % продуктів для приватного бізнесу та МСП. Як результат, підвищено прозорість у діяльності підрозділів, з'явилися нові напрями поліпшення їхньої роботи, вдосконалення порядку нормування й оплати праці персоналу та ін., уможливлено свідомий вибір процесів, які необхідно автоматизувати (саме автоматизації потребують ті з них, що істотно впливають на прибуток). Водночас зменшено операційні ризики (кількість операційних інцидентів протягом 2013 та 2014 рр. зменшилася втричі), знижуються адміністративні затрати за рахунок звільнення недозавантаженого штату.

З початку 2014 р. банк активно розробляє системи автоматичного прийняття кредитних рішень (САПР), впровадження яких дасть змогу вийти на якісно новий рівень надання кредитів та оцінювання кредитного ризику. У 2014 р. завершується тестування процесу оцінювання позичальників із використанням скорингових карток. У червні 2012 р. банком створено Центр прийняття кредитних рішень (ЦПКР). На першому етапі він не використовував автоматизованих програмних комплексів. Робота центру базувалася на чітких регламентах, положеннях та бізнес-процесах. Це дало змогу в найкоротший термін побудувати прозору й об'єктивну систему прийняття кредитних рішень під чітким контролем з боку департаменту ризик-менеджменту над рівнями прострочення та департаменту роздрібно-го банкінгу – над швидкістю прийняття кредитних рішень, що було основною вимогою ринку. В результаті збільшено обсяги кредитування, підвищено швидкість розгляду кредитних заявок з двох–п'яти днів до двох–чотирьох годин. Рівень проблемної заборгованості за наданими кредитами за ЦПКР не перевищує 1 %. Зокрема, кредитування придбання житла на вторинному ринку збільшилося у 2,5 раза у 2012 р. порівняно з 2011 р. – до 280 млн грн. Якщо протягом 2010 р. банк надавав у середньому 15 іпотечних кредитів щомісяця, то в 2012 р. продуктивність становила понад 250 кредитів. Кредитування купівлі автомобілів у кредит збільшилося з 20 автомобілів щомісяця у I півріччі 2011 р. до 215 автомобілів у 2013 р. Частка ринку АБ “Укргазбанк” у цьому сегменті зросла до 18 %. Згодом робота ЦПКР була автоматизована завдяки впровадженню системи оброблення кредитних заявок, яка виконувала функцію “фронт-енд системи” та інтегрована в підсистему “Операційний день банку” (ОДБ) банку.

У сфері новацій обслуговування клієнтів слід виокремити сегмент сервісу для дуже важливих клієнтів. До 2011 р. їх обслуговування мало декларативний характер та не надто відрізнялося від обслуговування звичайних клієнтів. У 2013 р. АБ “Укргазбанк” відкрив VIP-центр для обслуговування клієнтів за преміальними продуктами, котрий нині працює як окреме відділення, що генерує 560 тис. грн середньомісячного прибутку. На вітчизняному ринку банк у 2013 р. зайняв частку в 7 % таких послуг, що дало змогу отримувати додатково понад 300 тис. грн доходу щомісяця.

Одним із ключових свідчень ефективності роботи державного банку є віддача операційних витрат, що вимірюється як відношення операційних витрат до операційного доходу: чим менша їхня частка, тим ефективніше банк витрачає ці кошти.

Важливим питанням для АБ “Укргазбанк” є скорочення адміністративних (операційних) витрат. Банк успішно виконує відповідний план (табл. 8.38).

Одним із можливих джерел економії є аутсорсинг послуг, котрий дає банку можливість сконцентруватися на основних бізнес-процесах, не відволікаючись на допоміжні. Банк розглядає окремі функції як найприйнятніші для аналізу на предмет делегування їх підрядникам: супроводження, розроблення ІТ, охорона, рекламні послуги, клінінгові послуги, кур'єрські послуги і т. ін. В АБ “Укргазбанк” у 2013 р. впроваджено аутсорсингове обслуговування ІТ-інфраструктури в семи обласних дирекціях, а в чотирьох із них – пілотний проект обслуговування банкоматів та POS-терміналів. Згідно з аналізом результатів переходу на аутсорсинг, економія за

Порівняння факту і плану операційних витрат АБ "Укргазбанк" за 2013 р.

Стаття витрат	План, млн грн	Факт, млн грн	Виконання	
			млн грн	%
Витрати на утримання персоналу	469,2	461,7	-7,5	98
Витрати на утримання ОЗ та НМА	110,0	90,0	-19,7	82
Господарські витрати	48,0	39,0	-9,0	81
Телекомунікаційні витрати	39,0	35,0	-4,0	90
Супутні витрати	30,0	18,0	-12,5	59
Інші непередбачені витрати	0,3	0	-0,3	0
Усього за статтями	696,4	643,4	-53,0	92

Складено за звітною банку.

рахунок семи обласних дирекцій за 3 міс. дорівнювала 47 %. Починаючи з 4-го місяця, економія становила 64 % за місяць. Крім того, скорочено непрямі витрати (відрядження, навчання персоналу). При переході до кінця 2014 р. на аутсорсингове обслуговування ІТ-інфраструктури всіх дирекцій економія дорівнюватиме приблизно 210 тис. грн на місяць, або 2,52 млн грн на рік. Водночас якість банківських послуг залишиться високою.

Другий новий напрям для банку – запровадження всебічного режиму економії витрат. Бюджет адміністративних витрат формується з метою визначення обсягу інших операційних та загальних адміністративних витрат на плановий період з урахуванням їх фактичного рівня, стратегічних завдань, індикативів ефективності діяльності на плановий період, планів розвитку мережі продажу та встановлених обмежень. Норми витрат розраховуються на підставі фактичних витрат за звітний рік у цілому по мережі/банку, приведених до річного еквівалента, з урахуванням очікуваного рівня інфляції. Витрати на спонсорство та доброчинність визначаються за планом відповідних заходів протягом року, в межах ліміту в 1 % планового операційного прибутку за рік. Ліміт разових витрат розраховується на підставі фактичних витрат попереднього періоду з урахуванням їхньої доцільності, ліміт витрат на договірній основі – за чинними договорами, зважаючи на планове продовження (переукладення) договорів щодо господарської діяльності, ліміт витрат матеріальних цінностей, на виконання робіт – за встановленими або розрахунковими нормами витрат; ліміт витрат, що нараховуються, – на підставі запланованих обсягів бази нарахування, встановлених ставок та норм чинного законодавства.

Завдяки запровадженню нормування витрат у 2013 р. витрати були на 52,9 млн грн менше від запланованих. Скорочення витрат, з одного боку, визначається необхідністю заощаджувати гроші, а з другого – не повинно призводити до погіршення якості обслуговування клієнтів та порушення безпеки.

У міжнародній банківській практиці співвідношення операційних витрат і операційного доходу широко використовується як індикатор, або цільове значення – не більше 55 %. Він може застосовуватися як додатковий критерій ефективності

Таблиця 8.39

Порівняння показників віддачі витрат вибірки великих банків

Банк		01.01.2012	01.01.2013	01.01.2014	01.07.2014	01.10.2014
Укресімбанк	ОД/А	5,21	4,95	7,90	10,92	6,38
	ОВ/ОД	22,38	25,49	15,62	9,37	17,38
Ощадбанк	ОД/А	7,96	7,25	5,59	5,93	2,89
	ОВ/ОД	40,52	45,04	50,12	47,82	52,16
Укргазбанк	ОД/А	4,12	4,01	10,85	12,93	9,46
	ОВ/ОД	53,07	53,41	22,77	18,54	25,16
Приватбанк	ОД/А	8,57	6,54	5,50	4,11	3,50
	ОВ/ОД	34,66	40,67	52,34	68,53	49,57
Фінанси та Кредит	ОД/А	3,6	3,16	4,75	5,04	2,15
	ОВ/ОД	66,13	78,54	58,02	53,43	57,34
ПУМБ	ОД/А	6,02	5,72	8,79	8,34	6,90
	ОВ/ОД	39,15	41,23	29,77	29,36	28,65
УкрСиббанк	ОД/А	6,90	6,51	9,54	9,29	4,96
	ОВ/ОД	53,81	85,28	67,81	70,91	57,86
Укрсоцбанк	ОД/А	7,24	6,72	5,24	5,76	0,77
	ОВ/ОД	37,44	42,87	64,20	55,77	83,72
Райффайзен Банк Аваль	ОД/А	9,11	9,24	7,94	4,87	6,10
	ОВ/ОД	46,04	48,30	61,16	93,44	49,46

Примітка. ОД/А – операційний дохід до активів, %; ОВ/ОД – операційні витрати до операційного доходу, % (еталонне значення – не вище 55 %).

Складено за даними звітності банків.

управління витратами банків. Індикативними показниками ефективності витрат можуть бути відношення операційного доходу до активів, а також операційних витрат до операційних доходів. Далі наведено розрахунок двох індикаторів для вибірки вітчизняних великих банків (табл. 8.39).

Аналіз, проведений авторами, показав, що в останній рік перед банкрутством проблемні банки демонстрували особливо низьке значення операційного доходу до активів (2–3 %). Наведені дані свідчать, що позитивну тенденцію демонструють всі три державні банки (з незначним погіршенням в Ощадбанку). Дуже низьке значення ОВ/ОД може бути результатом надмірної економії, наприклад, на оплаті персоналу, і навпаки, високе значення – наслідком високих виплат винагороди. Тому ці показники можна доповнювати співвідношенням витрат на персонал і активів. За нашими оцінками, у банків, які ефективно працюють, воно перебуває на рівні 2 %.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 8

Серед стратегічних цілей діяльності Міністерства фінансів України пріоритетним завданням є сприяння стійкості, прозорості та передбачуваності бюджетної політики, оптимізація видаткової частини бюджету. Для цього Міністерством фінансів України передбачено забезпечити ефективний розвиток державних банків та банків, капіталізованих за участю держави, що потребує вдосконалення методології та інструментарію державної підтримки капіталізації й реорганізації банків, системи ризик-менеджменту, оцінювання фінансового стану державних банків шляхом стрес-тестування й підвищення стійкості банків до можливих криз.

Під системною банківською кризою як різновидом фінансової кризи слід розуміти тривале порушення функціональності суттєвої частки банківської системи, включаючи згортання кредитування, втрату ресурсної бази, ускладнення доступу до ринків, збої у проведенні платежів і розрахунків. Антикризове регулювання має охоплювати інструменти макро- та мікропруденційної політики. На органи регулювання покладається завдання ідентифікації фази, глибини, масштабу кризи, вибір адекватних інструментів та їх використання. У зв'язку з цим на увагу заслуговує європейський досвід (насамперед Іспанії, Німеччини, Швейцарії та Швеції) попередження, раннього виявлення та подолання банківських криз, особливо шляхом стимулювання кредитування реального сектору та запобігання кредитному буму. В нормативно-правовій базі та методологічному аспекті слід чітко закріпити розуміння системної банківської кризи, а саме – її природи, критеріїв та інструментів попередження, послаблення й подолання.

