



ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ УКРАЇНИ

РОЗВИТОК ТА УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ
ПРОБЛЕМИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

ДЕРЖАВНА НАВЧАЛЬНО-НАУКОВА УСТАНОВА
“АКАДЕМІЯ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ”

**ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ УКРАЇНИ:
РОЗВИТОК ТА УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ
ПРОБЛЕМИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ**

За редакцією Т. І. Єфименко

Київ
ДННУ “Академія фінансового управління”
2017

Автори:

О. Г. Білорус (1.1, 1.2), Т. І. Єфименко (вступ, післямова, 1.2, 1.3, 12.1), С. С. Гасанов (2.1, 2.2), Р. А. Балакін (2.1, 2.2), М. В. Бариніна (13.1, 13.2), В. Й. Башко (6.1–6.3), Є. В. Бичихін (5.3), І. В. Богдан (4.1, 4.2), Т. А. Бондар (12.3), Г. П. Бортніков (9.1–9.3), Л. В. Пізатуліна (11.1), В. О. Головка (5.3), С. М. Голуб (8.1, 8.3), А. О. Дробязко (9.1–9.3), Т. Г. Затонацька (5.1, 5.2), О. М. Іваницька (3.3, 12.2), С. М. Іванов (7.1–7.3), О. С. Камінська (2.3), О. І. Капленко (8.1), К. В. Клименко (7.1–7.3), Д. М. Коноваленко (4.1, 4.2), В. М. Король (13.2), Т. В. Кошук (3.3), Н. М. Краус (3.1, 3.2, 3.4), В. П. Кудряшов (2.1, 2.2), Є. Ю. Кузькін (5.3, 10.1), М. В. Кучерява (12.4), М. М. Лаврентьев (5.2), П. М. Леоненко (3.1, 3.2, 3.4), Л. Г. Ловінська (11.1, 11.3, 12.3), Л. А. Лопатинська (2.4), О. О. Любич (9.1–9.3), Т. А. Мусатова (8.3), Л. Г. Олейнікова (10.1, 10.2), Я. В. Олійник (12.3), М. В. Осипенко (2.3), Н. А. Осницька (11.1), О. Ю. Павленко (10.2), К. В. Павлюк (2.3, 2.4), М. В. Савостьяненко (7.1–7.3), Х. І. Северіна (8.2), А. В. Ставицький (5.1, 5.2), Н. І. Сушко (11.2), Г. М. Терещенко (8.1–8.3), І. В. Точиліна (10.1, 10.2), Т. В. Троцький (12.2), Д. В. Чеберкус (3.3), І. Ю. Чумакова (13.1, 13.2), Л. М. Шабліста (8.2, 8.3), Г. М. Шамрай (11.1), Т. Ю. Яра (4.1, 4.2), О. І. Ястремський (3.1, 3.2, 3.4)

Рецензенти:

І. О. Лютий – доктор економічних наук, професор,
заслужений економіст України;

В. М. Опарін – доктор економічних наук, професор

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Державної навчально-наукової установи
“Академія фінансового управління”
(Протокол № 11 від 1 грудня 2017 р.)*

Державні фінанси України: розвиток та управління змінами (проблеми економічної безпеки) / за ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ “Акад. фін. управління”. – Київ, 2017. – 496 с.

ISBN 978-617-7509-03-1

У колективній монографії розкриваються нагальні проблеми розвитку та управління змінами державних фінансів України в умовах їх реформування. Розглянуто механізми забезпечення стійкості державних фінансів і підтримки економічного зростання, розвиток національного фінансового сектору в умовах євроінтеграції, удосконалення адміністрування податків та зборів унаслідок реформування податкової системи, підвищення рівня транспарентності фінансів держпідприємств і впровадження концепції корпоративної соціальної відповідальності тощо. Особливий наголос зроблено на гарантуванні економічної безпеки державних фінансів в умовах глобальних і внутрішніх викликів та загроз.

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

УДК 336-048.35(477)

© Автори, 2017

© ДННУ “Академія фінансового управління”, 2017

ISBN 978-617-7509-03-1

Розділ 4. СУЧАСНІ МЕТОДИ ДІАГНОСТИКИ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ СТАНУ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

4.1. Економіко-математичне моделювання державних фінансів України.	161
4.2. Методичні підходи до оцінки проциклічності фіскальної політики	177
<i>Висновки до розділу 4</i>	187

Розділ 5. ДЕРЖАВНА ІНВЕСТИЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ: БЮДЖЕТНЕ ІНВЕСТУВАННЯ ТА МОНІТОРИНГ

5.1. Світова практика застосування економіко-математичних методів та моделей при оцінюванні ризиків, властивих державним інвестиційним проектам	189
5.2. Оцінка ризиків при виконанні державних інвестиційних проектів в Україні	202
5.3. Управління інвестиційною діяльністю в аспекті підтримки економічного зростання.	220
<i>Висновки до розділу 5</i>	235

Розділ 6. ТРАНСФОРМАЦІЯ БОРГОВОЇ ПОЛІТИКИ В СЕРЕДНЬОСТРОКОВІЙ ПЕРСПЕКТИВІ

6.1. Основні складові стратегії управління державним боргом	237
6.2. Вплив квазіфіскальних операцій на гарантований борг.	247
6.3. Розмежування інституційних одиниць державного сектору як умова забезпечення прозорості боргової та фіскальної політики.	259
<i>Висновки до розділу 6</i>	267

Розділ 7. РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ЗАЛУЧЕННЯ РЕСУРСІВ МІЖНАРОДНИХ ФІНАНСОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ДЛЯ РЕФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

7.1. Сучасні тенденції в управлінні залученими ресурсами у сфері міжнародного фінансового співробітництва.	269
7.2. Реалізація програм фінансової допомоги ЄС в Україні	280
7.3. Оцінка ефективності управління залученими ресурсами міжнародних фінансових організацій	292
<i>Висновки до розділу 7</i>	298

Розділ 8. МОДЕРНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОГО СЕКТОРУ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

8.1. Адаптація системи регулювання фінансового сектору до потреб відкритої економіки	299
8.2. Інструменти залучення фінансових ресурсів відповідно до стандартів ЄС . . .	306
8.3. Забезпечення ефективного захисту інвесторів та споживачів фінансових послуг з урахуванням досвіду країн ЄС	316
<i>Висновки до розділу 8</i>	328

Розділ 9. ВПЛИВ ДЕРЖАВНИХ БАНКІВ НА ІННОВАЦІЙНИЙ РОЗВИТОК ЕКОНОМІКИ

9.1. Стратегічний ризик в управлінні державними банками України	330
9.2. Інвестиційна привабливість державних банків України	339
9.3. Банк розвитку для України	347
<i>Висновки до розділу 9</i>	357

Розділ 10. УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ

10.1. Трансформація системи оподаткування в умовах децентралізації фіскальних повноважень на користь територіальних громад	361
10.2. Удосконалення підходів до адміністрування податків в Україні в умовах формування глобального інформаційного простору	376
<i>Висновки до розділу 10</i>	387

Розділ 11. РЕФОРМУВАННЯ ОБЛІКУ ТА ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ БЮДЖЕТНИХ УСТАНОВ І ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТІВ У КОНТЕКСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ НП(С)БОДС

11.1. Методологічні засади формування фінансової звітності суб'єктів державного сектору відповідно до МСБОДС, НП(С)БОДС та бюджетного законодавства	389
11.2. Фінансова звітність про виконання державного і місцевих бюджетів як інформаційне підґрунтя бюджетної політики держави	400
11.3. Методичні підходи до визначення вартості державних послуг (на прикладі освітніх послуг)	408
<i>Висновки до розділу 11</i>	416

Розділ 12. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УНОРМУВАННЯ ПОКАЗНИКІВ ДІЯЛЬНОСТІ КОРПОРАЦІЙ У КОНТЕКСТІ МОНІТОРИНГУ ВИКОНАННЯ ЦІЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

12.1. Дотримання принципів корпоративної соціальної відповідальності в інформаційно-аналітичному середовищі оцінки діяльності компаній.	417
12.2. Нефінансова звітність державних підприємств як інструмент підвищення рівня суспільної довіри	427
12.3. Запровадження нефінансової звітності в контексті наближення законодавства України до вимог ЄС	441
12.4. Ідентифікація змін та новацій законодавства ЄС як інструмент удосконалення регулювання бухгалтерського обліку в умовах євроінтеграції України	448
<i>Висновки до розділу 12</i>	457

Розділ 13. ВНУТРІШНІЙ КОНТРОЛЬ І ВНУТРІШНІЙ АУДИТ У ДЕРЖАВНОМУ СЕКТОРІ УКРАЇНИ: НАРОЩУВАННЯ ПОТЕНЦІАЛУ НА ОСНОВІ МІЖНАРОДНО ВИЗНАНИХ СТАНДАРТИВ

13.1. Підвищення ефективності внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у системі управління державними фінансами.	460
13.2. Аналіз змін і відмінностей розвитку функції централізованої гармонізації державного внутрішнього фінансового контролю у вітчизняній та європейській культурах державного управління	480
<i>Висновки до розділу 13</i>	492
<i>Післямова</i>	494

Діяльність із забезпечення економічної безпеки країни спрямована на самодостатність відтворювальних процесів, стійке зростання народного господарства незалежно від зовнішніх і внутрішніх ризиків дестабілізації в просторово-часовому вимірі, високий рівень соціальних стандартів, подолання бідності та корупції. Ступінь незалежності національної економіки багато в чому визначається її життестійкістю, здатністю до розвитку, протидії небажаним подіям і їхнім наслідкам. Тому для протистояння загрозам воєнно-політичній, науково-технологічній, продовольчій, сировинній, енергетичній, іншим складовим безпеки держави та її громадян вкрай важливо резервувати необхідний запас міцності економічної системи. Крім того, прискорення оборотів нееквівалентних грошових спекулятивних потоків у глобальному просторі вимагає перебудови всіх регуляторних важелів, які впливають на обіг державних фінансів. Такі заходи потрібні для гарантованого забезпечення ресурсами найважливіших сфер економіки в довгостроковому вимірі.

У цьому монографічному дослідженні відображено шляхи реформування управління змінами у сфері бюджетно-податкових відносин України на тлі поглиблення світових фінансових дисбалансів, непередбачуваних наслідків порушення фіскальної і монетарної рівноваги, посилення ризиків економічної невизначеності. Головний кошторис держави має виконувати особливі функції захисту економічної безпеки через справедливий перерозподіл акумульованого суспільним сукупним трудом додаткового продукту.