З урахуванням значного накопиченого досвіду державних органів України та зарубіжних країн у подоланні глобальної фінансової кризи слід:

- прискорити створення загальнонаціонального міжвідомчого Комітету/Ради з фінансової стабільності, аналогічного тим, що створені у провідних країнах, зокрема Великобританії; до сфери компетенції цього органу мають увійти визнання фінансової кризи та координація заходів із її подолання;
- використовувати як додатковий індикатор фінансової стабільності значення премій за свопами кредитного дефолту за операціями з ОВДП, порівнюючи їх із сусідніми, однорідними та розвинутішими країнами;
- здійснювати моніторинг додаткових індикативних показників банківського сектору: співвідношення кредитного портфеля банків і валового внутрішнього продукту як основи для ідентифікації періоду кризи у банківській системі поряд з іншими факторами; покриття ліквідності та чистого стабільного фінансування (за Базелем III) із модифікацією припущень та інших параметрів з урахуванням специфіки вітчизняного банківського ринку; аналіз нових показників ліквідності як індикативних для представницької групи банків;
- упровадити показник адекватності акціонерного капіталу першого рівня банків з переходом на форми звітності COREP та FINREP Європейського органу нагляду за банками ЕВА для розрахунків; оцінити вплив можливого застосування підвищених норм адекватності капіталу (антициклічного та консервативного буферів) на різних фазах розвитку економіки на кредитну активність вітчизняних банків за Базелем III і Директивою ЄС про адекватність капіталу банків.

З одного боку, органи регулятивної політики мають стримувати кредитний бум, особливо на етапі економічного піднесення, а з другого – стимулювати кредитування реального сектору економіки, передусім на фазі стагнації економіки. Вимога до антициклічного та консервативного буферів капіталу для банків, а також меншою мірою граничні співвідношення суми кредитів з вартістю застави (LTV) за ними забезпечать реалізацію таких завдань.

Антикризове регулювання банківського сектору має за основу принципове визнання суттєвого значення банків із державним капіталом у забезпеченні стійкості фінансової системи загалом. У зв'язку з цим необхідне вдосконалення системи нагляду за державними банками з метою попередження відволікання державних коштів на покриття ризиків за рахунок докапіталізації таких банків та націоналізації системно важливих приватних банків у разі загрози фінансовій стабільності, координація дій Міністерства фінансів України та НБУ для подолання кризових явищ у фінансовій сфері.

Нагальним завданням є об'єктивна оцінка фінансових ризиків, що несуть загрозу фінансовій стабільності держави, ефективні управління фінансовим сектором та нагляд за ним, а також згладжування наслідків наступних етапів світової фінансової кризи шляхом упровадження системи антикризового реагування в діяльність Міністерства фінансів України. Системний ризик банківської системи (і фінансової системи в цілому) залежить від становища системно важливих банків та груп банків, які дотримуються однорідної лінії поведінки на ринку (так званої колективної поведінки), що посилює амплітуду коливань пропозиції банківських продуктів.

Потребують подальшого дослідження методологія оцінювання та прогнозування фінансової стійкості державних банків, рекомендації щодо підвищення стійкості банків за участю держави в капіталі. Удосконалення стрес-тестування державних банків має враховувати:

- специфіку бізнесу таких банків (державна власність, неявна підтримка державою, високий ступінь одержавлення бізнесу, особливості призначень);
- модифікації сценаріїв розвитку подій;
- кореляції між факторами ризику;
- їхню роль у зменшенні системного ризику;
- порядок публічного розкриття інформації про результати стрес-тестування банків.

Результати стрес-тестів мають бути використані не лише для планів капіталізації, а й для розроблення стратегічних рішень щодо розвитку бізнесу та обмежень і прийняття ризиків.

Заслугове на увагу для адаптації в Україні прогресивний міжнародний досвід надання підтримки банкам шляхом участі держави у капіталі таких банків із подальшою реорганізацією їхніх структури та бізнесу. Зокрема, становлять інтерес механізм і форми часткової націоналізації системно важливих банків у Німеччині та Великобританії під час глобальної фінансової кризи, обґрунтування рішень про використання коштів бюджету для інвестицій у такі банки, регламентування відносин між державою-акціонером та приватними інвесторами, алгоритми ефективного оздоровлення банків та виходу держави з участі в капіталі.

Як найприйнятніші з позиції інтересів фінансової безпеки України варто розглядати три стратегії участі держави у капіталізації банків після глобальної кризи:

- 1) нарощування капіталу в унітарних банках з метою закріплення їх місця на ринку та позитивного впливу держави на стабільність банківської системи загалом і розширення кредитування реального сектору;
- 2) подальшого оздоровлення банків, які визнані життєздатними, але потребують додаткової капіталізації для відновлення інвестиційної привабливості й підвищення ринкової вартості з метою продажу стратегічним інвесторам (реприватизація);
- 3) закриття державних банків (так звані exit strategy), котрі не демонструють ефективної діяльності й не мають перспектив розвитку для перетворення на впливового учасника ринку.

Доцільно розширити форми додаткової капіталізації для розвитку націоналізованих перспективних банків двома шляхами – додатковою емісією акцій, зокрема привілейованих, та емісією інструментів гібридного капіталу в статусі субординованого боргу з автоматичною трансформацією у статутний капітал або списанням збитків банку у разі виникнення критичних збитків. За цими інструментами капіталу слід встановити дохідність, вищу за звичайні інструменти, з метою забезпечення привабливості для інвесторів. Механізм зазначених інструментів успішно апробований у країнах ЄС.

Дотримання національних інтересів у межах участі держави в капіталі банків можна забезпечити завдяки таким крокам:

- регламентація порядку управління участю держави в капіталі банків у частині корпоративного управління як зацікавленого власника (зокрема щодо повноважень представників Міністерства фінансів України у наглядовій раді банків, активної участі з урахуванням їхньої кваліфікації у комітетах при наглядовій раді (з ризиків, з призначень і винагород, з аудиту тощо), визначення систем стимулювання для вищого керівництва, управлінської звітності, контролю та аудиту);
- удосконалення системи поточного моніторингу та регулярної звітності банків про реалізацію стратегії перед Міністерством фінансів України, включаючи сигнали раннього попередження, виконання індивідуальних планів діяльності вищого керівництва банків (performance management) та поліпшення механізму винагороди керівників банку за результати з урахуванням прийняття ризиків та зростання ринкової вартості банку;
- уточнення й коригування стратегії бізнесу унітарних банків, зважаючи на те, що Укресімбанк мав розвиватися як банк для реалізації зовнішньоекономічної діяльності, але набув ознак універсального банку, втрачаючи лідерство в основному бізнесі, а Ощадний банк традиційно розвивав роздрібний бізнес, однак останніми роками також фактично став універсальним банком;
- прийняття зваженого рішення про розмежування ключового та другорядних видів бізнесу державних системно важливих банків (корпоративний, роздрібний, інвестиційний);

- приведення стандартів управління ризиками в державних банках у відповідність із передовою світовою практикою, з акцентом на інтегрованій системі управління ризиками, управлінні економічним капіталом під кредитний ризик і ризик ліквідності, публічному розкритті інформації про ризики, обґрунтуванні потреби банків в необхідному капіталі, оптимізації звітності про ризики, включаючи звіти керівництва банків Міністерству фінансів України щодо системи управління ризиками й оцінювання ризиків та організаційної структури управління ризиками, функціями комітету з ризиків при наглядовій раді банку, диверсифікації кредитного ризику, надто концентрованого в державному секторі;
- уточнення методики оцінювання очікуваної та фактичної дохідності інвестицій держави в капітал банків на підставі порівняння приведеної вартості грошових потоків за різними альтернативами розвитку бізнесу банків і оцінки ринкової вартості пакетів акцій, що виставляються на продаж стратегічним інвесторам;
- встановлення для державних банків, що визнаються системно важливими, додаткових буферів капіталу, підвищених вимог до рівня управління ризиками та обмежень на ризик концентрації у кредитних операціях з державним сектором, з урахуванням Базеля III та рекомендацій Базельського комітету з банківського нагляду щодо великих кредитних експозицій.

Зважаючи на зацікавленість держави у залученні приватних інвестицій у банківський сектор, у тому числі реприватизацію окремих банків, необхідно нормалізувати ситуацію з феноменом “моральної безвідповідальності” (необачливої поведінки) дуже великих (системно важливих) банків, які зловживають винятковим становищем на ринку і розраховують на неявно гарантовану державну підтримку в скрутні часи. У зв’язку з цим слід розробити методологію ідентифікації таких банків в Україні, механізм регулювання та нагляду за ними. Особлива увага має приділятися системно важливим іноземним банкам, присутнім у нашій країні (глобальним та іноземним банкам, що визнані у країнах походження національними системно важливими банками).

Передбачене Законом України “Про заходи, спрямовані на сприяння капіталізації та реструктуризації банків” від 28.12.2014 № 78-VIII розроблення планів урегулювання для окремих неплатоспроможних банків потребує регламентації нормативними актами НБУ та Фонду гарантування вкладів. В Україні опрацьовано механізм передачі вкладів та активів на користь приймаючих банків, проте реорганізація неплатоспроможного банку шляхом його приєднання до платоспроможного банку на практиці не була успішно реалізована.

Слід передбачити складання планів відновлення діяльності у випадку кризи та планів реорганізації у разі визнання системно важливих державних банків нежиттєздатними, як у провідних країнах світу та ЄС, адаптувати передовий світовий досвід у регламентації надання державної підтримки системно важливим банкам, застосувати спеціальний податок на доходи цих банків (у разі визнання позитивного ефекту для фінансової стабільності держави).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Багратян Г.* Криза та регулювання фінансової системи: уроки і перспективи / Г. Багратян, І. Кравченко // Вісник НБУ. – 2009. – № 8. – С. 19–23.
2. *Барановський О. І.* Предтечі фінансових криз / О. І. Барановський // Фінанси України. – 2009. – № 3. – С. 3–22.
3. *Барановський О. І.* Фінансові кризи: передумови, наслідки і шляхи запобігання : монографія / О. І. Барановський. – К. : КНТЕУ, 2009. – 754 с.
4. *Буряк О. П.* Банківська криза: суть, причини, наслідки / О. П. Буряк // Держава та регіони. Сер. : Економіка та підприємництво. – 2013. – № 2 (71). – С. 199–201.
5. Дані фінансової звітності банків України // Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=74208.
6. Дані фінансової звітності банків України за 2014 р. // Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=64097.
7. *Довгань Ж. В.* Фінансова стійкість банківських установ у період економічної кризи / Ж. В. Довгань // Вісник НБУ. – 2009. – № 4. – С. 45–47.
8. *Зарицька І.* Передумови та особливості прояву сучасної світової банківської кризи / Зарицька І. // Вісник НБУ. – 2009. – № 6 (160). – С. 20–29.
9. *Кабанов В. Г.* Методологічні засади ідентифікації кризових явищ на ринку фінансових інвестицій в Україні / В. Г. Кабанов // Фінанси України. – 2009. – № 4. – С. 109–117.
10. Обзор текущих мер макропруденциальной политики. I кв. 2013 г. // Департамент фінансової стабільності Банку Росії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cbr.ru/analytics/fin_stab/MPR_13Q1.pdf?pid=fin_stab&sid=ITM_60103.
11. Окрема фінансова звітність та звіт незалежного аудитора за рік, що закінчився 31 грудня 2008 року // ПАТ «Державний ощадний банк України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=66437>.
12. Окрема фінансова звітність та звіт незалежного аудитора за рік, що закінчився 31 грудня 2012 року // ПАТ «Державний ощадний банк України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oschadnybank.com/upload/iblock/b7d/b7dcfe3b2b2901900c704ca0e8542901.pdf>.
13. Окрема фінансова звітність та звіт незалежного аудитора за рік, що закінчився 31 грудня 2013 року // ПАТ «Державний ощадний банк України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oschadnybank.com/upload/iblock/157/15783909ce99c596d8551fae9d9f809b.pdf>.
14. Офіційний сайт Deutsche Bank Research [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.dbresearch.com>.
15. Офіційний сайт The European Central Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ecb.europa.eu>.
16. Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bank.gov.ua>.
17. *Пацера М.* Світова фінансова криза та її наслідки для банківської системи України / М. Пацера // Вісник НБУ. – 2009. – № 1. – С. 28–33.
18. *Петик А. О.* Банківські кризи та методи їх подолання : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / А. О. Петик ; Львів. держ. фін. акад. – Л., 2011. – 24 с.