У першому розділі монографії відображено напрями взаємозв'язків заходів щодо протидії загрозам економічній безпеці держави та конкретних трансформацій сектору державних фінансів в умовах нової економічної реальності у просторово-часовому вимірі. У зв'язку з підвищеною вразливістю соціально-економічних систем (СЕС) до глобальних турбуленцій, притаманних наднаціональному господарському простору, обґрунтовано необхідність перегляду інтеграційних відносин у межах теоретико-методологічних концептуальних засад глобального фінансового менеджменту, що протидіятиме проявам гіперфінансіалізації. Ключовими чинниками попередження кризових явищ постають власні джерела розвитку, наявність значних внутрішніх ринків, страте-

гічне бачення щодо цілеспрямування інтересів усіх економічних агентів для досягнення Цілей сталого розвитку. Водночас нові тенденції змін і перспектив фінансово-економічної глобалізації, пов'язані із загрозливими масштабами відриву розвитку фінансового сектору від реальної економіки, потребували чіткого визначення конкретних шляхів мінімізації/подолання ризиків порушення економічної рівноваги в кожній країні. Особливу увагу приділено бюджетно-податковому регулюванню стійкого розвитку та безпечного стану СЕС, а також проблемам управління змінами у фіскальному просторі з урахуванням імовірного посилення факторів небезпеки дестабілізації.

У другому та третьому розділах розкрито особливості подолання фіскальних дисбалансів у контексті запобігання негативним наслідкам очікувань суб'єктів господарювання, пов'язаним із кон'юнктурними коливаннями фінансових ринків. З метою забезпечення боргової безпеки держави запропоновано використання випробуваних, evidence based¹ важелів обмеження бюджетного дефіциту на основі консолідації доходів і видатків, раціоналізації формування ресурсної бази джерел фінансування конституційних зобов'язань держави, оптимізації інструментів фінансування держбюджету (збільшення надходжень від приватизації, зменшення фінансування активних операцій за рахунок запозичень) тощо. Підкреслено, що у процесі реформування соціальної політики важливу роль відіграє розвиток партнерства влади та бізнесу на базі реалізації принципів прозорості й суспільної довіри.

Сучасні методи діагностики та прогнозування стану державних фінансів, що охоплюють різноманітні інструменти економіко-математичного моделювання для ідентифікації ризиків, визначення й вимірювання факторних зв'язків, встановлення ефектів фіскальної політики, забезпечення структурної збалансованості державних фінансів у системі макроекономічних взаємозв'язків, оцінки фіскальної стійкості та фіскальних розривів і т. ін., – відображено в розділі 4. З використанням нормативних засад міжнародних стандартів GFSM 2014² та даних офіційної звітності представлено авторську чотирисекторну модель економіки України "Ekvilibro", яка має функціонувати на принципах загальноекономічної рівноваги. Для запобігання загрозам дестабілізації національної економіки її використання дасть змогу певною мірою контролювати

¹ Засновані на доказовій базі з урахуванням найкращої практики, а також досвіду та інституційних особливостей тієї чи іншої країни.

² GFSM 2014 – Government Finance Statistics Manual 2014. URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>.

розрив між потенційним і фактичним ВВП, суттєво вдосконалити способи обґрунтування державних програм підтримки економічного й соціального розвитку.

Не менш важливим видається застосування оновлених підходів до процедур перевірки, розгляду заявок, відбору міжсекторальних, інфраструктурних цільових проектів розвитку з чітким соціально-економічним обґрунтуванням їх результативності. Зокрема, йдеться про європейську практику інвестиційного скринінгу¹, коли під час прийняття рішень водночас із моніторингом критеріальних порогів імовірних збитків оцінюють інституційні ризики. У межах використання різноманітних концепцій захисту національної безпеки уряди враховують пріоритетні економічні інтереси міжнародних та національних стейкхолдерів, котрі мають намір вкладати капітали, очікуючи майбутні прибутки через кілька років. Ідеться про економічних агентів із різними формами власності в рамках партнерських контрактних відносин, включаючи розпорядників бюджетних коштів, котрі несуть відповідальність за прозорий розподіл довгострокових видатків, призначених для фінансової підтримки державних капітальних вкладень. Результати наукових розробок Академії з цих питань наведено в розділі 5 “Державна інвестиційна діяльність: бюджетне інвестування та моніторинг”.

Питання трансформації безпечної політики запозичень у середньостроковій перспективі аналізуються в розділі 6 під кутом зору методологічного відпрацювання регуляторних підойм управління державними фінансами. Досліджено актуальність удосконалення вітчизняних показників боргової безпеки з поступовим запровадженням норм Регламенту ЄС 1176/2011, яким унормовано Процедура макроекономічних дисбалансів (Macroeconomical Imbalances Procedure).

Проаналізовано загрози інформаційної асиметрії, що призводять до викривлення реальних оцінок імовірних фінансових дисбалансів. Зокрема, розглянуто випадки, коли внаслідок відсутності всеохоплюючих показників боргового навантаження окремі додаткові трансферти населенню не відображаються у бюджеті. Тобто за рахунок позик суб’єктів держвласності та їх примусової участі у квазіфіскальних операціях виконання функцій, покладених на уряди, супроводжується генеруванням грошових потоків під державні гарантії.

У розділі 7 “Перебудова механізмів залучення ресурсів міжнародних фінансових організацій для реформування економіки України” пропону-

¹ President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017. Brussels, 2017. 13 September. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm.

ється оновлення державної політики щодо співпраці з міжнародними фінансовими організаціями. В умовах дефіциту внутрішніх ресурсів для фінансування державних програм розвитку сучасні стратегічні напрями партнерства мають передбачати застосування інноваційних кредитних інструментів, а також багато інших взаємовигідних заходів зовнішньої підтримки за участю суб'єктів міжнародних відносин, із дотриманням стратегічних засад сталого розвитку та захисту національних інтересів.

У восьмому та дев'ятому розділах увагу широкого кола читачів повернуто до аспектів модернізації фінансового сектору України в умовах євроінтеграції, а також впливу державних банків на інноваційний розвиток економіки. Визначаються шляхи: формування за міжнародними нормами та правилами ризик-орієнтованих систем реструктуризації, регулювання та підвищення капіталізації фінансового ринку України й окремих його учасників; прогнозного програмування системних загроз дестабілізації, що накопичуються за різних варіантів фіскальної та монетарної політики; запровадження моніторингу, ризик-менеджменту, а також протидії спекулятивним атакам і раптовій втечі капіталу, зниженню ліквідності у банківській системі, кризовим явищам в усіх складових фінансового сектору. Розвиток комунікаційних програм між вітчизняними й зарубіжними фінансовими регуляторами варто спрямовувати на організацію сумісної системи контролю за виконанням пруденційних заходів на тлі підвищення інформаційної прозорості ринків, удосконалення їхньої інституційної структури тощо. Обґрунтовано необхідність імплементації європейського законодавства щодо регулювання національного ринку фінансових інструментів, а також створення передумов для функціонування єдиного інституційного простору інвестицій з одночасним формуванням системи захисту прав споживачів фінансових послуг в Україні. Як наслідок, можна чекати зростання довіри потенційних вкладників так званих довгих грошей до учасників ринку, активізації капіталовкладень через сталий розвиток різноманітних ринкових інструментів.

Факторами інвестиційної привабливості держбанків в Україні, на думку дослідників, стануть чинники стабілізації макроекономічної та політичної ситуації в середньостроковій перспективі. Уряд повинен контролювати ключові показники надійності банківської системи, сталість її ресурсної бази, якість активів і прибутковість. Майбутні програми приватизації фінансових посередницьких структур державної форми власності мають бути розраховані на увагу інвесторів за наявності вдалої спеціалізації у бізнесі, розгалуженої філіальної мережі, високого професіоналізму персоналу, перспективи зниження концентрації кредитного

портфеля в державному секторі економіки. На базі світового досвіду рекомендовано створення національних банків розвитку (НБР), котрі мають зосереджуватись на підтримці власних товаровиробників, зокрема у сфері малого та середнього бізнесу, зовнішньої торгівлі із пріоритетним стимулюванням експорту і фінансуванням інвестиційних проектів. Слід максимально нівелювати ймовірні ризики стратегічних інвесторів стосовно перетворення кредитів держпідприємствам із сумнівних на безнадійні після повної зміни форми власності. Одним із найефективніших та апробованих заходів, спрямованих на оздоровлення банківської системи, постане передача проблемних активів на баланс спеціальних компаній з управління активами або на так звані госпітальні банки (*bad bank*).

Велике значення мають результати досліджень та рекомендації з питань удосконалення адміністрування податків і зборів, викладені в розділі 10. Зменшенню обсягів тіньового сектору економіки, ухилення суб'єктів підприємництва від сплати обов'язкових платежів і зборів сприятиме забезпечення прозорості у партнерських відносинах влади та бізнесу. З урахуванням сучасного стану управління змінами у сфері державних фінансів, обґрунтовано заходи податкової безпеки, котрі мають бути реалізовані найближчим часом. По-перше, це запобігання розмиванню податкової бази та протидія агресивному податковому плануванню; по-друге, – формування рівних конкурентних умов ведення бізнесу; по-третє, – боротьба з конфіденційністю володіння офшорними компаніями; по-четверте, – переведення обміну податковою інформацією між країнами в автоматичний режим. Успішність практичної реалізації цих напрямів багато в чому залежатиме від стану рівноваги фіскального середовища, ступеня досконалості управління змінами в національному регуляторному просторі, що розглядається в останніх трьох розділах монографії.

У розділах 11 та 12 розкрито питання реформування обліку та фінансової звітності бюджетних установ і виконання бюджетів за допомогою запровадження НП(С)БОДС, а також методологічні засади унормування показників діяльності корпорацій у контексті моніторингу виконання Цілей сталого розвитку. Для забезпечення у фінансовому управлінні дотримання принципів прозорості й підзвітності постає потреба в уніфікації загальних засад організації безпечного інформаційного простору як для регуляторних актів усіх рівнів, так і для звітування. У попередніх розділах вже було висвітлено, що останніми роками, з урахуванням зовнішніх і внутрішніх шоків, в Україні та багатьох інших транзитивних економіках спостерігалися дисбаланси між офіційними прогнозами

економіки в монетарній і податково-бюджетній сфері та очікуваним розвитком економічних процесів. Тому, з метою нейтралізації явищ асиметрії баз даних, необхідна формалізація процедур і механізмів моніторингу виконання стратегій поширення фіскального простору, їх коригування та оцінювання результативності, економічної ефективності тощо. Наведено конкретні заходи з упровадження у повсякденну практику науково обґрунтованих підходів до обчислення достовірної вартості державних послуг на основі методології калькулювання собівартості згідно з НП(С)БОДС 135 “Витрати”. Представлено рекомендації стосовно формування вимірників наданих послуг, взаємозв’язку їх натурального та фінансового обліку з урахуванням галузевої специфіки.

У розділі 12 наголошено, що прискорення процесів фінансіалізації, випереджального зростання інтелектуального капіталу в структурі економіки, за відсутності єдиних методик зіставлення різноманітних показників, покладених в основу формування баз даних, супроводжується ризиками прийняття асиметричних інвестиційних рішень. Тому спостерігається зростання цінності складених звітів для всіх стейкхолдерів, включаючи інвесторів. Напрями гармонізації вітчизняної оперативної, статистичної та фіскальної звітності з нормами та правилами ЄС розглянуто на прикладі запровадження вимог директивних документів Євросоюзу. Рекомендовано використовувати стандартизовані способи ідентифікації інформації, що дублюється, а також оцінки схожих по суті показників звітів суверенних юрисдикцій, котрі розраховуються за різною методологією. Уніфікація корпоративних показників у звітах про платежі на користь держави та про управління сприятиме інституалізації принципу підзвітності, а також дасть змогу достовірно відображати участь підприємств у реалізації Цілей сталого розвитку.

Нарешті, у розділі 13, що стосується внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту в державному секторі України, запропоновано шляхи зміцнення потенціалу керованості й збалансованості бюджетного процесу на основі міжнародно визнаних стандартів. Одночасно із запровадженням кращої практики щодо мотиваційних засад комплаєнсу законодавчих та підзаконних норм і правил на базі консенсусу інтересів запропоновано шляхи найскорішого ухвалення регламентів стосовно державного внутрішнього фінансового контролю. Задля уникнення загроз виникнення ситуацій безвладдя внаслідок бездіяльності контролюючих органів рекомендовано напрями посилення взаємодії державних, приватних і громадських аудиторських інституцій на тлі погоджених усіма стейкхолдерами загальних принципів фінансового управління та контролю.

Розділ 1

ПРОБЛЕМИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В КОНТЕКСТІ ТРАНСФОРМАЦІЙ СЕКТОРУ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

1.1. ПРОТИДІЯ ГЛОБАЛЬНИМ ЗАГРОЗАМ СТАБІЛЬНОСТІ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО ПРОСТОРУ

Потреба в розв'язанні іманентних інтегрованим проблемам безпеки соціально-економічних систем (СЕС) суперечностей стає невід'ємною складовою процесів відтворення на мега-, макро-, мезо- та мікрорівнях. У ХХІ ст. глобальна фінансова цивілізація стартувала разом із новим витком постіндустріальної епохи, коли використання інновацій у сфері бездротової передачі енергії, упровадження нових матеріалів, телекомунікаційних та комп'ютерних мереж, технологій подвійного призначення (в цивільній і військовій сферах) створює незаперечні конкурентні переваги не тільки для розвинутих, а й для транзитивних СЕС, які застосовують управлінські важелі підтримки нововведень. Тому в короткостроковій перспективі шляхи зміцнення стійкості СЕС варто розглядати як комплекс заходів, спрямованих на подолання нестабільності ринкової економіки в контексті становлення нового технологічного й господарського укладу. Його особливості пов'язані з тенденціями глобалізації, конвергенції і посиленням мережевих взаємодій економічних агентів. При цьому матеріальні ресурси, необхідні для виробництва товарів і послуг, дедалі більшою мірою заміщуються активами без речового змісту, коли їхні корисність і значимість обумовлені якістю та ступенем насиченості певною інформацією. Період технологічних трансформацій у різних аспектах є критичним як для багатьох країн, так і для всього світу. У державах, де в загальному обсязі випуску переважають сировина і паливо, а в рамках глобальних виробничо-збутових ланцюгів, пов'язаних зі світовим поділом праці, – поставки продукції з низькою часткою доданої вартості, як правило, частіше спостерігаються явища стагнації. За таких обставин посилюються загрози економічній безпеці, тому протидію можливим порушенням стабільності внутрішньої

соціально-політичної ситуації СЕС слід орієнтувати на інноваційний розвиток, зміцнення потенціалу фундаментальної і прикладної науки. Поряд з удосконаленням науково-технічної політики, послідовним поліпшенням якості людського капіталу важливо перешкоджати відпливу наукових кадрів за кордон або в інші сфери діяльності.

У транзитивних економіках важливого значення набувають інституційна завершеність змішаної моделі господарювання, імплементація в урядових програмах сучасних технологій партнерства влади і бізнесу тощо. Такі фактори, як неконтрольовані міграційні процеси, нерівномірність розподілу економічного й природно-ресурсного потенціалу по регіонах, вимагають спеціальних підходів до діяльності інститутів розвитку. Не менш важливо кореспондувати дії, спрямовані на збалансування показників добробуту населення, з організацією доступу до гарантованих державою послуг охорони здоров'я, освіти та ін. При цьому за будь-яких обставин слід дотримуватися принципів транспарентності, підзвітності, гласності і т. ін. Розроблення й подальше реформування регуляторних важелів повинні супроводжуватися комплексним підходом, що передбачає, з одного боку, адекватний розподіл відповідальності за ризики та результати розвитку, а з другого – чіткі делеговані повноваження органів державного управління. Водночас варто здійснювати заходи щодо підтримки консенсусу інтересів правлячої еліти з підприємницькою, громадянською, науковою і професійною спільнотою.

Небезпечний стан СЕС визначається потенційними можливостями парирования або протидії загрозам порушення її властивостей керованості, надійності й стійкості, а також міцності потенціалів самоорганізації в межах циклічних коливань. Відповідно, інституційний профіль учасників господарських відносин повинен забезпечувати структурування механізмів упровадження та підтримки в державному управлінні принципів, що дають змогу збалансувати інтереси всіх стейкхолдерів для досягнення стратегічних цілей вищого порядку. Однак треба мати на увазі, що в рамках взаємопов'язаних формальних та неформальних інститутів пріоритети кожної з багатоманітних сторін контрактів будуть підкріплені очікуваннями максимальних вигід за мінімальних транзакційних витрат.

Наприкінці минулого і особливо в першій декаді поточного століття спостерігалося бурхливе зростання глобального фінансового сектору. Через специфічні риси нематеріального характеру слабко контролювана динаміка емісії державних та корпоративних цінних паперів суттєво змінила тенденції інтернаціонального руху коштів, що супро-

воджувалося виникненням системних чинників світових циклічних економічних криз. Необмежений обіг штучних грошей, різноманітних фінансових інструментів тощо спровокував створення фіктивних капіталів і надспоживання інвестиційних, кредитних та інших фактично віртуальних ресурсів, ініціюючи реакцію так званого фінансового доміно. Згідно з висновками із досліджень відомих учених, передусім активна інноваційність глобального фінансово-банківського бізнесу, безконтрольна емісія штучних грошей, що призвела до непередбачуваних циклів припливу та відпливу капіталів, а також багато інших подібних обставин перетворилися на загрозливі фактори глобального кризоутворення¹. Прагнення економічних агентів до отримання надприбутків під час незаборонених спекулятивно-ризикових операцій супроводжувалось украй загрозливими трендами у посередницькому просторі, спричиненими явищами інформаційної асиметрії, що завжди ґрунтувалися на новітніх електронних інформаційних системах. Тобто кризові чинники і хвилі фактично в режимі миттєвої передачі негайно поширювалися на всю сферу ринкових контрактних відносин. Про це йшлося у широко відомих висновках Спеціальної національної комісії США з розслідування причин останньої глобальної фінансово-економічної кризи². Вважаємо за необхідне вкотре підкреслити наявність загроз дестабілізації унаслідок подій посткризового періоду, пов'язаних із новою економічною реальністю як об'єктивною світовою закономірністю. Маються на увазі ризики навіть невеликих збурень ринків, котрі зумовляють періодичні суттєві втрати потенціалу сталого піднесення в контексті економічної безпеки. Шляхів ефективної протидії подібним чинникам дестабілізації, які здебільшого перебувають у геополітичній сфері, дотепер, на жаль, не знайдено³.

Важливу роль в узгодженні інтересів глобальних світових гравців може й повинна відіграти солідаризована політика неоконвергенції в процесах міжнародної фінансово-економічної співпраці та співрозвит-

¹ *Krugman P.* The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008. 2009. 207 p.; *Reinhart C. M., Rogoff K.* This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly. 2011. 512 p.

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 / Financial crisis inquiry commission. New York : Public Affairs, 2011.

³ *Білорус О. Г.* Політекономія світ-системи фінансово-економічного глобалізму: нові тенденції та закономірності розвитку глобального фінансового сектору. *Фінанси України*. 2015. № 5. С. 14.

ку з найрозвинутішими країнами. Ми неодноразово наводили думку Й. Шумпетера, що руйнівні кризові явища можуть містити творчі складові. Їх реалізація з високим рівнем імовірності сприятиме виникненню нових соціально-економічних формацій, або вдосконаленню та прогресу існуючих, — на засадах демократії¹. Практичний вимір тверджень дослідників зі світовим ім'ям – Дж. М. Ботона, К. І. Бредфорда та ін.² – про всеохоплюючі імперативи шляхів подолання недоліків глобального управління в просторово-часовому аспекті під час прийняття управлінських рішень, на наш погляд, допоможе адекватно реагувати на виклики дестабілізації сталого розвитку.

Уніфікація ринків капіталу, товарів і послуг у світовому економічному просторі все частіше породжує такі причини уразливості рівноважного стану національних економік, як непередбачувані високомобільні грошові потоки, валютно-фінансові потрясіння, розмивання баз оподаткування, несприятлива кон'юнктура біржових цін для країн-експортерів, конфлікти інтересів між країнами ведення бізнесу й транснаціональними фінансовими посередниками, корпораціями. Інтернаціоналізація господарського життя стає істотним фактором ослаблення економічного суверенітету країн унаслідок дії наднаціональних угод, що призводять до інституційної ерозії сформованих століттями традицій протекціонізму у сфері державного регулювання.

Сутність нової ери і специфіка сучасного етапу історії людства багато в чому пов'язані з тим, що в III тисячолітті загострюються ризики ресурсної обмеженості біосфери. Суспільство вже не зможе йти традиційним шляхом безперервного екстенсивного оновлення всіх стадій суспільного виробництва. З метою ефективної протидії цим викликам як національні уряди, так і міжнародні організації розробляють принципово інші концептуальні підходи, управлінські механізми та технології, використання яких повинно сприяти послідовному удосконаленню регулятивного інструментарію, що використовується в усіх вимірах СЕС. Інтерпретація терміна “нові підходи” з боку ОЕСР³ відображає розуміння того, що до об'єктивних показників рівня добробуту суспіль-

¹ *Schumpeter J. A. Capitalism, socialism and democracy*. 2nd ed. Floyd, Virginia : Impact Books, 2014.

² *Boughton J. M., Bradford Jr. C. I. Global Governance: New Players, New Rules. Why the 20th-century model needs a makeover. Finance & Development*. 2007. December.

³ *New Approaches to Economic Challenges – A Framework Paper / OECD*. Paris, 2012.

ства належать не лише дані щодо збільшення матеріальних доходів населення і ВВП із розрахунку на одну особу. Ідеться саме про позитивний вплив інклюзивного зростання на рівень життя якомога ширших верств населення, не завдаючи шкоди навколишньому середовищу. Особливу увагу слід приділяти освіті й охороні здоров'я, поряд із забезпеченням потреб соціально незахищених категорій населення, компенсацією міжвікової нерівності тощо. Представниця керівництва ОЕСР Г. Рамос у коментарі до переорієнтації політики організації в напрямі стратегічних розробок та впровадження заходів стимулювання стало-го розвитку наголосила, що саме неочікувані кризові явища наприкінці першої декади ХХІ сторіччя змусили змінити політико-економічний формат багатьох міжнародних інституцій, сконцентрувавши їхні зусилля на розширенні цільових завдань у бік чіткішої ідентифікації факторів вразливості з метою комплексної протидії загрозам фінансової дестабілізації як у поточному вимірі, так і в середньо- та довгостроковій перспективі¹.