19. Петик Л. О. Кризи банківської системи: характеристики та критерії класифікацій / Л. О. Петик, С. В. Федорова // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.2. – С. 225–230.
20. Петрущак Б. Сучасні моделі фінансових криз / Б. Петрущак // Вісник Львівського університету. – 2010. – № 44. – С. 70–80 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mpr.ub.uni-muenchen.de/30020/1/MPRA_paper_30020.pdf.
21. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання негативному впливу на стабільність банківської системи : закон України від 04.07.2014 № 1586-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 33. – Ст. 1162.
22. Про внесення змін до Закону України “Про банки і банківську діяльність” щодо визначення особливостей корпоративного управління в банках : закон України від 04.07.2014 № 1587-VII.
23. Про збільшення розміру відшкодування коштів за вкладками : рішення адміністративної ради Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 21.08.2012 № 27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fg.gov.ua/uploads/docs/Rishennja_admin_rada.pdf.
24. Про збільшення статутного капіталу публічного акціонерного товариства “Державний ощадний банк України” та внесення змін до його Статуту : постанова Кабінету Міністрів України від 03.07.2013 № 469 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oschadnybank.com/ua/press-service/news/603862>.
25. Про здійснення діагностичного обстеження банків 2, 3 та 4 групи : постанова Правління Національного банку України від 19.02.2009 № 80 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0080500-09>.
26. Про регулювання грошово-кредитного ринку : постанова Правління Національного банку України від 12.06.2009 № 343 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0343500-09>.
27. Продажа “Укргазбанка” – вопрос политический, считает глава правления // УНІАН. – 2013. – 14 серп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economics.unian.net/stockmarket/822635-prodaja-ukrgazbanka-vopros-politicheskij-schitaet-glava-pravleniya.html>.
28. Рада Національного банку на черговому засіданні прийняла низку важливих рішень : прес-реліз // Національний банк України. – 2014. – 14 трав. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=7487843.
29. Регулювання діяльності банків в умовах глобальних викликів : монографія / Л. О. Примостка, М. М. Дибя, О. О. Чуб та ін.; за ред. Л. О. Примостки. – К. : КНЕУ, 2012. – 459 с.
30. Річна інформація емітента цінних паперів 2013 рік // АТ “РОДОВІД БАНК” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rodovidbank.com/files/site/Rik_2013_druk.pdf.
31. Річна фінансова звітність згідно МСФЗ за рік, що закінчився 31 грудня 2013 року, та звіт (висновок) незалежного аудитора // Публічне акціонерне товариство “Акціонерний комерційний банк “Київ” [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.bank.kiev.ua/download/Fin_zvit_po_kvartalam_2013/Zvit2013.pdf.
32. Річний звіт Національного банку України за 2008 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/Publication/an_rep/A_report_2008.pdf.
33. Річний звіт за 2013 рік // АТ “Укрексімбанк” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eximb.com/upload/app_links/2001.pdf.
34. Фінансова звітність банку // ПАТ “Український банк реконструкції та розвитку” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ubrr.com.ua/node/89>.

35. Фінансова звітність за рік, що закінчився 31 грудня 2013 року / ПАТ АБ “Укргазбанк” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrgasbank.com/upload/gasdev/information_system_66/3/0/1/item_301449/information_items_property_285445.pdf.
36. Шпачук В. В. Криза банку та банківської системи: основні поняття, суб’єкти державного управління / В. В. Шпачук // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. – № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=155>.
37. 2013 update of group of global systemically important banks (G-SIBs) // Financial Stability Board. – 2013. – 11 Nov. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_131111.pdf.
38. 2014 EU-wide stress test sample of banks // The European Banking Authority. – 2014. – 31 Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/563711/31012014+EU-wide+stress+Test+2014+%28List+of+sample+banks+%29.xlsx>.
39. 2014 Stress Testing // Bank of England [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bankofengland.co.uk/financialstability/Pages/fpc/stresstest.aspx.
40. A Blueprint for a deep and genuine Economic and Monetary Union (EMU) : Frequently Asked Questions / European Commission. – 2012. – 28 Nov. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-909_en.htm.
41. A comprehensive EU response to the financial crisis: substantial progress towards a strong financial framework for Europe and a banking union for the Eurozone / European Commission. – 2014. – 28 March [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-244_en.htm.
42. A framework for dealing with domestic systemically important banks / Basel Committee on Banking Supervision. – 2012. – Oct. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/bcbs233.pdf>.
43. Aalst W., van der. Modeling Business Processes: A Petri Net-Oriented Approach / W. van der Aalst, Ch. Stahl. – Cambridge, MA : MIT Press, 2011, – 400 p.
44. Aggregate report on the comprehensive assessment // European Central Bank. – 2014. – Oct. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/comprehensive/html/index.en.html>.
45. Ahlander J. Update 1 – Swedish FSA expects Swedish lenders to pass stress test / J. Ahlander // Reuters. – 2014. – 29 Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reuters.com/article/2014/04/29/sweden-banks-idUSL6N0NL61K20140429>.
46. Aid in the context of the financial and economic crisis // European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/financial_economic_crisis_aid_en.html.
47. Alberola E. Central banks and macroprudential policy: Some reflections from the Spanish experience / E. Alberola, C. Trucharte, J. L. Vega // Banco de España Documentos Ocasionales. – 2011. – № 1105. – 26 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriables/DocumentosOcasioneles/11/Fich/do1105e.pdf>.
48. Alessi M. Loan Loss Provisioning and Relationship Banking in Italy: Practices and Empirical Evidence / M. Alessi, S. Di Colli, J. S. Lopez // JEOD. – 2014. – Vol. 3, iss. 1. – P. 111–129 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.jeodonline.com/sites/jeodonline.com/files/articles/2014/06/17/6alessi-colli-lopez.pdf>.

49. *Alter A.* The Dynamics of Spillover Effects during the European Sovereign Debt Turmoil / A. Alter, A. Beyer // European Central Bank. Working Paper Series. – 2013. – № 1558 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scrwpws/ecbwp1558.pdf>.
50. *Anandarajan, A.* Use of loan loss provisions for capital, earnings management and signaling by Australian banks / A. Anandarajan, I. Hasan, C. McCarthy // Accounting and Finance. – 2007. – Vol. 47, iss. 3. – P. 357–379 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-629X.2007.00220.x>.
51. *Anderson J.* British Watchdog Curbs High-Yield Bonds Called CoCos for Small Investors / J. Anderson // The New York Times Company. DealBook. – 2014. – 5 Aug. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dealbook.nytimes.com/2014/08/05/british-watchdog-curbs-high-yield-bonds-called-cocos-for-small-investors/?_php=true&_type=blogs&_r=0.
52. Annual report 2014 / Financial supervisory authority. – Reykjavik, Iceland : Svansprent, 2014. – 48 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://en.fme.is/media/utgefild-efni/The-FME-Annual-Report-2014.pdf>.
53. *Arjani N.* Lessons from the financial crisis: bank performance and regulatory reform / N. Arjani, P. Graydon // Bank of Canada. Discussion Paper. – 2013. – № 2013-4. – 36 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.banqueducanada.ca/wp-content/uploads/2013/12/dp2013-04.pdf>.
54. *Avdjiev S.* CoCos: A primer / S. Avdjiev, A. Kartasheva, B. Bogdanova // BIS Quarterly Review. – 2013. – Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bis.org/publ/qtrpdf/rqt1309f.pdf.
55. *Balla E.* Dynamic Provisioning: A Countercyclical Tool for Loan Loss Reserves / E. Balla, A. McKenna // Economic Quarterly. – 2009. – Vol. 95, iss. 4. – P. 383–418.
56. *Balteanu I.* Banking crises and sovereign defaults in emerging markets: exploring the links / I. Balteanu, A. Erce // Banco de Espana Working Paper. – 2014. – № 1414. – 46 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosTrabajo/14/Fich/dt1414e.pdf>.
57. Bank nonperforming loans to total gross loans (%) // The World Bank Group [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://data.worldbank.org/indicator/FB.AST.NPER.ZS/countries?Display=default>.
58. Bank recovery and resolution proposal: Frequently Asked Questions // European Commission. – 2012. – 6 June [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-416_en.htm.
59. Bank Regulation and Supervision around the World: A Crisis Update / M. Čihák, A. Demirgüç-Kunt, M. S. M. Peria, A. Mohseni-Cheraghlou // World Bank Policy and Research Working Paper. – 2012. – № 6286. – 50 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/12159/wps6286.txt?sequence=2>.
60. Banking Crises Database : Appendix / G. Caprio, D. Klingebiel, L. Laeven, G Noguera // Systemic Financial Crises / ed. by P. Honahan, L. Laeven. – Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2005.
61. Basel III – Part 2 – What’s on the menu // Causal Capital. – 2011. – 19 Feb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://causalcapital.blogspot.com/2011/02/basel-iii-part-2-whats-on-menu.html>.
62. Basel III leverage ratio framework and disclosure requirements // Basel Committee on Banking Supervision. – 2014. – Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bis.org/publ/bcbs270.pdf.

63. Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems // Basel Committee on Banking Supervision. – 2010. – Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bis.org/publ/bcbs189_dec2010.pdf.
64. Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems // Basel Committee on Banking Supervision. – 2011. – June [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bis.org/publ/babs189.htm>.
65. Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring // Basel Committee on Banking Supervision. – 2010. – Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bis.org/publ/bcbs188.pdf.
66. Basel III: The Liquidity Coverage Ratio and liquidity risk monitoring tools // Basel Committee on Banking Supervision. – 2013. – Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/bcbs238.pdf>.
67. *Bergstresser D.* CEO incentives and earnings management / D. Bergstresser, T. Philippon // *Journal of Financial Economics*. – 2006. – Vol. 80 – P. 511–529.
68. *Bernard V. L.* What Motivates Manager's Choice of Discretionary Accruals? / V. L. Bernard, D. J. Skinner // *Journal of Accounting and Economics*. – 1996. – Vol. 22. – P. 313–325.
69. *Bikker J. A.* Cyclical Pattern of Profit, Provisioning and Lending of Banks and Procyclicality of the New Basle Capital Requirement / J. A. Bikker, H. Hu // *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*. – 2002. – Vol. 55. – P. 143–175.
70. *Bikker J.* Bank Provisioning Behavior and Procyclicality / J. Bikker, A. Metzmakers // *The Nederlandsche Bank Research series supervision*. – 2002. – № 50.
71. *Borio C.* Procyclicality of the Financial System and Financial Stability: Issue and Policy Options / C. Borio, C. Furtine, P. Lowe // *BIS papers*. – 2001. – № 1. – P. 1–57.
72. *Boyd J.* Banking Crises and Crisis Dating: Theory and Evidence / J. Boyd, G. De Nicolò, E. Loukoianova // *IMF Working Papers*. – 2009. – WP/09/141 – 50 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09141.pdf>.
73. *Brown M.* Foreign Currency Loans – Demand or Supply Driven? / M. Brown, K. Kirschenmann, S. Ongena // *Swiss National Bank Working Paper*. – 2011. – № 2. – 56 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.snb.ch/n/mmr/reference/working_paper_2011_02/source/working_paper_2011_02.n.pdf.
74. *Calabria M. A.* Did Deregulation Cause the Financial Crisis? / M. A. Calabria // *CATO Policy Report*. – 2009. – Jul./Aug. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cato.org/policy-report/julyaugust-2009/did-deregulation-cause-financial-crisis>.
75. *Candelon B.* Banking and Debt Crises in Europe. The Dangerous Liaisons? / B. Candelon, E. C. Palm // *CESifo Working Paper*. – 2010. – № 3001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/_3001.html.
76. Capital requirements regulation and directive – CRR/CRD IV // European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/legislation-in-force/index_en.htm.
77. *Caprio G.* Bank Insolvencies: Cross-Country Experience / G. Caprio, D. Klingebiel // *World Bank Policy Research Working Paper*. – 1996. – PRWP1620. – 60 p.
78. *Caprio G.* Episodes of Systemic and Borderline Financial Crises / G. Caprio, D. Klingebiel. – Washington, D.C. : World Bank Mimeo. – 1999.
79. *Cavallo D.* Financial Dollarization: Help or Hindrance in Maintaining Stability? / D. Cavallo // *International Conference marking 20 years of the national currency of the Republic of*