Зростання ефективності глобального управління буде залежати від його потенційної здатності дотримуватися принципів демократичності, відкритості, комплексності й динамічності. Реалізація намічених програм має бути орієнтована на конкретні цілі в межах чітко визначених національних або секторальних просторів і груп інтересів. Подібні концептуальні підходи повинні перебувати в основі фінансового управління, спроможного запобігати загрозам різких кон'юнктурних коливань, які призводять до збитків, втрати ліквідності і т. ін. Про це свідчать як вигоди, так і ризики, котрі проявилися в результаті фінансових потрясінь у першій декаді ХХІ ст. Нагляд і регулювання мають стати сферами загальної відповідальності, з огляду на те, що системні недоліки в окремії країні можуть спричинити непередбачені диспропорції в різних вимірах ринкового простору.

Таким чином, у сучасному світі виникає невідкладна необхідність постійного моніторингу зовнішніх загроз стійкому співрозвитку внаслідок нескоординованого зростання випуску товарів та послуг заради фінансових надприбутків і розширеного відтворення глобального капіталу. У цьому розділі автори особливої увагу приділяють протидії найвагомішим чинникам всеохоплюючої дестабілізації світового та національ-

¹ *Ramos G. New Approaches to Economic Challenges: A sustainable and inclusive growth agenda. OECD Yearbook. 2015. P. 71–72. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/observer-v2015-sup1-en.pdf?expires=1551723794&id=id&ccname=guest&checksum=37EBDEE51520CF49696C3DB5546980FB>.*

ного господарств. Серед головних із них розглядається сукупність викликів розбалансування в межах тенденцій значного поширення несприятливих ситуацій кризового характеру, у тому числі зростаючої ринкової конкуренції бізнес-структур усіх форм власності, а також посилення ризиків нестабільності різних сфер простору ділової активності.

Характер і структура економічних збоїв у процесі поширення явищ дестабілізації, починаючи з другої половини ХХ ст., поступово видозмінювалися. Спостерігався перехід від промислових до фінансових критичних ситуацій колапсів, а також від циклічних проявів надвиробництва до гібридних структурних глобальних криз затоварювання ринків унаслідок надмірного випуску. Явища економічної нерівноваги постали складним переплетінням негативних тенденцій, що формувалися також у реальному секторі світової економіки. Зазначене можна проілюструвати на прикладі Великої депресії 1929–1933 рр. Їй передував період швидкого розвитку світової економіки завдяки виробництву нових товарів: автомобілів, сільськогосподарської техніки, радіоприймачів, холодильників. Велику роль у зростанні продажів відіграло споживче кредитування, зокрема іпотечне. Через високу спекулятивну активність акції провідних компаній виявилися дуже переоціненими. Згодом фіксація прибутку на фондовому ринку переросла в банківську паніку. Багатоваріантні комбінації зазіхань на швидке збагачення за допомогою грошових ресурсів спричинили масове вилучення депозитів із боку вкладників, що зумовило банкрутство багатьох фінансових установ. Ситуація, що склалася, була погіршена політикою Федеральної резервної системи США, котра не дозволила своєчасно надати необхідну підтримку рівневі ліквідності фінансових установ.

Приблизно така сама послідовність подій простежувалася під час аналізу останньої глобальної кризи. Спочатку спостерігався спад ринкового буму 1990-х років, спричиненого підвищеним попитом на комп'ютери, програмне забезпечення, системи зв'язку тощо. Далі, на тлі перегріву фондового ринку внаслідок спекулятивних операцій з деривативами, виникнення проблем у банківському секторі з гальмуванням міжбанківського кредитування, виникли депресивні явища, котрі супроводжувалися високою заборгованістю домогосподарств, бізнес-структур, держав.

Відмінною рисою останньої кризи стало посилення тенденцій глобального дисбалансу через переважання руху грошових засобів із усього світу, включаючи транзитивні економіки, у монетарний простір авангардних держав (США, Великобританії, Німеччини, Швейцарії, Японії тощо). Це призвело до зростання масштабів отримання неви-

правданих вигід, аж до явищ фінансової експлуатації¹. Драйверами необґрунтованого надспоживання і дерегулювання використання валютних, інвестиційно-кредитних ресурсів, безконтрольного доступу національних економічних суб'єктів до глобальних ресурсних джерел здебільшого виступили банки та корпорації, інші бізнес-одиноці в частині їхньої активності в інформаційно-віртуальній сфері. Ми підтримуємо думку багатьох дослідників про необхідність приділення особливої уваги моніторингу відхилень від порогових значень показників фінансової безпеки². Водночас, з урахуванням загрозливих тенденцій посилення впливу збільшення частки фінансових послуг у глобальному ВВП на світові дисбаланси, до індикаторів, що відображають ступінь небезпечного стану національної економіки, варто включити саме такий показник або його аналог. При цьому доцільно розглянути диференціацію відповідних порогових значень такого вимірника в інтервалі 8–10 %³ залежно від рівня розвинутості, структурних особливостей, співвідношення з іншими індикаторами тощо.

Вкотре підкреслимо, що накопичення наслідків глобальних дисбалансів і наростання масштабів виробництва та споживання фіктивного фінансового капіталу стали детонаторами, індикаторами й локомотивами загальної глобальної кризи, яка, у свою чергу, є об'єктивним результатом нерівномірності та асиметричності світового економічного розвитку. Такі інституційні зрушення зумовлені специфікою нинішнього етапу технологічної динаміки та її відповідного циклу – довгохвильової депресії й переходу від п'ятого до шостого технологічного укладу. Одночасно спостерігається синхронне накладення кількох криз: структурної, фінансової, банківської, інвестиційної, валютної та кризи надспоживання ресурсів і гіперфінансування. Для подолання цієї гібридної системної кризи глобальна економіка повинна позбутися наднакопичення фінансового капіталу через механізми його знецінення в умовах депресії⁴.

¹ Білорус О. Г. Політекономія світ-системи фінансово-економічного глобалізму: нові тенденції та закономірності розвитку глобального фінансового сектору. *Фінанси України*. 2015. № 6. С. 8–9.

² Єфименко Т. І. Фіскальна та монетарна безпека національної економіки; ДНУ «Акад. фін. управління». Київ, 2016. С. 444.

³ Білорус О. Г. Політекономія світ-системи фінансово-економічного глобалізму: нові тенденції та закономірності розвитку глобального фінансового сектору. *Фінанси України*. 2015. № 6. С. 8–9.

⁴ Там само. С. 13.

Неухильне нарощення масштабів і ускладнення структури всеосяжних трансформацій, формування та еволюція світ-системи постіндустріального корпоративного глобалізму – усе це веде до радикальних зрушень у системі глобального відтворення, модифікуючи його характер і закономірності розвитку. Такі тренди набувають рис об'єктивної закономірності, відображаючи не лише результати глобальної інтернаціоналізації та інтеграції, а й дедалі більший вплив нового, глобального суспільно-технологічного способу виробництва¹.

Упровадження гнучких інноваційних стратегій у виробництві та управлінні стає гарантією високого економічного потенціалу розвинутих країн Європи. При цьому підвищення освіченості населення, стимулювання трудовозайнятості здійснюються в рамках регіональної та професійної мобільності, партнерських відносин влади і бізнесу за допомогою фіскальних регуляторів (податкових кредитів, субсидій та ін.), а також широких можливостей кваліфікаційного зростання. Ідеться про багатоміснє поняття, що охоплює й такі сфери життя людини, як освіта, охорона здоров'я, особиста безпека, екологія та багато інших.

У національному господарському просторі головними загрозами економічній безпеці є:

- низький платоспроможний попит населення; високий рівень інфляції та безробіття;
- олігархізація, монополізація економіки; структурні й цінові диспропорції в регіональному, міжгалузевому вимірах;
- зниження частки валового нагромадження у валовому внутрішньому продукті (ВВП) країни через відплив інвестицій, високий рівень зношеності основних виробничих фондів;
- скорочення обсягів виробництва у провідних галузях, низький рівень продуктивності праці;
- високий рівень тіньового сектору економіки; масове ухилення від сплати податків і соціальних платежів; ущербність формування податкової бази за рахунок природної складової.

Слабкість правової та адміністративної системи породжує ризики криміналізації громадських і корпоративних відносин. У свою чергу, прояви корупції призводять до викривлення інституційного простору. Наприклад, поширена практика необґрунтованого продажу прав на державні ресурси в країнах із низькою часткою доданої вартості у валовому національному продукті спотворює баланси використання землі,

¹ Білорус О. Г. Постіндустріальна корпоративна глобалізація та гіперфінансціалізація процесів економічного відтворення. *Фінанси України*. 2015. № 9. С. 8.

лісу, запасів води, видобутку і споживання нафти, газу та інших ключових енергетичних і матеріальних складових суспільного відтворення.

На стан економічної безпеки істотний негативний вплив справляє нестійкість соціальної політики, яка втілюється в обмеженому доступі до освіти й медичних послуг, спричиняє зниження народжуваності та тривалості життя, зростання смертності. Унаслідок погіршення якості життя, наприклад, структури харчування, поглиблення диференціації доходів наростає соціальна незахищеність, відбувається збіднення великих груп населення.

Ризикогенність фінансових ринків, як зазначалося, відображається в нездатності залучати інвестиції, що, у свою чергу, призводить до відпливу фінансових ресурсів із реального сектору економіки, втечі капіталу з країни.

Факторами нестабільного стану СЕС часто виступають необґрунтовані підходи до макроекономічної політики, зокрема бюджетної, грошово-кредитної, боргової. По-перше, наразі монетарне регулювання пов'язане з ризиками появи інструментів із високою ліквідністю, зокрема цінних паперів, грошових сурогатів, котрі можуть бути заставлені в банку для кредитування. Подібна ситуація спостерігалася в період, який передував глобальній кризі. По-друге, для макроекономічної політики завжди існують небезпеки неадекватної поведінкової реакції ринку на заходи регулювання. По-третє, у конкретних умовах проведення тих чи інших операцій можна чекати на просторово-часові невідповідності або зниження ефективності загальноприйнятих методів та інструментів виконання встановлених завдань на макрорівні.

У сучасному світі основою формування й забезпечення функціонування системи національної, регіональної, міжнародної економічної безпеки є усунення загроз у контексті зацікавленості в отриманні вигід і зниженні витрат соціальними групами, що відрізняються за видами діяльності, доходів, територіальною належністю. Відповідно, сукупності інтересів, що є об'єктами захисту від різноманітних небезпек, відображають цінності, пріоритети й підпорядкованість першочергових потреб громадян певної країни або їх об'єднань. Вони являють собою динамічну категорію, яка перебуває в інституціональному просторі суб'єктів управлінського впливу. Еволюційні або революційні модифікації інтересів відбуваються одночасно зі зміною зовнішніх і внутрішніх факторів розвитку економіки. Тому концептуальні засади економічної безпеки вимагають постійного уточнення та коригування. Функцію адекватного вибору цілей і моделей соціально-економічного

розвитку країни здійснюють зацікавлені суб'єкти – активні учасники економічних відносин: держави, підприємницькі структури й домогосподарства різних форм власності, окремі громадяни та їх об'єднання.

В умовах системно-гібридних всеохоплюючих кризових явищ до вкрай важливих завдань світової спільноти належить створення й безперервне вдосконалення глобального фінансового менеджменту (ГФМ), що протидіятиме гіперфінансіалізації¹. Його майбутня солідарна система має будуватися на новому економічному та юридичному підґрунті, що охоплює довгострокове фінансове планування й прогнозування, глобальні й національні страхові ресурси, міжнародні та національні резервні та стабілізаційні фонди. Варто створити світову систему фінансової відповідальності держав за диспропорції, викликані надвиробництвом фіктивних капіталів і штучних коштів, їх надспоживанням та надінвестуванням. Трансформація теперішньої, переважно індикативної, системи ГФМ, котра засвідчила свою неадекватність і неефективність, має відбуватися поступово, враховуючи необхідність урегулювання конфліктів інтересів, а також деформуючий вплив чинників нерівномірності економічного розвитку держав. Основні напрями управління змінами ГФМ мають бути націлені на парирування негативних наслідків накопичених і поглиблених фінансових дисбалансів, пов'язаних з: асиметричними явищами руху грошових та інвестиційних засобів; специфічними формами й методами фінансової експлуатації країн, що розвиваються, і транзитивних – із боку глобального капіталу; віртуалізацією світової системи глобальних фінансів, які дедалі більше набувають ознак уявного характеру.

1.2. БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТІЙКОГО РОЗВИТКУ ТА БЕЗПЕЧНОГО СТАНУ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ

Характер впливу нових загроз національній безпеці внаслідок глобалізації світової економіки на урівноваженість соціально-економічних систем (СЕС) розрізняється залежно від ступеня їх розвинутості, стану добробуту суспільства. Державна політика багатьох країн стикається з великою кількістю ймовірних дисбалансів, порушень прогнозованої динаміки інклюзивного розвитку. Серед найбільш типових ви-

¹ Білорус О. Г. Політекономія світ-системи фінансово-економічного глобалізму: нові тенденції та закономірності розвитку глобального фінансового сектору. *Фінанси України*. 2015. № 6. С. 13.

кликів можна відзначити, наприклад, нестабільність сектору міжнародних та державних фінансів, поширену соціальну диференціацію, непередбачуваність міграційних потоків, що призводить до незниженого рівня безробіття, а також інші проблеми посткризового відновлення, котрі охопили більшість європейських держав. Таким чином, у межах нівелювання зовнішніх та внутрішніх ризиків дестабілізації стійкого піднесення суверенних держав, крім інновацій у цілепокладанні та способах відтворення джерел зростання, у нових реаліях потрібні масштабні зміни політики, включаючи її поточні, середньо- та довгострокові стратегічні орієнтири.

Результати функціонування найуспішніших європейських моделей СЕС підтвердили висновки багатьох наукових досліджень про те, що сталому конкурентному розвитку, забезпеченню належного стану інфраструктури мають сприяти налаштовані інституціональні важелі перерозподілу акумульованого суспільним сукупним трудом додаткового продукту. Їх зміни належать до компетенції різних гілок влади, зокрема, бюджетно-податкова політика повинна захищати національних виробників, стимулювати випуск товарів із високим рівнем доданої вартості, а також процеси накопичення інвестиційних ресурсів у наукомістких галузях. Уникнути інформаційної асиметрії під час упровадження інновацій в управління змінами дадуть змогу стандартизація баз даних, запровадження узгоджених на рівні міжнародних інституцій фіскальних правил, принципів транспарентності й підзвітності. Як свідчить загальносвітова практика, державний бюджет залишається незмінним джерелом підтримки суспільного відтворення, піднесення добробуту громадян, коли особливу увагу слід приділяти освіті й охороні здоров'я, поряд із забезпеченням потреб соціально незахищених категорій населення, компенсацією міжвікової нерівності тощо. Характерне для періодів рецесії скорочення його доходів може бути ліквідовано за рахунок приватного вітчизняного, а також іноземного капіталу, різноманітних позик, ресурсного потенціалу, що формується в результаті примноження добробуту громадян, тощо. Водночас при реалізації проектів кардинальної значущості, що мають синергетичний економічний ефект, наприклад, у сфері космічних досліджень, необхідні масовані капіталовкладення з періодами окупності протягом багатьох десятиліть. У таких випадках високі ризики відсутності гарантій отримання віддачі у визначені терміни від масштабних галузевих інвестицій несуть переважно державні економічні агенти.

Нерівноважний стан світових, національних, регіональних СЕС характеризується дисбалансами ресурсів та потреб. Стійкість ринків то-

варів та послуг, робочої сили, грошей і капіталів тощо пов'язана з рівновагою їхніх відповідних складових. Тобто перенакопичення й надспоживання фінансових ресурсів стають неминучими внаслідок численних диспропорцій, у тому числі у співвідношеннях попиту на капітал і рівня процентної ставки, цін та грошової маси й т. ін. Теоретичні засади побудови цільових орієнтирів економічної рівноваги для траєкторій розвитку ринкових господарств було обґрунтовано Л. Вальрасом¹, В. Парето², Дж. Хіксом³. Звідси випливає необхідність посилення належної наднаціональної координації. Потенціальні можливості державного регулювання та нагляду в багатьох країнах хоча й залишалися стратегічним імперативом, але періодично мали ознаки послаблення. Відповідно до тверджень МВФ щодо належних коригувань економічної політики, потрібні акценти на можливих засобах зниження ризиків порушення стабільності СЕС у ряді напрямів⁴.

По-перше, для вдосконалення фінансової інфраструктури, створення бюджетних резервів, підтримки довгострокових інноваційно-інвестиційних проектів важливо більш результативно використовувати фінансові інструменти⁵. Удосконалення правових та економічних підойм оподаткування слід спрямовувати на зростання привабливості бізнес-середовища для підприємницької спільноти.

По-друге, підвищення прозорості у сфері державних фінансів дасть змогу адекватніше оцінювати їхній стан під час прийняття стратегічних управлінських рішень⁶. Діяльність урядів має стати максимально підзвітною, з наданням усім стейкхолдерам базової і прогнозової інформації на основі міжнародних стандартів, а також результатів аналізу й регулювання бюджетних ризиків. Особливу увагу слід приділяти управлінню доходами від природних ресурсів. Чіткі орієнтири інфор-

¹ *Walras L. Theorie des Geldes: die Stabilisierung des Geldwertes als das Problem von heute und vor funfzig Jahren. Nebst einem dogmengeschichtlichen, historischen und darstellenden; Hrsg., sowie übers. und erl. R. Kerschagl, S. Raditz. Saarbrücken : VDM, Muller, 2006. 115 S.*

² *Pareto V. Manual of Political Economy. New York : Augustus M. Kelley, 1971. 504 p.*

³ *Hicks J. R. Value and Capital: An Inquiry into some Fundamental Principles of Economic. 2nd ed. Oxford University Press, 1975. 352 p.*

⁴ Годовой отчет МВФ 2017. Содействие всеобъемлющему росту. С. 23, 31. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2017/eng/pdfs/AR17-RUS.pdf>.

⁵ Там же. С. 29.

⁶ Там же. С. 44.

маційної одноманітності й доступу широкого кола держав до даних фіскального простору сформульовані в спеціальному Кодексі МВФ¹.

Вагомі фактори дестабілізації виникають через недосконалість фінансового регулювання, яке призводить до надмірного зростання державних і корпоративних позик. Тому важливим напрямом діяльності МВФ щодо розвитку потенціалу в бюджетно-податковій сфері, як і раніше, є сприяння державам-членам, де в результаті конфліктів або інших потрясінь різко знижувалася якість інститутів розроблення і проведення економічної політики². Ідеться, зокрема, про підтримку держав-членів у основних сферах фінансового регулювання і нагляду, грошово-кредитної політики й операцій центрального банку, управління боргом³. В умовах посилення глобальних економічних ризиків і чинників уразливості рівноваги ринкових систем зусилля МВФ щодо розвитку потенціалу в грошово-кредитному й фінансовому секторах спрямовані на забезпечення стабільності, а також попередження та врегулювання криз держав-членів, задоволення найважливіших потреб їхніх економічних агентів.

Системні заходи МВФ сприяють розвитку потенціалу з управління боргом у країнах – експортерах нафти, допомагають долати вплив низьких цін біржових товарів на курсову політику. Не менш важливим напрямом є поступове перетворення державних функцій контролю в інститути нагляду на підставі оцінки ризиків, запровадження принципів Базель II/III та адаптації заходів макропруденційної політики до потреб країн із ринком, що формується.

У XXI ст. вкрай актуальною є проблема функціонального та ресурсного забезпечення владних повноважень. Не менш важливі й цільові підходи до багатовимірного поняття дотримання національних інтересів – зміцнення обороноздатності держави, її єдності, цілісності. Питання задоволення обсягу лівової частки суспільних потреб варто розглядати через наявність потенційних можливостей їх збалансованості зі створеними та постійно оновлюваними джерелами покриття бюджетних витрат. Ступінь прийнятності наявного обсягу резервів та запасів усіх видів, у тому числі самовідтворювальних, слід розглядати в контексті сучасних тенденцій технічного прогресу. Адже дефіциту природних запасів мають протистояти енергоощадні технології, так само,

¹ Fiscal Transparency. URL: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>.

² Годовой отчет МВФ 2017. Содействие всеобъемлющему росту. С. 61–62. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2017/eng/pdfs/AR17-RUS.pdf>.

³ Там же. С. 63-64.

як і суттєве зростання продуктивності використання традиційних матеріалів разом із застосуванням комплексних технологічних інновацій. Тому цілепокладання управлінських програм гілок і органів державної влади повинне бути скероване на сукупність орієнтирів конкретних завдань відчутного стабільного прогресу СЕС усіх рівнів.

У контексті визначення нових векторів удосконалення державного регулювання відомий теоретик Д. Белл особливу увагу приділяв проблемам етнічної і соціальної неоднорідності суспільства¹. За наявності незбіжних переконань або поглядів слід знаходити компроміси в рамках альтернативних спільних дій у просторово-часовому аспекті. У кінцевому підсумку надзвичайно важливо координувати взаємодії в розв'язанні спільних завдань із захисту міжнародної і національної безпеки в усіх напрямках. Актуальність подібних досліджень вкотре підтверджується в контексті протидії загрозам дестабілізації в Чорноморському регіоні, включно з анексією Кримського півострова з боку Російської Федерації.

Технологічні, політичні, фінансові, бюджетні та податкові чинники породили нові тенденції в концентрації доходів невеликих груп людей². Диспропорції у процесах накопичення фінансових ресурсів перетворилися на загрозу безпеці глобального співрозвитку, коли гранично допустимий рівень акумулювання грошей у сім'ях, корпораціях, організаціях постає особливо серйозним природно-об'єктивним обмеженням, котре потребує окремого спостереження. Тобто людський фактор відіграє дедалі помітнішу роль у процесах розбалансування СЕС. Очевидними є тенденції деформування традиційних груп інтересів людства унаслідок поглиблення соціальної нестійкості через посилення нерівномірності в доходах, випереджальне зростання фінансового та сервісного секторів економіки, недоліків корпоративного ризик-менеджменту поряд із різноманітними конфліктами між управлінською ланкою й акціонерами, шахрайством тощо.