- Kazakhstan (Almaty, 16 Nov. 2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cavallo.com.ar/wp-content/uploads/2013/11/Financial-dollarization1.pdf>.
80. *Claessens S.* Macro-prudential policies to mitigate financial system vulnerabilities in Emerging Markets / S. Claessens, S. R. Ghosh, R. Mihet // Journal of International Money and Finance. – 2013. – Vol. 39. – P. 153–185 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Poverty%20documents/EMERGING_WB_CH05_155-178.pdf.
81. Commission adopts detailed rules on contributions of banks to resolution funds – 21.10.2014 // European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm.
82. *Constâncio V.* The ECB and Macro-prudential policy: from research to implementation / V. Constâncio ; Speech at the Third Conference of the Macro-prudential Research Network (Frankfurt-am-Main, 23 June 2014) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140623_1.en.html.
83. *Curcioa D.* Discretionary provisioning and financial crisis: evidence from the European banks / D. Curcioa, A. De Simone, A. Gallo. – 2011.
84. *Cúrdia V.* The Central Bank Balance Sheet as an Instrument of Monetary Policy / V. Cúrdia, M. Woodford // Journal of Monetary Economics. – 2011. – № 1. – P. 54–79.
85. *Danthine J.-P.* A macroprudential progress report : speech at the Society for Financial Econometrics (Lugano, 11 Oct. 2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/review/r131014b.pdf>.
86. *Danthine J.-P.* Implementing macroprudential policies: the Swiss approach / J.-P. Danthine // Banque de France. Financial Stability Review. – 2014. – № 18.
87. *Demirgüç-Kunt A.* Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability? An Empirical Investigation // A. Demirgüç-Kunt, E. Detragiache // Journal of Monetary Economics. – 2002. – Vol. 49. – P. 1373–1406.
88. Disclosure for G-SIBs indicators as of 31 December 2013 // BNP Paribas. – 2014. – 31 July [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://media-cms.bnpparibas.com/file/60/7/disclosure_for_g-sibs_indicators_31-12-2013.32607.pdf.
89. *Drehmann M.* Anchoring countercyclical capital buffers: the role of credit aggregates / M. Drehmann, C. Borio, K. Tsatsaronis // BIS Working Papers. – 2011. – № 355 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/work355.pdf>.
90. *Dübel H.-J.* CEE Mortgage Market Regulation: Sector risk, regulation and policy issues in Central and Eastern European transition countries, with a special focus on Romania, Serbia, Croatia, Hungary, Poland and Turkey : Final report / H.-J. Dübel. – 2012. – Oct. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.finpolconsult.de/mediapool/16/169624/data/Housing_Finance/CEE/CEE_Mortgage_Regulation_EBRD_Oct_12.pdf.
91. *Duca J. V.* Credit standards and the bubble in US house prices: new econometric evidence / J. V. Duca, J. Muellbauer, A. Murphy // BIS Papers. – 2011. – № 64. – P. 83–89.
92. ESRB Recommendation on the macro-prudential mandate of national authorities (ESRB/2011/3): Follow-up Report – Overall assessment // European Systemic Risk Board. – 2014. – Jun. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.esrb.europa.eu/pub/recommendations/html/index.en.html>.
93. European Sovereign Debt and Banking Crises: Contagion, Spillovers and Causality // Moody's Investors Service. Credit policy. – 2014. – Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.moody.com>.

94. *Fillat J. L.* Addressing the pro-cyclicality of capital requirements with a dynamic loan loss provisions system / J. L. Fillat, J. Montoriol-Garriga // Federal Reserve Bank of Boston. Quantitative Analysis Unit Working Paper. – 2010. – № QAU10-4. – 33 p.
95. Finalising the Banking Union: European Parliament backs Commission's proposals (Single Resolution Mechanism, Bank Recovery and Resolution Directive, and Deposit Guarantee Schemes Directive) // European Commission. – 2014. – 15 Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-119_en.htm?locale=en.
96. Financial and regulatory reports // HSBC [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hsbc.com/investor-relations/financial-and-regulatory-reports>.
97. Financial Instruments: Amortised Cost and Impairment : Commentary Letter Basel Committee on Banking Supervision to International Accounting Standards Board of 30 June 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/bcbs/commentletters/iasb27.pdf>.
98. Financial Instruments: Expected Credit Losses / International Accounting Standards Board (IASB) // Exposure Draft. – 2013. – ED/2013/3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ifrs.org/Current-Projects/IASB-Projects/Financial-Instruments-A-Replacement-of-IAS-39-Financial-Instruments-Recognitio/Impairment/Exposure-Draft-March-2013/Comment-letters/Documents/ED-Financial-Instruments-Expected-Credit-Losses-March-2013.pdf>.
99. Financial Stability Review / European Central Bank. – 2014. – Май [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ecb.europa.eu/pub/fsr/html/index.en.html>.
100. First Report of Session 2012–13 / Parliamentary Commission on Banking Standards. – L. : The Stationery Office Ltd, 2012. – 144 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201213/jtselect/jtpcbcs/98/98.pdf>.
101. *Ford G.* Capital requirements and bank performance: A regional analysis / G. Ford, R. Weston // Conference of Economists, Perth. – 2001.
102. *Fudenberg D.* A Theory of Income and Dividend Smoothing Based on Incumbency Rents / D. Fudenberg, J. Tirole // Journal of Political Economy. – 1995. – Vol. 103, № 1. – P. 75–93.
103. George A. Akerlof, A. Michael Spence, Joseph E. Stiglitz: Markets with Asymmetric Information. – 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://online.sfsu.edu/mbar/ECON605/presentations/ASS1.pdf>.
104. *Gertler M.* Financial Intermediation and Credit Policy in Business Cycle Analysis / M. Gertler, N. Kiyotaki // Handbook of Monetary Economics : Vol. 3A / ed. by B. Friedman, M. Woodford. – Amsterdam : Elsevier, 2010. – P. 547–599.
105. Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement // The Bank for International Settlements [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bis.org/bcbs/g Sib.
106. Global systemically important banks: assessment methodology and the additional loss absorbency requirement / Basel Committee on Banking Supervision. – 2011. – Nov. – 26 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/bcbs201.pdf>.
107. Global systemically important banks: updated assessment methodology and the higher loss absorbency requirement / Basel Committee on Banking Supervision. – 2013. – Jul. – 23 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/bcbs255.pdf>.
108. *Glover J.* Lloyds to Raise Capital From CoCo Securities, Stock (Update3) / J. Glover // Bloomberg. – 2009. – 3 Nov. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aoC.bktCZJ1o>.

109. *Greenawalt M.* Bank loan loss provisions and the income smoothing hypothesis: An empirical analysis, 1976–1984 / M. Greenawalt, J. Sinkey, Jr. // *Journal of Financial Services Research*. – 1988. – Vol. 1, iss. 4. – P. 301–318.
110. G-SIB: Systematic importance indicators // Nordea [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nordea.com/Investor+Relations/Capital+adequacy+reports/G-SIB+Systematic+importance+indicators/1682122.html>.
111. Guidance for Supervisors on Market-Based Indicators of Liquidity // The Bank for International Settlements. – 2014 – Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/bcbs273.htm>.
112. Guidance on Recovery and Resolution Planning // The Financial Stability Board [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.financialstabilityboard.org/press/pr_130716.htm.
113. Guidelines on retail deposits subject to different outflows for purposes of liquidity reporting under Regulation (EU) № 575/2013, on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) № 648/2012 (Capital Requirements Regulation – CRR) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/liquidity-risk/guidelines-on-retail-deposits-subject-to-higher-outflows-for-the-purposes-of-liquidity-reporting#>.
114. Guidelines on the criteria to determine the conditions of application of Article 131(3) of Directive 2013/36/EU (CRD) in relation to the assessment of other systemically important institutions (O-SIIs) // EBA Consultation Paper. – 2014. – EBA/CP/2014/19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.eba.europa.eu/documents/10180/760486/EBA-CP-2014-19+\(CP+on+GL+on+the+criteria+for+assessment+of+O-SIIs\).pdf](https://www.eba.europa.eu/documents/10180/760486/EBA-CP-2014-19+(CP+on+GL+on+the+criteria+for+assessment+of+O-SIIs).pdf).
115. *Herring R.* Credit Risk and Financial Instability / R. Herring // *Oxford Review of Economic Policy*. – 1990. – № 15(3). – P. 63–79.
116. IASB completes reform of financial instruments accounting // IFRS Foundation. – 2014. – 24 Jul. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ifrs.org/Alerts/PressRelease/Pages/IASB-completes-reform-of-financial-instruments-accounting-July-2014.aspx>.
117. *Igan D.* Do Loan-to-value and Debt-to-Income limits work? Evidence from Korea / D. Igan, H. Kang // *IMF Working Paper*. – 2011. – № WP/11/297.
118. Implementing CRD IV: capital buffers // Bank of England. Prudential regulation authority. Policy Statement. – 2014. – PS3/14. – 18 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bankofengland.co.uk/pru/Documents/publications/ps/2014/ps314.pdf>.
119. Implementing the Bank Recovery and Resolution Directive // Bank of England. Prudential regulation authority. Consultation Paper. – 2014. – CP13/14. – 6 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bankofengland.co.uk/pru/Documents/publications/cp/2014/cp1314.pdf>.
120. Investor Relations // Credit Suisse [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.credit-suisse.com/ch/en/about-us/investor-relations.html>.
121. *Kaminsky G. L.* The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payments Problems / G. L. Kaminsky, C. M. Reinhart // *The American Economic Review*. – 1999. – Vol. 89, № 3. – P. 473–500 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.theicg.org/sites/default/files/sessions/The%20Twin%20Crises_The%20Causes%20of%20Banking%20and%20Balance%20of%20Payments%20Problems.pdf.
122. Key aspects of macroprudential policy: Executive summary // International Monetary Fund. – 2013. – 10 Jun. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013b.pdf>.