На наш погляд, сьогодні дискусійним є твердження Д. Белла наприкінці 80-х років минулого століття про малоімовірність поширених у той час оцінок щодо лідерства так званого середнього класу в майбутніх перетвореннях суспільства³. Водночас аналітичні припущення ві-

¹ Bell D. *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture of Social Forecasting*. New York : Basic Books, 1999. 507 p.

² Dervis K. *Convergence, Interdependence, and Divergence. Finance & Development*. 2012. September. P. 14.

³ Bell D. *The World and the United States in 2013. Daedalus*. 1987. Vol. 116, No 3. P. 20–29.

домого вченого¹ з приводу негативного впливу наслідків демографічних та міграційних процесів у довгостроковій перспективі на соціальні структурні зміни підтвердилися не тільки у США. Зокрема, більшість проблем пов'язана зі старінням населення розвинутих країн, що потребує підвищеної уваги до сектору соціальних послуг. Крім того, у зв'язку з прискоренням інтернаціонального обігу робочої сили і капіталів час від часу варто зміцнювати безпечний стан як державних, так і митних кордонів. Ми повністю поділяємо думку академіка Е. М. Лібанової, що "відсутність справедливості у розподілі результатів економічного зростання має гірші наслідки для сталого розвитку суспільства, ніж економічна рецесія"², а консервація складу найбідніших верств населення, яка зумовлює їх самовідтворення та формує спадкову бідність, може перетворитися на один із викликів економічній безпеці³. Таким чином, на думку вчених⁴, необхідна консолідація зусиль держави і бізнесу під час вирішення проблем подолання бідності через чесні бюджетно-податкові відносини, зростання економічно обґрунтованого рівня заробітної плати. Водночас соціальні реформи на всіх рівнях, починаючи з діяльності новостворених громад, мають бути гнучкими та толерантними до зовнішніх змін. Тому фіскальні інституційні зміни повинні супроводжуватись послідовним дотриманням принципів корпоративної відповідальності, що зумовить синергетичний ефект від прозорих і партнерських бюджетних відносин усіх рівнів. У подальших розділах цієї монографії цим проблемам буде приділено окрему увагу.

Ступінь адекватності перерозподілу ресурсів суспільним інтересам перебуває в основі заходів структурних реформ, інституційних, правових, контрактних норм розпорядження фінансовими активами та пасивами. Адже через наявні канали руху державних фінансових потоків, емісію грошей формуються чинники, що впливають на рівень монетизації і накопичення коштів. У внутрішній і зовнішній політиці всі складові управління змінами слід спрямовувати на протидію ризикам дисбалансів, диспропорцій господарської діяльності як на макро-, так і на мікрорівнях. Становлення ринкового середовища в транзитив-

¹ Bell D. The World and the United States in 2013. *Daedalus*. 1987. Vol. 116, No 3. P. 20–29.

² Людський розвиток в Україні: інституційне підґрунтя соціальної відповідальності : кол. моногр. / за ред. Е. М. Лібанової ; Ін-т демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України. Київ, 2017. С. 329.

³ Там само. С. 342.

⁴ Там само.

них країнах вимагає запровадження регулятивних важелів підтримки справедливих контрактних відносин комерційних операцій. Не менш важливим фактором запобігання дестабілізації постає фінансова рівновага попиту на грошове ресурсне забезпечення суспільних потреб із пропозиціями щодо їх задоволення з боку дохідних джерел бюджетів разом із залученими на партнерських засадах коштами суб'єктів підприємництва, недержавних суспільних організацій тощо.

Прийняття рішень щодо дотримання тих чи інших орієнтирів та параметрів формування дохідних та видаткових частин бюджетів всіх рівнів багато в чому залежить від обраної моделі державного устрою, однією з характеристик якого є так званий розмір держави. Ідеться про співвідношення доходів та видатків сектору загального державного управління (ЗДУ) й валового ВВП. Зокрема, в Україні протягом останніх трьох років ці показники коливаються в інтервалі 38–45 % і мають стійку тенденцію зниження порівняно з 2008–2013 рр. Однак їх значення на 7–9 % більше, ніж в інших європейських країнах, що розвиваються. Водночас спостерігається надмірне перевищення видаткової складової консолідованого балансу державних фінансів над дохідною¹. Останніми роками це призвело до суттєвого загострення проблем боргової безпеки, котрі буде детально розглянуто в наступному параграфі. Загалом динаміка бюджетних показників відображає результативність урядового регулювання економіки. У перспективі в нашій країні за підтримки програм МВФ намічено послідовно зменшувати дефіцит сектору ЗДУ. Цьому сприятимуть конкретні стратегічні заходи, передбачені програмою реформування системи управління державними фінансами².

Співвідношення об'ємних показників місцевих і консолідованих бюджетів країни характеризує ступінь делегування економічних і політичних функцій держави на рівень регіонального самоврядування. Так, у результаті реалізації державної програми децентралізації майже половина зведеного бюджету України з урахуванням трансфертів витрачається через місцеві бюджети. Нині очікується завершення створення близько 700 територіальних громад³, які об'єднають кожен третю раду

¹ Єфіменко Т. І. Розвиток інституційних засад взаємодії фіскальної та монетарної політик України. *Економіка України*. 2017. № 12 С. 13–33.

² Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>.

³ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL: https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main_info.

базового рівня станом на 1 січня 2015 р. Надалі розширення повноважень і відповідальності органів влади на територіальному рівні передбачено супроводжувати зростанням збалансованості дохідних статей бюджетів із власними податковими джерелами. При цьому важливо враховувати кліматичні, географічні особливості територій, а також етнічні, культурні, ментальні та інші риси населення, що компактно на них проживає. Маючи важелі впливу на формування джерел покриття витрат, уповноважені керівники, з урахуванням результативності виробничої діяльності суб'єктів підприємництва, зможуть раціональніше використовувати природний потенціал і наявні потужності в інтересах виборців. З метою подальшого бюджетного вирівнювання регіонів, спрямованого на зростання добробуту громадян, надійність ресурсозабезпечення належить зміцнювати послідовним запровадженням партнерських відносин між розпорядниками централізованих та місцевих джерел фінансових коштів і залученими суб'єктами всіх форм власності.

Залежно від визначених суспільством та політичною елітою цілей, їх скоординованості з інтересами зацікавлених сторін, загальний контур використання державних витрат має всеохоплюючий характер: від підтримки приватного сектору до створення суспільних благ. Так, у СЕС із ринками, що формуються, проблеми надання конституційно гарантованих сервісів для широкого кола громадян не завжди можуть бути вирішені в ринковий спосіб. Водночас багато видів державних послуг або бюджетних витрат мають велике значення для розвитку економіки. Наприклад, організаційна й ресурсна підтримка реалізації функцій урядів повинна охоплювати комфортне екологічне навколишнє середовище. Не менш важливими є такі сфери, як особиста безпека кожного громадянина, доступ до освітнього та медичного забезпечення протягом усього життя.

У господарських відносинах постіндустріального періоду не приріст ВВП, а саме характеристика добробуту населення, збільшення людського капіталу відображають примноження суспільного багатства. Світова спільнота дійшла висновку, що рівень життя людства залежить не тільки і не стільки від матеріальних доходів або зростання ВВП. Таким чином, показник ВВП на одну особу з урахуванням ПКС має розглядатися одночасно з іншими індикаторами, котрі характеризують інклюзивний розвиток держави та її громадян. Наприклад, відомий індекс людського розвитку (ІЛР) ООН (Human Development Index), який ґрунтується на показниках рівня доходів, освіти та стану здоров'я, дає змогу більш збалансовано оцінити динаміку прогресу країни.

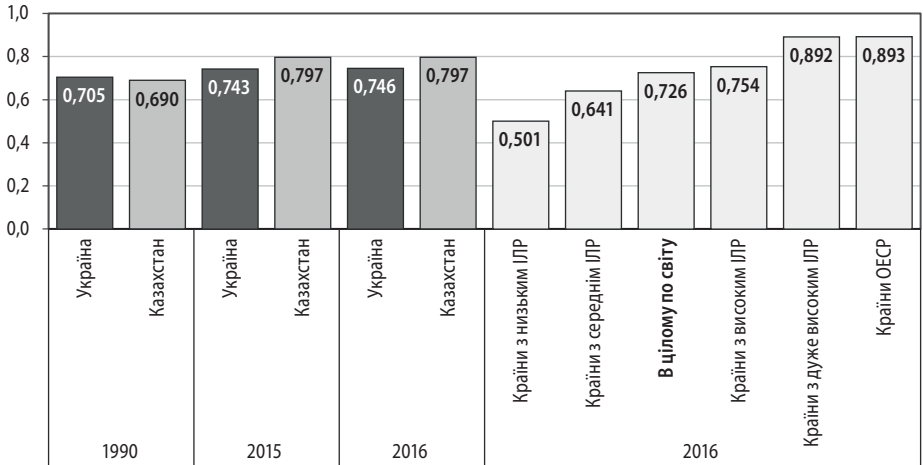


Рис. 1.1. Динаміка індексу людського розвитку в окремих країнах та групах країн світу

Складено за: Human Development Data (1990–2017). URL: <http://hdr.undp.org/en/data>.

Зокрема, його значення по Україні за 2016 р. кваліфіковано як “високий рівень” (0,746), що є трохи вищим, ніж у цілому по світу (рис. 1.1).

Порівняно з 2015 р., коли наша держава посідала 84-те місце серед 188 суверенних суб'єктів, спостерігається зниження її позиції в рейтингу, хоч абсолютне значення ІЛР стало дещо вищим. Водночас поточна об'єктивна експертна оцінка ІЛР враховує реальний стан справ, коли в Україні триває збройний конфлікт та відбувається реформування політичних і соціально-економічних інститутів¹. За припущеннями фахівців, навіть при подальшому зростанні ІЛР у 2017 р., наша країна неминуче погіршить свій рейтинг на три – чотири позиції. А якщо тенденції співвідношення динаміки складових ІЛР протягом чотирьох – п'яти років збережуться, то нашій державі загрожує перехід до групи країн з середнім ІЛР на тлі очікуваної позитивної динаміки в країнах інших категорій (ОЕСР, суверенні утворення з низьким та з дуже високим ІЛР). Із наведених на рис. 1.1 даних також бачимо, що на відміну від 1990 р., коли індекс людського розвитку в Україні був вищим, ніж у Республіці Казахстан, наразі спостерігається зворотнє співвідношення.

¹ Індекс людського розвитку: Україна падає, що робити. 2017. 13 квіт. URL: <http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/ourperspective/ourperspective/articles/2017/04/13/- .html>.

У майбутньому спрямування управлінських процесів в усіх господарських сферах на вирішення проблем тривалого життя людей на достойному рівні дасть змогу запобігти посиленню тенденції відставання нашої держави від інших економік за рейтингами сталого розвитку.

Стабільність фінансової системи країни, нові виклики економічної невизначеності та кризових явищ, складність і масштабність світових інтеграційних процесів потребують інноваційних підходів для зміцнення просторово-часового взаємозв'язку регуляторних функцій щодо забезпечення економічної безпеки на макро-, мезо- і мікрорівнях. Як зазначалося, розв'язання подібних проблем вкрай важливе для країн із транзитивною економікою, де розвиток ринкових відносин, взаємодія економічних агентів усіх форм власності характеризуються низкою національних особливостей залежно від траєкторій лібералізації управління економікою, змін в інституційному середовищі і т. ін. Використання фінансово-економічних інструментів, спрямованих на запобігання порушень економічної рівноваги, варто імплементувати на принципах багатоваріантності й комплементарності до державних стратегічних програмних заходів. Конкретизація методичних і організаційних засад під час їх вибору має впливати із загальних технологічних особливостей процесів оновлення менеджменту в країні.

Регуляторні функції держави послідовно видозмінюються через низку чинників нової економічної реальності, які поширені, наприклад, у формі явищ невизначеності. Тому вибір способів підтримки необхідного рівня бюджетно-податкової збалансованості супроводжується численними ризиками. Їх критеріальна база повинна спиратися на аналіз сформованих у конкретній країні ринкових умов господарювання з використанням адекватних форм контролю. Як показала світова практика, діяльність національних регуляторів стає більш прозорою і підзвітною за участю представників експертного і громадянського суспільства. Залучення до процесів стратегічного планування вчених і незалежних фахівців сприяє зростанню адекватності очікувань і довіри зацікавлених осіб до оцінок макро- і мікроекономічних показників, покращує якість аналізу співвідношень нарахованих і сплачених обов'язкових платежів, обсягів тіньового й офіційного секторів економіки.

Не менш важливими для гарантованого ресурсного покриття витратних статей державних і місцевих бюджетів видаються вагомі заходи законодавчого впорядкування єдиного рівня відповідальності, а саме: платників обов'язкових платежів – за невиконання ними зобов'язань, податкових органів – за порушення правил адміністрування.

Справедливий розподіл ризиків наповнення бюджетів усіх рівнів між владою і підприємцями дасть змогу більш усвідомлено діяти щодо приведення податкового навантаження до посильного рівня. У результаті процеси регламентування загальної кількості встановлених платежів із послідовним розширенням бази оподаткування базуватимуться на раціональніших підходах із боку всіх учасників підготовки і реалізації національної бюджетно-податкової політики. Як відомо, у світовій господарській системі регулювання стійкого розвитку та безпечного стану СЕС належить до повноважень: урядів, центральних і регіональних органів виконавчої влади, податкових і митних служб, суб'єктів фінансового й реального секторів економіки. Пошук компромісів із бізнесом та широкою громадськістю допоможе ефективніше проводити фіскальні реформи, скоординовані з міжнародними програмами деофшоризації, а також боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом.

Надійно захистити інтереси країни, бізнес-спільноти, кожного громадянина дасть змогу організація послідовної протидії:

- імовірній технічній неплатоспроможності (дефолту) держави за зовнішніми платежами, збільшенню прихованого дефіциту бюджету, зростанню заборгованості сектору ЗДУ в цілому;
- браку ресурсозабезпечення під час виконання урядових зобов'язань внаслідок нестабільних надходжень доходів, нецільового витрачання видаткових коштів, відсутності резервів або нераціонального їх використання;
- диспропорціям бюджетних і макроекономічних показників;
- фінансовій (платіжній) недисциплінованості платників та контролюючих органів.

Економічно неприйнятним і навіть загрозливим стає перевитрачання всіх видів ресурсів розвитку порівняно з нормативним, технічно обґрунтованим обсягом, а також неадекватна потреба реального виробничого сектору емісії віртуальних фінансових ресурсів. Їх обіг створює диспропорції в процесах глобального циклічного господарського оновлення через сприяння зростанню чергових спекулятивних бульбашок унаслідок використання сучасних операційних та інформаційних технологій, наприклад, сек'юритизації, безлімітного трансформування кредитних боргів у похідні деривативи в обсягах, що не піддаються контролю. Небезпечні тренди олігархізації та монополізації суспільного відтворення слід урівноважувати заходами подальшої ефективної соціалізації економічного розвитку, обмеженням ризиків

зниження добробуту населення, збідніння тощо. Державне регулювання оподаткування, оплати праці, заходи з детінізації трудових відносин і економіки в цілому мають бути спрямовані на запобігання проявам нерівності в суспільстві. Водночас варто передбачати умови та чинники певних ознак утриманських настроїв, коли працездатні особи надають перевагу нелегальним трудовим відносинам без сплати обов'язкових платежів до державного та місцевих бюджетів.

Безперервне функціонування СЕС сприятиме запобіганню і зведенню до мінімуму можливих непереборних, руйнівних наслідків реалізації загроз економічній безпеці. З цією метою інституціональне середовище тієї чи іншої держави має бути побудоване таким чином, щоб фінансовий суверенітет країни був би невразливим до кризових явищ. Насамперед маються на увазі інфляційні тенденції з ризиками переходу в гіперінфляцію, а також збої в забезпеченості золотовалютними резервами як платоспроможності країни на світовому ринку, так і потенційних можливостей регулювання курсової стабільності. Необхідно постійно здійснювати моніторинг масштабів запозичень. У країнах із транзитивною економікою саме на засадах дотримання принципів довіри, транспарентності слід формувати суспільні інститути, які охоплюють правову базу, систему правозастосування, організаційні структури й норми поведінки, що дають змогу захищати інтереси громадян, суб'єктів господарювання, суспільства і держави для досягнення узгоджених цілей спільного соціального відтворення та розвитку в умовах мінливого середовища. У сучасних обставинах, як зазначалося, ідеться про сталий розвиток економіки, подолання бідності та корупції, дотримання вищих соціальних стандартів, взаємовигідну співпрацю з міжнародними партнерами.

1.3. УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ У ФІСКАЛЬНОМУ ПРОСТОРИ: НЕБЕЗПЕКА ДЕСТАБІЛІЗАЦІЇ

Удосконалення фіскальних норм і правил є невід'ємною частиною загальнодержавних заходів протидії геополітичним, інституціональним, макроекономічним загрозам дестабілізації національної економіки. Гармонізовані механізми управління змінами повинні сприяти нейтралізації негативних наслідків явищ турбулентності й невизначеності, пов'язаних із новою реальністю у відносинах економічних агентів. Зокрема, стосовно бюджетно-податкових трансформацій варто забезпечу-

вати адекватність цільових установок гілок влади відповідних рівнів і структур регуляторним домінантам глобального і національного простору ділової активності. В умовах фінансіалізації, монополізації виробництва, повсюдного поширення транснаціональних виробничо-збутових ланцюгів (ВЗА), зростаючих ризиків інформаційної асиметрії технологічні особливості практики ухвалення урядових рішень не повинні суперечити стандартам фінансового менеджменту. Синергійні результати управлінської взаємодії в середньо- й довгостроковому періодах варто спрямовувати на здійснення структурних і соціальних реформ для створення суспільних конкурентних переваг, підтримку формування стійких державних фінансових джерел у цілях розвитку. Антикризіві напрями фінансової політики вимагатимуть певної синхронізації процесів розроблення і впровадження регуляторних інструментів не тільки в економічній, а й в адміністративній та багатьох інших сферах.

Бюджетно-податкові правила унормовують супровід руху зовнішніх, внутрішніх грошових потоків, у тому числі державної форми власності. Саме потреби в керованості процесом зміцнення матеріальної та інтелектуальної ресурсної бази для виробництва суспільних благ перебувають в основі концептуальних засад “фіскального простору” (fiscal space). Як відомо, в межах його деталізації відбувається взаємодія різних векторів підтримки національного інноваційно-інвестиційного потенціалу, науки, промислової, технологічної політики, захисту навколишнього середовища. Особливості конфігурацій фіскального простору суттєво впливають на процеси примноження доданої вартості в глобальних і національних ВЗА. Зокрема, податки беруть участь у формуванні ВВП за елементами доходів та в його вторинному розподілі, а також у регулюванні виробничих відносин. Цільове використання централізованих фінансових джерел, їх системне наповнення за допомогою обов'язкових платежів, відіграє ключову роль як у відтворювальній діяльності, так і в суспільному житті. У межах конституційних норм громадянам надаються можливості дотримуватися встановлених прав на достатній життєвий рівень, працевлаштування, соціальне забезпечення, їм гарантується належний обсяг споживання послуг охорони здоров'я, освіти і т. ін.

Серйозні дискусії у світовому співтоваристві про принципово іншу економічну парадигму глобального розвитку сформували базу широкого наукового інтересу до тенденцій еволюції фіскальних інституцій. Дуалізм фінансово-управлінських категорій, пов'язаних із поняттями прибутку, витрат, доходів, відображається в цінових ринкових диспро-

порціях, які є складовою кризових збоїв на макро-, мезо- і мікрорівнях. При цьому різні об'єктивні й суб'єктивні аспекти взаємодії сторін контрактних відносин розглядаються в рамках не завжди раціональної, часто опортуністичної поведінки, обумовленої особливостями настрів, необґрунтованих очікувань альтернативних можливостей і т. ін. Безперечно, такі обставини в поєднанні з проявами тінізації національної економіки породжують низку суперечностей у процесах регулювання оборотів державних доходів і витрат, а також боргової політики. Нові напрями в науці, крім того, генерують необхідність теоретичного й практичного обґрунтування суті агентських структурно-функціональних зв'язків у контексті просторово-часових проблем глобальної і національної економіки.

Результати теоретичних досліджень із питань модернізації фінансової системи, фіскального простору економічних реформ, стійкості державних фінансів, імплементації міжнародних стандартів обліку та фінансової звітності в державному та корпоративному секторах економіки, фіскальних правил та фіскальних ризиків втілено в ухвалених Урядом України нормативних актах¹. Порушенню фінансової безпеки держави, зокрема, в умовах рецесії, мають протистояти послідовні контрзаходи. Їх варто генерувати через нівелювання численних фіскальних ризиків. Як зазначалося в параграфі 1.2, серед них до найбільш загрозливих належить достатність ресурсозабезпечення під час виконання урядових зобов'язань.

Теоретики і практики управління змінами державних фінансів значну увагу приділяють аспектам невдалої реалізації прийнятих програм. Питання полягає в тому, чому часто політичні програми під час їх ухвалення розглядаються суспільством як потенційно успішні, але пізніше багато з них виявляються непрацездатними. На думку американського вченого Ф. Фукуями, прагнення визначити найважливіші цілі, їхні

¹ Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80#n9>; План заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 415-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-2017-%D1%80>; аналітичні доповіді до щорічних Послать Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році”, “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році” (Національний інститут стратегічних досліджень. URL.: <http://www.niss.gov.ua>).

характеристики та очікувані наслідки часто не відповідають реаліям і тому не сприймаються суспільством або зацікавленими сторонами. Серед головних причин невдалої регуляторної практики як у державному, так і в корпоративному секторах економіки він називає ймовірність “задавання шкоди загальним результатам від екзогенних факторів”¹, брак сучасних підходів з урахуванням добре відомого феномена багатоваріантності управління тощо.