123. *Kroszner R. S.* The Response of the Federal Reserve to the Recent Banking and Financial Crisis / R. S. Kroszner, W. Melick ; presented at the conference “An Ocean Apart? Comparing Transatlantic Responses to the Financial Crisis” organized by the Banca d’Italia, Bruegel Institute, and the Peterson Institute of International Economics, with the support of the European Commission (Rome, 10–11 September 2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/ocean_apart/sessione3/12_KrosznerMelickDraft.pdf.
124. *Laeven L.* Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly / L. Laeven, F. Valencia // IMF Working Paper. – 2010. – № WP/10/146. – 36 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10146.pdf>.
125. *Laeven L.* Systemic Banking Crises Database: An Update / L. Laeven, F. Valencia // IMF Working Paper. – 2012. – № WP/12/163. – 32 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12163.pdf>.
126. *Laeven L.* Systemic Banking Crises: a new database / L. Laeven, F. Valencia // IMF Working Paper. – 2008. – № WP/08/224. – 78 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08224.pdf>.
127. *Laina P.* Leading indicators of systemic banking crises: Finland in a panel of EU countries / P. Laina, J. Nyholma, P. Sarlinb // Bank of Finland Research. Discussion Papers. – 2014. – № 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ideas.repec.org/p/hhs/bofrdp/2014_014.html.
128. *Lambert R. A.* Income Smoothing as Rational Equilibrium Behavior / R. A. Lambert // The Accounting Review. – 1984. – Vol. LIX, № 4. – P. 604–618.
129. Liquidity – Banks: FINMA Circular 2013/6 // KPMG. – 2013. – Mar. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kpmg.com/CH/en/Library/Legislative-Texts/Documents/pub-20130709-finma-circular-2013-6-en.pdf>.
130. Macroprudential Policy Tools and Frameworks: Progress Report to G20 / Financial Stability Board, International Monetary Fund, Bank for International Settlements. – 2011. – 27 Oct. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/102711.pdf>.
131. *Main C.* Scandinavian CoCos, China Parts, U.K. Banks: Compliance / C. Main // Bloomberg. – 2014. – 21 Jul. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bloomberg.com/news/2014-07-21/scandinavian-cocos-china-car-parts-u-k-big-banks-compliance.html>.
132. *McLaughlin P.* Did Deregulation Cause the Financial Crisis? Examining a Common Justification for Dodd-Frank / P. McLaughlin, R. Greene // George Mason University. Mercatus Center. – 2013. – 19 Jul. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mercatus.org/publication/did-deregulation-cause-financial-crisis-examining-common-justification-dodd-frank>.
133. Methodological note EU-wide Stress test 2014: Version 2.0 // European Banking Authority. – 2014. – 29 Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/669262/Methodological+Note.pdf>.
134. Monetary Authority of Singapore FINAL draft implementing technical standards on additional liquidity monitoring metrics 415(3)(b) of Regulation (EU) № 575/2013 // The European Banking Authority. – 2013. – 18 Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/531016/EBA-ITS-2013-11+%28Final+draft+ITS+on+additional+monitoring+metrics%29.pdf>.
135. *Montgomery L.* Recent developments affecting depository institutions / L. Montgomery // FDIC Banking Review. – 1998. – Vol. 11, № 4. – P. 26–34.

136. New IFRS Rules Likely to Raise Bank Loan Loss Provisions // Fitch Ratings. – 2014. – 25 Jul. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.fitchratings.com/gws/en/fitchwire/fitchwirearticle/New-IFRS-Rules?pr_id=841615.
137. News Release – Bank of England consults on implementation of loan-to-income ratio limit for mortgage lending // Bank of England. – 2014. – 26 Jun. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Pages/news/2014/094.aspx>.
138. *Norden L.* Bank Earnings Management Through Loan Loss Provisions: A Double-Edged Sword? / L. Norden, A. Stoian // De Nederlandsche Bank Working Paper. – 2013. – № 404 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dnb.nl/en/home/index.jsp>.
139. *Noyer Ch.* Macroprudential policy: from theory to implementation / Ch. Noyer // Financial Stability Review. – 2014. – № 18. – P. 7–11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/banque_de_france/publications/FSR18_Noyer.pdf.
140. On access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC. Directive 2013/36/EU of the European parliament and of the council of 26 June 2013 // Official Journal of the European Union. – 2013. – 27 Jun. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:176:0338:0436:EN:PDF>.
141. *Ordóñez M. F.* Mechanisms to prevent and manage banking crises in the future / M. F. Ordóñez // BIS central bankers' speeches. – 2011. – 1 Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/review/r111207a.pdf>.
142. Overview of Financial Stability – Spring 2014 // De Nederlandsche Bank. – 2014. – Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dnb.nl/en/publications/dnb-publications/overview-of-financial-stability>.
143. *Pérez Montes C.* Top-down stress tests as a macro-prudential tool: methodology and practical application / C. Pérez Montes, C. Trucharte Artigas // Estabilidad Financiera. – 2013. – № 24. – P. 90–107 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/13/Mayo/Fic/ref2013245.pdf>.
144. *Petersen A.-K.* The banking union in a nutshell / A.-K. Petersen // Allianz Global Investors. – 2014. – May [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.allianzgi.com/en/Market-Insights/Pages/The-banking-union-in-a-nutshell.aspx>.
145. Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions // Financial Stability Board. – 2011 – 4 Nov. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104bb.pdf.
146. Potential Risks Associated with Investing in Contingent Convertible Instruments : Statement // The European Securities and Markets Authority. – 2014. – ESMA/2014/944 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.esma.europa.eu/system/files/2014-944_statement_on_potential_risks_associated_with_investing_in_contingent_convertible_instruments.pdf.
147. Preparing for the 2014 EBA Stress Test // Moody's Analytics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moodyanalytics.com/Prepare-EBA-Stress-Test>.
148. Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision // Bank for International Settlements. Basel Committee on Banking Supervision. – 2008. – Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bis.org/publ/bcbs144.htm.

149. Recommendation of the European systemic risk board ESRB/2011/3 of 22 December 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/ESRB_Recommendation_on_National_Macroprudential_Mandates.pdf?87d545ebc9fe76b76b6c545b6bad218c.
150. Recommendations on asset quality reviews // European Banking Authority. – 2013. – 21 Oct. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/449802/EBA-Rec-2013-04+Recommendations+on+asset+quality+reviews.pdf>.
151. Recovery and resolution plans // Bank of England. Prudential Regulation Authority. Policy Statement. – 2013. – PS8/13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bankofengland.co.uk/pru/Documents/publications/policy/2013/recoveryresolution8-13.pdf>.
152. *Reinhart C. M.* This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly / C. M. Reinhart, K. R. Rogoff. – Princeton : Princeton University Press, 2011. – 512 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://press.princeton.edu/titles/8973.html>.
153. *Reinhart C.* This Time Is Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises / C. Reinhart, K. Rogoff // NBER Working Paper. – 2008. – № 13882. – 123 p.
154. Report 2013 – Economic and Financial Developments // National Bank of Belgium. – 2014. – Feb. [Електронний ресурс] Режим доступу: http://www.nbb.be/pub/06_00_00_00_00/06_02_00_00_00/06_02_01_00_00.htm?l=en.
155. Report of the Financial Stability Forum on Addressing Procyclicality in the Financial System // Financial Stability Forum. – 2009. – 2 Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.financialstabilityboard.org/publications/r_0904a.pdf.
156. Report on impact assessment for liquidity measures under Article 509(1) of the CRR // European Banking Authority. – 2013. – 20 Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/16145/EBA+BS+2013+415+Report+regarding+LCR+impact.pdf>.
157. Report on the use and benefits from central banks' funding support measures // European Banking Authority. – 2014. – Jun. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.eba.europa.eu>.
158. Reporting of short-term liquidity coverage ratio LCR // Swiss National Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.snb.ch/en/emi/LCR>.
159. Results of the Basel III monitoring exercise as of 30 June 2013 // The Bank for International Settlements. – 2014. – March [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/bcbs278.htm>.
160. Risk Outlook 2014: The financial market in Norway / Finanstilsynet. – Oslo, 2014. – 82 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.finanstilsynet.no/Global/English/Reports/Risk%20Outlook%20Reports/Risk_Outlook_2014.pdf.
161. *Rychtárik Š.* Analytical background for the counter-cyclical capital buffer decisions in Slovakia / Š. Rychtárik // BIATEC. – 2014. – № 4. – P. 10–15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.nbs.sk/_img/Documents/_PUBLIK_NBS_FSR/Biatec/Rok2014/04-2014/03_biatic14-04_rychtarik.pdf
162. *Saurina J.* Dynamic Provisioning: The Experience of Spain / J. Saurina // Crisis Response: Public policy for the private sector. – 2009. – № 7. – 6 p.
163. *Shin Hyun Song.* Non-Core Liabilities Tax as a Tool for Prudential Regulation : Policy Memo / Shin Hyun Song. – 2010. – 19 Feb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.princeton.edu/~hsshin/www/NonCoreLiabilitiesTax.pdf>.

164. Solid capital structure under Basel 3 // *Crédit Agricole*. – 2013. – 7 Nov. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.credit-agricole.com.
165. Sovereign default probabilities online // *Deutsche Bank Research* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.dbresearch.com>.
166. State aid: Commission adapts crisis rules for banks – frequently asked questions // *European Commission*. – 2013. – 15 Oct. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-886_en.htm.
167. State aid: Commission adapts crisis rules for banks – frequently asked questions // *European Commission*. – 2013. – 10 July [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-672_en.htm.
168. Stress testing the UK banking system: key elements of the 2014 stress test // *Bank of England*. – 2014. – Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bankofengland.co.uk/financialstability/Documents/fpc/keyelements.pdf>.
169. Switzerland: Financial Sector Stability Assessment // *IMF Country Report*. – 2014. – № 14/143 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=41590.0>.
170. The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (H.R. 4173). – P. 30 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=111_cong_bills&docid=f:h4173enr.txt.pdf.
171. The financial crisis inquiry report: Final report of the National commission on the causes of the financial and economic crisis in the United States / Official government edition. – 2011. – 21 Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://fcic-static.law.stanford.edu/cdn_media/fcic-reports/fcic_final_report_full.pdf.
172. The impact of sovereign credit risk on bank funding conditions // *CGFS Papers*. – 2011. – № 43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/cgfs43.pdf>.
173. The impact of the Eurosystem's covered bond purchase programme on the primary and secondary markets / J. Beirne, L. Dalitz, J. Ejsing et al. // *The European Central Bank Occasional Paper Series*. – 2011. – № 122 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scrops/ecbocp122.pdf>.
174. The Liquidity Coverage Ratio and liquidity risk monitoring tools // *Basel Committee on Banking Supervision*. – 2013. – Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/bcbs238.pdf>.
175. The New Basel III Framework: Navigating Changes in Bank Capital Management // *Price-waterhouseCoopers LLP*. – 2010. – 49 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pwc.com/us/en/financial-services/publications/viewpoints/assets/viewpoint-Basel-III.pdf>.
176. The restructuring of the banking sector in Spain // *Banco de España* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bde.es/bde/en/secciones/prensa/infointeres/reestructuracion>.
177. The Royal Bank of Scotland Group plc – G-SIB Indicators Disclosure // *Royal Bank of Scotland*. – 2014. – 31 July [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.investors.rbs.com/~media/Files/R/RBS-IR/results-center/g-sib-indicators-%20disclosure.pdf>.
178. The Swedish Mortgage Market 2013 // *Finansinspektionen*. – 2013. – Mar. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fi.se/upload/43_Utredningar/20_Rapporter/2013/bolan_2013eng_2.pdf.

179. The Systemic Risk of European Banks during the Financial and Sovereign Debt Crises / B. Lamont, R. Correa, X. Huang, H. Zhou // Board of Governors of the Federal Reserve System. International Finance Discussion Papers. – 2013. – № 1083 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.federalreserve.gov/pubs/ifdp/2013/1083/ifdp1083.pdf>.
180. *Trucharte C.* Spanish dynamic provisions: main numerical features / C. Trucharte, J. Saurina // Banco de España. Estabilidad Financiera. – 2013. – NÚM. 25. – P. 9–48 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.asbaweb.org/E-News/enews-36/CONTR/3%20Contrib.pdf>.
181. *Verhelst S.* Assessing the Single supervisory mechanism: passing the point of no return for Europe's banking union / S. Verhelst // The Egmont Papers. – 2013. – № 58. – 57 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2013/07/Egmont-papers-58.pdf>.
182. *Weil J.* The EU Smiled While Spain's Banks Cooked the Books / J. Weil // Bloomberg View. – 2012. – 14 Jun. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.bloombergview.com/articles/2012-06-14/the-eu-smiled-while-spain-s-banks-cooked-the-books>.
183. *Weske M.* Business Process Management: Concepts, Languages, Architectures / M. Weske. – 2nd ed. – Heidelberg, 2012. – XVI, 404 p.
184. *Wilson H.* Bank CoCo bond market could be worth £590bn / H. Wilson // The Telegraph. – 2011. – 8 Feb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/banksandfinance/8309391/Bank-CoCo-bond-market-could-be-worth-590bn.html>.
185. Work on the Liquidity Coverage Ratio finalised by the Basel Committee // The Bank for International Settlements. – 2014. – 12 Jan. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.bis.org/press/p140112c.htm>.

**Додаток А. Динаміка частки проблемних кредитів
у загальному кредитному портфелі, %**

Країна	2009	2010	2011	2012	2013
Країни колишнього СРСР	9,27	9,58	8,48	8,94	8,50
Вірменія	4,9	3,0	3,4	3,7	5,6
Білорусь	4,2	3,5	4,2	5,5	4,6
Грузія	6,3	5,9	4,5	3,7	3,9
Казахстан	18,9	20,9	20,7	19,4	19,5
Киргизія	8,2	15,8	10,2	7,2	5,5
Молдова	16,4	13,3	10,7	14,5	12,4
Таджикистан	9,6	7,5	7,2	9,5	11,7
Україна	13,7	15,3	14,7	16,5	12,9
Узбекистан	1,2	1,0	0,7	0,5	0,4
Країни ЄС	6,49	7,64	8,29	9,34	10,64
Австрія	2,3	2,8	2,7	2,8	2,9
Бельгія	3,1	2,8	3,3	3,8	3,8
Хорватія	7,7	11,1	12,3	13,8	15,4
Кіпр	4,5	5,6	9,6	18,6	30,3
Чехія	4,6	5,4	5,2	5,2	5,2
Данія	3,3	4,1	3,7	6,0	4,8
Естонія	5,2	5,4	4,0	2,6	1,5
Фінляндія	0,6	0,6	0,5	0,5	Н. Д.
Франція	4,0	3,8	4,3	4,3	4,3
Німеччина	3,3	3,2	3,0	2,9	Н. Д.
Греція	7,0	9,1	14,4	23,3	31,3
Угорщина	6,7	9,8	13,4	15,8	17,6
Ісландія	14,1	18,3	11,6	6,4	5,1
Ірландія	9,8	12,5	16,1	24,6	24,6
Італія	9,4	10	11,7	13,7	15,1
Латвія	14,3	15,9	14,1	8,7	6,4
Литва	24	23,3	18,8	14,8	12,5
Мальта	6,2	7,4	7,3	8,2	9,2
Нідерланди	3,2	2,8	2,7	3,1	3,2
Норвегія	1,3	1,5	1,7	1,5	1,3
Польща	4,3	4,9	4,7	5,2	5,2
Португалія	4,8	5,2	7,5	9,8	11,0
Румунія	7,9	11,9	14,3	18,2	21,6
Болгарія	6,4	11,9	15	16,6	Н. Д.
Сербія	15,7	16,9	20	18,6	20,6
Словаччина	5,3	5,8	5,6	5,2	5,1
Словенія	5,8	8,2	11,8	15,2	18,0

Закінчення додатка А

Країна	2009	2010	2011	2012	2013
Іспанія	4,1	4,7	6,0	7,5	8,2
Швеція	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6
Туреччина	5,0	3,5	2,6	2,7	2,6
Інші розвинуті країни	2,19	2,10	1,89	1,67	1,40
Австралія	2,0	2,2	2,0	1,7	1,4
Канада	1,3	1,2	0,8	0,6	0,6
Японія	2,5	2,5	2,4	2,4	2,3
Люксембург	0,7	0,2	0,4	0,1	0,2
Нова Зеландія	1,7	2,1	1,7	1,4	1,2
Сінгапур	2,0	1,4	1,1	1,0	0,9
Швейцарія	1,0	0,9	0,8	0,8	Н. Д.
Великобританія	3,5	4,0	4,0	3,7	Н. Д.
США	5,0	4,4	3,8	3,3	3,2
Країни BRICS	4,68	4,12	3,70	3,56	3,46
Бразилія	4,2	3,1	3,5	3,4	2,9
КНР	1,6	1,1	1,0	1,0	1,0
Індія	2,2	2,4	2,7	3,4	3,8
Росія	9,5	8,2	6,6	6,0	6,0
Південно-Африканська Республіка	5,9	5,8	4,7	4,0	3,6

Складено за: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://data.worldbank.org/indicator/FB.AST.NPER.ZS/countries?Display=default>.

Додаток Б. Кредитна активність банків за участю держави в капіталі у 2014 р., млн грн

Банк	Показник	01.01.2014	01.04.2014	01.06.2014	01.07.2014	01.08.2014	01.09.2014
АТ "Укрексімбанк"	ОВАП, млн грн	21 075,3	25 767,4	27 692,1	27 348,2	27 076,1	30 969,8
	Кредитний портфель клієнтів, млн грн	46 492,1	55 865,6	56 985,8	58 109,4	58 287,8	62 724,5
	Кредитний портфель клієнтів в активах, %	44,7	47,3	47,0	47,1	47,4	47,7
	Частка прострочених кредитів, %*	15,4	16,0	16,8	16,7	16,9	18,4
АТ "Ощадбанк"	ОВАП, млн грн	24 090,2	24 854,7	29 223,3	27 657,5	26 968,6	26 771,4
	Кредитний портфель клієнтів, млн грн	58 771,1	65 875,5	68 950,1	70 365,8	69 647,8	73 644,3
	Кредитний портфель клієнтів в активах, %	50,2	52,6	54,0	53,8	55,2	55,8
	Частка прострочених кредитів, %*	7,3	7,9	9,2	8,7	9,3	9,4
АБ "Укргазбанк"	ОВАП, млн грн	4 324,4	3 643,7	4 040,9	3 614,6	3 586,1	4 453,9
	Кредитний портфель клієнтів, млн грн	1 519,6	1 620,9	1 522,1	1 522,4	1 533,6	1 200,4
	Кредитний портфель клієнтів в активах, %	46,9	52,7	51,3	51,2	51,1	50,0
	Частка прострочених кредитів, %*	24,4	26,0	25,8	25,0	25,7	25,9
АТ "Український банк реконструкції та розвитку"	ОВАП, млн грн	9,0	14,0	14,9	15,2	15,3	20,0
	Кредитний портфель клієнтів, млн грн	16,6	15,8	15,1	14,8	14,6	14,3
	Кредитний портфель клієнтів в активах, %	12,8	13,5	12,9	12,6	12,4	12,2
	Частка прострочених кредитів, %*	0,2	1,9	3,4	4,2	4,6	5,7
ПАТ "АКБ "Київ"	ОВАП, млн грн	104,0	101,5	59,5	43,5	39,6	26,5
	Кредитний портфель клієнтів, млн грн	1 519,6	1 620,9	1 522,1	1 522,4	1 533,6	1 200,4
	Кредитний портфель клієнтів в активах, %	39,6	40,2	39,3	38,9	39,0	35,4
	Частка прострочених кредитів, %*	79,9	85,6	85,1	86,1	86,6	83,6

* Частка суми прострочення у загальному портфелі кредитів клієнтам та кредитів і депозитів у банках.

Джерело: регулятивна звітність банків.

**Додаток В. Динаміка клієнтської бази банків за участю держави
в капіталі у 2014 р.**

Банк	Показник	01.01.2014	01.04.2014	01.07.2014	01.10.2014
Розмір залишків коштів клієнтів, млн грн					
Укрексімбанк	Кошти СГД	22 697,10	25 589,55	28 498,13	50 407,12
	Кошти ФО	17 048,40	18 061,92	19 118,00	19 614,29
	Кошти НФУ	1 048,35	1 144,46	1 328,87	1 405,46
	Кошти бюджетних установ	1 695,17	1 901,74	2 173,66	2 191,83
Ощадбанк	Кошти СГД	9 399,93	7 687,04	8 344,05	10 552,37
	Кошти ФО	35 070,34	32 563,73	32 542,21	33 168,45
	Кошти НФУ	986,02	1 147,54	1 714,60	1 994,59
	Кошти бюджетних установ	3,5	22,72	32,69	51,81
Укргазбанк	Кошти СГД	2 094,75	1 947,35	3 068,71	3 709,46
	Кошти ФО	5 601,71	5 645,19	6 307,23	6 252,71
	Кошти НФУ	861,22	1 593,40	1 672,49	884,51
	Кошти бюджетних установ	11,98	16,62	17,68	19,73
УБРР	Кошти СГД	0,22	0,34	0,4	0,24
	Кошти ФО	0	0	0	0
	Кошти НФУ	0,05	0,02	0	0,01
	Кошти бюджетних установ	0	0	0	0
Родовід Банк	Кошти СГД	144,26	156,62	155,06	156,75
	Кошти ФО	34,47	39,06	39,86	40,79
	Кошти НФУ	9,86	10,03	10,05	9,37
	Кошти бюджетних установ	0	0	0	0
Банк "Київ"	Кошти СГД	49,18	52,44	52,98	60,98
	Кошти ФО	359,17	373,96	368,76	352,61
	Кошти НФУ	6,15	5,44	5,39	5,26
	Кошти бюджетних установ	0	0	0	0
Залежність банків в ресурсах від коштів клієнтів, %					
Укрексімбанк	Частка коштів клієнтів у зобов'язаннях	55,80	53,40	55,10	62,60
	Зміна коштів клієнтів з початку року		9,90	20,30	73,30

Закінчення додатка В

Банк	Показник	01.01.2014	01.04.2014	01.07.2014	01.10.2014
Ощадбанк	Частка коштів клієнтів у зобов'язаннях	54,70	45,90	44,80	48,90
	Зміна коштів клієнтів з початку року	–	–8,90	–6,20	0,70
Укргазбанк	Частка коштів клієнтів у зобов'язаннях	44,50	53,80	60,00	58,60
	Зміна коштів клієнтів з початку року	–	7,40	29,10	26,80
УБРР	Частка коштів клієнтів у зобов'язаннях	0,60	1,00	1,10	0,70
	Зміна коштів клієнтів з початку року	–	32,80	45,20	–9,00
Родовід Банк	Частка коштів клієнтів у зобов'язаннях	3,60	3,90	3,90	3,90
	Зміна коштів клієнтів з початку року	–	9,10	8,70	9,70
Банк "Київ"	Частка коштів клієнтів у зобов'язаннях	31,10	32,50	32,40	32,20
	Зміна коштів клієнтів з початку року	–	4,20	3,00	1,10

Джерело: регулятивна звітність банків.

Додаток Г. Динаміка активів та регулятивного капіталу вибірки державних банків, млн грн

Банк	Показник	01.01.2014	03.02.2014	03.03.2014	01.04.2014	05.05.2014	02.06.2014	01.07.2014	01.08.2014	02.09.2014	01.10.2014
Укресімбанк	Загальні активи	104 589,10	100 744,24	112 527,38	118 051,72	121 788,82	121 354,83	122 982,36	123 185,95	128 517,56	148 728,36
	Регулятивний капітал	20 094,80	20 160,66	20 332,70	21 385,72	20 079,33	20 232,50	20 539,59	20 498,63	20 286,78	19 709,92
Ощадбанк	Загальні активи	116 617,03	115 466,73	121 488,92	124 845,93	127 909,55	127 547,71	130 579,20	125 988,48	130 087,06	129 454,48
	Регулятивний капітал	19 351,02	19 517,22	19 290,65	19 394,08	19 071,24	18 761,14	18 851,41	19 036,70	18 563,49	19 171,02
Укргазбанк	Загальні активи	28 716,62	26 154,70	28 299,39	27 211,06	28 468,01	28 000,42	28 777,98	27 796,80	29 095,05	29 222,62
	Регулятивний капітал	4 511,38	4 585,56	4 562,68	4 611,16	4 598,85	4 429,00	4 327,69	4 268,31	4 614,70	4 281,00
Банк "Київ"	Загальні активи	3 839,68	3 862,07	4 002,26	4 033,53	3 885,95	3 870,05	3 915,08	3 936,17	3 368,40	3 328,56
	Регулятивний капітал	533,24	525,49	416,74	335,63	383,70	340,76	412,52	338,76	276,43	296,88
Родовід Банк	Загальні активи	16 355,05	16 380,28	16 735,08	16 908,15	17 003,12	17 027,64	17 048,31	17 046,24	17 221,49	17 121,44
	Регулятивний капітал	3 345,00	3 304,95	3 290,83	3 267,52	3 244,55	3 187,20	3 107,77	3 006,00	2 970,21	2 935,79
УБРР	Загальні активи	129,37	116,70	116,83	116,98	117,00	117,05	117,20	117,43	117,27	117,33
	Регулятивний капітал	100,06	99,81	99,83	99,52	99,28	98,95	95,56	95,27	95,07	94,88

Джерело: регулятивна звітність банків.

ДОДАТКИ

Додаток 1. Динаміка доходів та видатків зведеного і Державного бюджетів України

Показники		2007	2008	2009	2010 ²	2011	2012	2013 ³
ВВП	млн грн (у фактично діючих цінах) ¹	720 731	948 056	913 345	1 082 569	1 302 079	1 411 238	1 454 931
	% до попереднього року (у порівнянних цінах)	107,9	102,3	85,2	104,1	105,2	100,3	100,0
Зведений бюджет								
Доходи	млн грн	219 936,5	297 893,0	272 967,0	314 506,3	398 553,6	445 525,3	442 788,7
	% до ВВП	30,5	31,4	29,9	29,1	30,6	31,6	30,4
Видатки	млн грн	226 054,4	309 203,7	307 399,4	377 842,8	416 853,6	492 454,7	505 843,8
	% до ВВП	31,4	32,6	33,7	34,9	32,0	34,9	34,8
Кредитування	млн грн	1 583,9	2 813,8	2 825,8	1 348,4	4 757,9	3 856,3	535,2
	% до ВВП	0,2	0,3	0,3	0,1	0,4	0,3	0,04
Дефіцит “-” / профіцит “+”	млн грн	-7 701,7	-14 124,5	-37 258,1	-64 684,9	-23 057,9	-50 785,7	-63 590,3
	% до ВВП	-1,1	-1,5	-4,1	-6,0	-1,8	-3,6	-4,4
Державний бюджет								
Доходи, усього, у т. ч. трансферти з місцевих бюджетів	млн грн	165 939,2	231 722,9	209 700,3	240 615,2	314 616,9	346 054,0	339 226,9
	млн грн	4 351,7	7 702,0	7 769,0	6 624,8	2 718,6	1 342,5	1 609,3
	% до ВВП	23,0	24,4	23,0	22,2	24,2	24,5	23,3
Видатки, усього, у т. ч. трансферти з місцевих бюджетів	млн грн	174 254,3	241 490,1	242 437,2	303 588,7	333 459,5	395 681,5	403 456,1
	млн грн	44 655,0	59 113,6	62 180,1	77 766,2	94 875,0	124 459,6	115 848,3
	% до ВВП	24,2	25,5	26,5	28,0	25,6	28,0	27,7
Кредитування	млн грн	1 527,7	2 734,8	2 780,3	1 292,0	4 715,0	3 817,7	477,5
	% до ВВП	0,2	0,3	0,3	0,1	0,4	0,3	0,03
Дефіцит “-” / профіцит “+”	млн грн	-9 842,9	-12 502,0	-35 517,2	-64 265,5	-23 557,6	-53 445,2	-64 706,7
	% до ВВП	-1,4	-1,3	-3,9	-5,9	-1,8	-3,8	-4,4

¹ За методологією системи національних рахунків 1993 р.

² З урахуванням погашення заборгованості минулих років із відшкодування ПДАВ у сумі 16,4 млрд грн за спеціальним фондом Державного бюджету України шляхом випуску ОВДП відповідно до ст. 25 Закону України “Про Державний бюджет України на 2010 рік” та випуску ОВДП на збільшення статутного капіталу Державної іпотечної установи у сумі 2 млрд грн згідно зі ст. 75 зазначеного закону.

³ За 2013 р. враховано уточнені дані Державної служби статистики України щодо обсягу номінального ВВП.

Складено за даними Міністерства фінансів України.

Додаток 2. Структура доходів та видатків зведеного бюджету України, %

Показники	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Доходи, усього, у тому числі:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
державний бюджет	73,5	75,2	74,0	74,4	78,3	77,4	76,2
місцеві бюджети	26,5	24,8	26,0	25,6	21,7	22,6	23,8
Видатки, усього, у тому числі:	100,0 ¹	100,0 ¹	100,0 ²	100,0 ²	100,0 ²	100,0 ²	100,0 ²
державний бюджет	57,6	59,3	58,6	59,8	57,2	55,1	56,9
місцеві бюджети	42,4	40,7	41,4	40,2	42,8	44,9	43,1

¹ З урахуванням кредитування та погашення.

² Без кредитування.

Складено за даними Міністерства фінансів України.

Додаток 3. Доходи зведеного бюджету України, тис. грн

Доходи	2011	2012	2013
Податкові надходження	334 691 903,5	360 567 217,4	353 968 121,7
у тому числі:			
Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	115 321 499,0	123 885 406,9	127 144 918,8
у тому числі:			
податок на доходи фізичних осіб	60 224 521,9	68 092 388,4	72 151 072,4
податок на прибуток підприємств	55 096 977,1	55 793 018,6	54 993 846,4
Податки на власність	673 674,0	685 186,3	576 699,5
Збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів ¹	14 826 410,0	17 537 352,2	28 862 964,5
з них:			
збір за спеціальне використання лісових ресурсів	269 459,5	316 757,5	354 656,1
збір за спеціальне використання води	1 170 341,4	1 363 190,3	1 474 930,1
плата за користування надрами ¹	2 683 950,2	3 271 598,2	14 225 339,8
плата за землю	10 700 931,2	12 581 711,4	12 802 900,4
плата за використання інших природних ресурсів	1 727,7	4 094,8	5 138,1
Внутрішні податки на товари та послуги	164 012 931,5	177 255 572,4	164 937 494,7
у тому числі:			
податок на додану вартість	130 093 753,2	138 826 824,1	128 269 307,9
акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)	26 097 121,3	28 660 975,3	27 721 345,7
акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)	7 822 057,0	9 767 773,0	8 946 841,1
Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	11 774 036,2	13 186 515,6	13 342 503,2
з них:			
ввізне мито	10 462 776,3	12 985 787,9	13 264 637,6
вивізне мито	1 311 306,2	200 770,3	77 865,6
Рентна плата, збори на паливно-енергетичні ресурси ¹	21 145 591,4	17 654 293,6	5 700 264,0
Місцеві податки і збори, включаючи нараховані до 1 січня 2011 року	2 549 797,6	5 456 915,1	7 314 096,7
Інші податки та збори	4 387 963,8	4 905 975,2	6 089 180,3
з них:			
екологічний податок	2 275 886,1	2 816 008,3	3 899 487,0
фіксований сільськогосподарський податок	121 873,5	130 969,3	130 282,4
збір за забруднення навколишнього природного середовища	430 427,3	42 697,6	16 934,7
Неподаткові надходження	60 003 652,0	80 923 315,5	84 981 018,9
у тому числі:			
Доходи від власності та підприємницької діяльності	17 661 991,8	32 808 638,6	33 744 150,1
з них кошти, що перераховуються Національним банком України відповідно до Закону України "Про Національний банк України"	11 898 253,0	23 600 000,0	28 308 159,8

Закінчення додатка 3

Доходи	2011	2012	2013
Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності	4 459 053,3	7 174 047,0	7 088 755,7
Інші неподаткові надходження	6 360 045,5	6 745 859,8	6 245 135,4
Власні надходження бюджетних установ	31 522 561,4	34 194 770,2	37 902 977,7
Доходи від операцій з капіталом	2 347 531,8	2 985 765,0	1 636 963,9
у тому числі:			
Надходження від продажу основного капіталу	595 117,6	809 690,7	687 232,7
Надходження від реалізації державних запасів товарів	333 532,4	1 078 519,3	186 974,2
Кошти від продажу землі і нематеріальних активів	1 418 881,9	1 097 554,9	762 757,0
Від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій	481 351,6	222 864,0	1 529 275,1
Цільові фонди	1 029 136,3	826 110,3	673 309,6
у тому числі:			
Надходження до Фонду соціального захисту інвалідів	206 397,4	254 550,6	202 709,9
Цільові фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади	822 738,9	571 559,7	470 599,7
ВСЬОГО ДОХОДІВ	398 553 575,2	445 525 272,1	442 788 689,3

¹ З 2013 р. рентну плату за видобуток нафти, природного газу та газового конденсату включено до складу плати за користування надрами.

Джерело: Бюджет України 2013: стат. зб. / Міністерство фінансів України. – К., 2014. – С. 21–22.

Додаток 4. Структура доходів зведеного бюджету України, %

Доходи	2011	2012	2013
ВСЬОГО ДОХОДІВ	100,0	100,0	100,0
Податкові надходження	84,0	80,9	79,9
у тому числі:			
Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	28,9	27,8	28,7
у тому числі:			
податок на доходи фізичних осіб	15,1	15,3	16,3
податок на прибуток підприємств	13,8	12,5	12,4
Податки на власність	0,2	0,2	0,1
Збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів ¹	3,7	3,9	6,5
з них:			
збір за спеціальне використання лісових ресурсів	0,1	0,1	0,1
збір за спеціальне використання води	0,3	0,3	0,3
плата за користування надрами ¹	0,7	0,7	3,2
плата за землю	2,7	2,8	2,9
плата за використання інших природних ресурсів	0,00	0,00	0,00
Внутрішні податки на товари та послуги	41,2	39,8	37,2
у тому числі:			
податок на додану вартість	32,6	31,2	29,0
акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)	6,5	6,4	6,3
акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)	2,0	2,2	2,0
Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	3,0	3,0	3,0
з них:			
ввізне мито	2,6	2,9	3,0
вивізне мито	0,3	0,05	0,02
Рентна плата, збори на паливно-енергетичні ресурси ¹	5,3	4,0	1,3
Місцеві податки і збори, включаючи нараховані до 1 січня 2011 року	0,6	1,2	1,7
Інші податки та збори	1,1	1,1	1,4
з них:			
екологічний податок	0,6	0,6	0,9
фіксований сільськогосподарський податок	0,03	0,03	0,03
збір за забруднення навколишнього природного середовища	0,1	0,01	0,00
Неподаткові надходження	15,1	18,2	19,2
у тому числі:			
Доходи від власності та підприємницької діяльності	4,4	7,4	7,6
з них кошти, що перераховуються Національним банком України відповідно до Закону України "Про Національний банк України"	3,0	5,3	6,4

Закінчення додатка 4

Доходи	2011	2012	2013
Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності	1,1	1,6	1,6
Інші неподаткові надходження	1,6	1,5	1,4
Власні надходження бюджетних установ	7,9	7,7	8,6
Доходи від операцій з капіталом	0,6	0,7	0,4
у тому числі:			
Надходження від продажу основного капіталу	0,1	0,2	0,2
Надходження від реалізації державних запасів товарів	0,1	0,2	0,04
Кошти від продажу землі і нематеріальних активів	0,4	0,2	0,2
Від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій	0,1	0,1	0,3
Цільові фонди	0,3	0,2	0,2
у тому числі:			
Надходження до Фонду соціального захисту інвалідів	0,1	0,1	0,1
Цільові фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади	0,2	0,1	0,1

¹ З 2013 р. рентну плату за видобуток нафти, природного газу та газового конденсату включено до складу плати за користування надрами.

Джерело: Бюджет України 2013 : стат. зб. / Міністерство фінансів України. – К., 2014. – С. 23–24.

Додаток 5. Видатки¹ зведеного бюджету України, тис. грн

Видатки	2011	2012	2013
Загальнодержавні функції	49 874 748,2	54 590 206,4	61 702 225,6
з них:			
Вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування, фінансова та зовнішньополітична діяльність	20 389 127,6	20 788 404,5	21 659 439,2
з них:			
фінансова та фіскальна діяльність	7 745 023,8	7 344 249,7	7 689 765,9
зовнішньополітична діяльність	1 225 973,0	1 361 127,9	1 174 898,2
Інші загальні функції державного управління	2 493 219,9	2 800 693,1	2 955 478,4
з них загальнодержавне планування та статистика	773 872,4	777 854,7	818 908,0
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері державного управління	2 954 225,4	3 694 671,5	3 756 023,0
Проведення виборів та референдумів	2 572 797,0	2 050 638,4	159 155,1
Обслуговування боргу	23 949 022,5	25 191 382,5	33 172 129,8
Оборона	13 242 154,9	14 486 944,4	14 844 361,6
з них:			
Військова оборона	10 163 874,8	11 591 050,8	11 859 002,9
Цивільна оборона	779 610,0	612 251,6	518 648,3
Військова освіта	794 123,2	856 080,4	925 059,0
Громадський порядок, безпека та судова влада	32 637 702,8	36 682 560,4	39 409 249,5
з них:			
Діяльність із забезпечення громадського порядку, боротьби із злочинністю та охорона державного кордону	14 596 562,0	16 020 602,2	16 312 859,2
Протипожежний захист та рятування	4 120 197,0	4 083 780,9	4 408 095,1
Судова влада	3 335 575,7	4 300 855,4	4 772 238,6
Кримінально-виконавча система та виправні заходи	2 786 250,1	2 886 100,1	2 994 860,9
Діяльність у сфері безпеки держави	3 503 477,4	3 914 770,3	4 246 525,8
Нагляд за додержанням законів та представницькі функції в суді	2 300 954,4	2 896 882,9	3 556 551,9
Економічна діяльність	61 645 764,3	65 835 173,9	50 837 495,5
у тому числі:			
Загальна економічна, торговельна та трудова діяльність	2 109 978,0	3 451 460,7	1 491 209,8
Сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство	8 987 285,0	9 240 660,1	7 260 623,8
Паливно-енергетичний комплекс	11 431 650,5	18 100 173,0	17 413 560,0
з них:			
вугільна галузь та інші галузі з видобутку твердого палива	10 160 247,8	12 835 504,3	15 018 245,8
нафтогазова галузь	80 683,1	4 078 392,5	32 320,6
електроенергетична галузь	1 005 458,9	957 861,6	1 283 385,4
Інша промисловість та будівництво	1 245 702,4	1 249 658,8	505 471,8
з них будівництво	156 437,9	168 317,6	206 627,9

Закінчення додатка 5

Видатки	2011	2012	2013
Транспорт	20 993 622,0	19 246 270,8	20 571 804,5
Зв'язок, телекомунікації та інформатика	184 551,4	200 331,3	185 585,7
Інші галузі економіки	8 740 037,2	6 802 498,1	-2 639 644,9
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки в галузях економіки	1 359 618,1	1 289 161,7	962 498,7
Інша економічна діяльність	6 593 319,6	6 254 959,3	5 086 386,1
Охорона навколишнього природного середовища	3 890 698,4	5 297 929,3	5 594 185,5
Житлово-комунальне господарство	8 792 816,5	20 380 458,6	8 054 737,5
Охорона здоров'я	48 961 622,0	58 453 930,7	61 568 770,9
Духовний та фізичний розвиток	10 754 863,1	13 639 627,5	13 661 184,1
Освіта	86 255 389,2	101 561 441,6	105 540 756,6
Соціальний захист та соціальне забезпечення	105 555 704,6	125 382 689,9	145 166 020,9
у тому числі:			
Соціальний захист на випадок непрацездатності	5 174 722,0	6 604 826,8	7 682 339,9
Соціальний захист пенсіонерів	61 653 367,6	68 279 552,2	87 263 770,7
Соціальний захист ветеранів війни та праці	4 672 009,7	5 273 295,2	4 887 132,0
Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді	24 861 420,2	29 877 887,2	35 710 827,9
Соціальний захист безробітних	23 683,6	397 065,1	254 222,1
Допомога у вирішенні житлового питання	2 897 548,0	3 677 214,5	2 784 762,0
Соціальний захист інших категорій населення	5 375 091,0	10 324 235,1	5 737 014,3
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері соціального захисту	18 270,3	21 539,7	20 748,4
Інша діяльність у сфері соціального захисту	879 592,1	927 074,0	825 203,7
ВСЬОГО ВИДАТКІВ	421 611 463,9	496 310 962,8	506 378 987,6
Перевищення видатків над доходами (дефіцит)	23 057 888,7	50 785 690,7	63 590 298,3

¹ З урахуванням кредитування.

Джерело: Бюджет України 2013: стат. зб. / Міністерство фінансів України. – К., 2014. – С. 25–26.

Додаток 6. Структура видатків¹ зведеного бюджету України, %

Видатки	2011	2012	2013
ВСЬОГО ВИДАТКІВ	100,0	100,0	100,0
Загальнодержавні функції	11,8	11,0	12,2
з них:			
Вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування, фінансова та зовнішньополітична діяльність	4,8	4,2	4,3
з них:			
фінансова та фіскальна діяльність	1,8	1,5	1,5
зовнішньополітична діяльність	0,3	0,3	0,2
Інші загальні функції державного управління	0,6	0,6	0,6
з них загальнодержавне планування та статистика	0,2	0,2	0,2
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері державного управління	0,7	0,7	0,7
Проведення виборів та референдумів	0,6	0,4	0,03
Обслуговування боргу	5,7	5,1	6,6
Оборона	3,1	2,9	2,9
з них:			
Військова оборона	2,4	2,3	2,3
Цивільна оборона	0,2	0,1	0,1
Військова освіта	0,2	0,2	0,2
Громадський порядок, безпека та судова влада	7,7	7,4	7,8
з них:			
Діяльність із забезпечення громадського порядку, боротьби із злочинністю та охорона державного кордону	3,5	3,2	3,2
Протипожежний захист та рятування	1,0	0,8	0,9
Судова влада	0,8	0,9	0,9
Кримінально-виконавча система та виправні заходи	0,7	0,6	0,6
Діяльність у сфері безпеки держави	0,8	0,8	0,8
Нагляд за додержанням законів та представницькі функції в суді	0,5	0,6	0,7
Економічна діяльність	14,6	13,3	10,0
у тому числі:			
Загальна економічна, торговельна та трудова діяльність	0,5	0,7	0,3
Сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство	2,1	1,9	1,4
Паливно-енергетичний комплекс	2,7	3,6	3,4
з них:			
вугільна галузь та інші галузі з видобутку твердого палива	2,4	2,6	3,0
нафтогазова галузь	0,02	0,8	0,01
електроенергетична галузь	0,2	0,2	0,3

Закінчення додатка 6

Видатки	2011	2012	2013
Інша промисловість та будівництво	0,3	0,3	0,1
з них будівництво	0,04	0,03	0,04
Транспорт	5,0	3,9	4,1
Зв'язок, телекомунікації та інформатика	0,04	0,04	0,04
Інші галузі економіки	2,1	1,4	-0,5
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки в галузях економіки	0,3	0,3	0,2
Інша економічна діяльність	1,6	1,3	1,0
Охорона навколишнього природного середовища	0,9	1,1	1,1
Житлово-комунальне господарство	2,1	4,1	1,6
Охорона здоров'я	11,6	11,8	12,2
Духовний та фізичний розвиток	2,6	2,7	2,7
Освіта	20,5	20,5	20,8
Соціальний захист та соціальне забезпечення	25,0	25,3	28,7
у тому числі:			
Соціальний захист на випадок непрацевдатності	1,2	1,3	1,5
Соціальний захист пенсіонерів	14,6	13,8	17,2
Соціальний захист ветеранів війни та праці	1,1	1,1	1,0
Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді	5,9	6,0	7,1
Соціальний захист безробітних	0,01	0,1	0,1
Допомога у вирішенні житлового питання	0,7	0,7	0,5
Соціальний захист інших категорій населення	1,3	2,1	1,1
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері соціального захисту	0,00	0,00	0,00
Інша діяльність у сфері соціального захисту	0,2	0,2	0,2

¹ З урахуванням кредитування.

Джерело: Бюджет України 2013 : стат. зб. / Міністерство фінансів України. – К., 2014. – С. 27–28.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

**МОДЕРНІЗАЦІЯ
ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ
В ПРОЦЕСІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

У двох томах

Том 1

За редакцією
О. В. Шлапака, Т. І. Єфименко

Відповідальний за випуск
В. Д. Королюк

Редактори:
*С. В. Бартош, І. А. Книш,
О. В. Нефедова*

Коректори:
*С. В. Зюбенко, О. В. Орел,
Н. Г. Пузиренко, С. М. Циркун*

Комп'ютерна верстка
*І. М. Кириличева, А. Б. Нефедова,
Г. Г. Пузиренка*

Формат 70×100/16. Ум. друк. арк. 61,75. Наклад 300 прим. Зам. 14-856.

Видавець: Державна навчально-наукова установа "Академія фінансового управління"
04119, м. Київ, вул. Дегтярівська, 38-44, тел./факс: (044) 277-51-15.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4348 від 08.08.2012.

ПАТ "ВПОЛ"
03151, м. Київ, вул. Волинська, 60.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4404 від 31.08.2012.