На реформи в країнах, які розвиваються, наголошував М. Ендрюс, часто впливають так звані найкращі практики прийняття керівних рішень. Їх успішність також залежить від багатьох факторів. Адже формат використання тих чи інших управлінських завдань варто коригувати відповідно до особливостей просторово-часового контексту розвитку конкретної економіки². Згідно з міркуваннями відомих аналітиків³, з огляду на досвід застосування конкретних оновлених інституційних та управлінських механізмів, полісімейкери достатньо часто згадують такі поняття, як політична воля, або можливий незбіг інтересів чи мотивацій. Водночас конкретні дії владних структур, як правило, не супроводжуються належним та своєчасним моніторингом реагування з боку широкого кола стейкхолдерів на нововведення. Це загрожує проявами загальної недовіри до впровадження реформ, тобто змін до законодавчих норм та процедур, навіть коли їх модифіковані версії мають технічний характер. Сучасні спостереження підтверджують, що суспільні трансформації, які відбуваються поза інституційним простором із необхідним обсягом прозорої регламентації, виявляються неспроможними в контексті їх цілеспрямованості та повноцінного втілення в життя. До речі, як зазначав колишній прем'єр-міністр Великобританії Е. Блер, для урядів країн, що розвиваються, від здатності послідовно проводити інституціональні зміни з послідовним дотриманням принципів транс-

¹ *Fukuyama F. What Is Governance? CGD Working Paper. 2013. No. 314. Washington : DC: Center for Global Development. <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>.*

² *Andrews M. Good Government Means Different Things in Different Countries. HKS Faculty Research Working Paper Series. 2008. November. RWP08-068. 41 p.; Andrews M. The Limits of Institutional Reform in Development. Changing Rules for Realistic Solutions. Cambridge University Press, 2013. 254 p.*

³ *Common constraints and incentive problems in service delivery / L. Wild, V. Chambers, M. King and D. Harris. Overseas Development Institute Working Paper. 2012. August. No. 351. URL: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7791.pdf>.*

парентності та підзвітності багато в чому залежить результативність інновацій у фіскальному регулюванні¹.

Вкотре підкреслимо, що вдале реформування управління державними фінансами зазвичай дає зворотний позитивний ефект щодо виконання урядами їхніх безпосередніх функцій. Міцний керівний потенціал щодо детального планування, результативного моніторингу, аудиту та контролю використання фінансових інструментів, витрачання державних коштів дає урядам можливість дотримуватися своїх національних цілей, забезпечувати консенсус інтересів зацікавлених сторін при проведенні фіскальної політики. Всеосяжне й реалістичне бюджетування в державному секторі базується на високому рівні фіскальної дисципліни, спрямованої на справедливий розподіл ресурсів відповідно до політичних пріоритетів, ефективне надання послуг. З метою запобігання кризовим явищам національні правила у сфері фінансового управління мають бути унормовані та гармонізовані з глобальним інституційним середовищем.

Проаналізуємо ключові загрози відновленню економічного зростання України. Розвиток соціально-економічних процесів у нашій державі супроводжується посиленням ризиків фінансової невизначеності, пов'язаних з несприятливою світовою кон'юнктурою цін, певною залежністю від зовнішнього енергопостачання тощо.

У середньостроковому періоді, внаслідок імовірних змін у світовій структурі видобутку нафти, загострення геополітичних ризиків у багатьох країнах, котрі видобувають вуглеводневу сировину, а також поширення санкційних заходів стосовно окремих із них, навряд чи можна очікувати стабільної ситуації на нафтовому ринку. В 2015–2017 рр. коливання цін на нафту спостерігалось у діапазоні ± 10 –15 % відхилень від 50,0 дол. США за барель². Якщо в майбутньому вони зростатимуть, це створить певні загрози для економіки України, де ВВП має високий,

¹ Blair T. Aid has transformed Africa. Now is the time for growth and governance. *The Guardian*. 2013. March 2. URL : <https://www.theguardian.com/commentisfree/2013/mar/02/aid-africa-growth-tony-blair>.

² Commodity Markets Outlook. A World Bank Report / International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. 2017. October. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/743431507927822505/CMO-October-2017-Full-Report.pdf>; Commodity Markets Outlook. OPEC in Historical Context. A World Bank Report / International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. 2016. October. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/143081476804664222/CMO-October-2016-Full-Report.pdf>.

відносно інших транзитивних і розвинутих країн, рівень енергоемності. Додаткові ризики можуть привнести обставини, пов'язані зі значним обсягом імпорту нашою державою мінерального палива, нафти і продуктів її перегонки. Його рівень до ВВП України в 2015–2017 рр. становив 8,4–11,8 %. При цьому понад половину імпортних нафтопродуктів мають такі країни походження, як Російська Федерація, Білорусь та Литва¹. Безумовно, подібна структура споживання містить суттєві геополітичні ризики. Водночас у разі стабілізації світових цін на нафту економія коштів позитивно впливатиме практично на всі сектори вітчизняного господарства. Зокрема, можна очікувати нарощення виробництва та пришвидшення переходу на використання менш енергоемних та інноваційних технологій, відновлюваних джерел енергії тощо.

Загалом у 2015–2017 рр. очікуваний індекс цін на базові метали дорівнюватиме не більше ніж 70–75 %. Їхні цінові тенденції, починаючи з 2014 р. до середини 2016 р., мали спадний характер², але протягом другої половини 2016 р. та у 2017 р., через поживлення попиту на світових ринках, ці тренди змінилися на стійке зростання (до 26 % на рік)³. Як головні аргументи на користь продовження такої тенденції розглядаються позитивні прогнози стосовно розвитку світової економіки, гіпотетичні припущення щодо торговельних санкцій на експорт металів, розширення металургійних потужностей в Індії, сповільнення темпів зростання народного господарства Китаю, який традиційно має дуже великий обсяг споживання металопродукції, нової протекціоністської політики одного з найбільших імпортерів чорних металів – США. У перспективі експертна спільнота припускає подальшу певну стабілізацію цін на базові метали. Найімовірнішим у довгостроковому вимірі буде їх коливання в межах ± 7 –9 % на тлі підвищення цін на залізну руду. В таких умовах для підприємств металургійного профілю України в се-

¹ Складено за: Зовнішня торгівля окремими видами товарів за країнами світу / Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/zd/e_iovt/arh_iovt2018.htm.

² Commodity Markets Outlook. OPEC in Historical Context. A World Bank Report / International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. 2016. October. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/143081476804664222/CMO-October-2016-Full-Report.pdf>.

³ Commodity Markets Outlook. A World Bank Report / International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. 2017. October. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/743431507927822505/CMO-October-2017-Full-Report.pdf>.

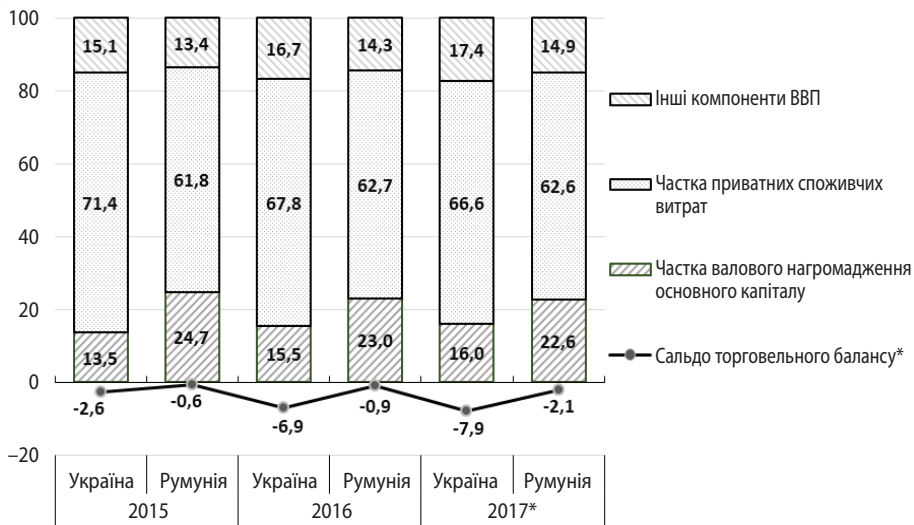
редньостроковому періоді є всі шанси зміцнити ринкові позиції продукції, яка користується суттєвим попитом. У результаті зростатимуть власне виробництво, обсяги експорту, валютної виручки тощо.

З 2015 р. до початку 2017 р. спадні тенденції цін на агропромислову продукцію відрізнялися¹. Зокрема, на кукурудзу вони зменшились майже на одну шосту. На пшеницю ціни знизились більше ніж на третину, однак протягом 2017 р. спостерігалось їх поступове зростання. Безперечно, у середньостроковому періоді одним із основних факторів впливу на динаміку випуску сільськогосподарського виробництва залишаться зростаючі тренди цін на енергоносії. Проте у світі спостерігається розширення посівних площ. За подальшого повільного підвищення світових цін на агропромислову продукцію динаміка виробництва та експорту пшениці в Україні переважно залежатиме від політики країн-експортерів, попиту з боку основних імпортерів, а також від кон'юнктурної специфіки ринку добрив, чие виробництво в багатьох країнах світу супроводжується збільшенням потужностей. Якщо під впливом незначної динаміки попиту їхні ціни коливатимуться у 2017–2018 рр. у бік зменшення на 2–3 %², а далі, відповідно, – у бік неістотного зростання, це дасть змогу українським товаровиробникам обирати якісніші реагенти. У свою чергу, буде розширено можливості підвищення врожайності, продуктивності, рентабельності сільськогосподарських підприємств. Як наслідок, збільшення прибутку постане джерелом фінансування впровадження інновацій та зростання виробництва.

Розглянемо деякі суттєві чинники ймовірної макроекономічної дестабілізації, а також шляхи поступового врівноваження стану складових фіскального простору нашої країни. На рис. 1.2 відображено тренди зростання від'ємного торговельного сальдо, динаміки співвідношень валового нагромадження основного капіталу та споживчих витрат із

¹ Commodity Markets Outlook. A World Bank Report / International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. 2017. October. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/743431507927822505/CMO-October-2017-Full-Report.pdf>; Commodity Markets Outlook. OPEC in Historical Context. A World Bank Report / International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. 2016. October. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/143081476804664222/CMO-October-2016-Full-Report.pdf>.

² Commodity Markets Outlook. A World Bank Report / International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank. 2017. October. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/743431507927822505/CMO-October-2017-Full-Report.pdf>.



* Очікувані значення.

Рис. 1.2. Макропоказники України та Румунії, % ВВП

Складено за: Gross domestic product: GDP by type of expenditure, VA by kind of economic activity, total and shares, annual. URL: <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx>.

ВВП. Для порівняння серед європейських постсоціалістичних країн обрано індустріально-аграрну економіку Румунії. Ця держава, як і Україна, є членом Організації чорноморського економічного співробітництва. З переходом до ринкової економіки в 90-х роках ХХ ст. вона зазнала разом із політичною глибоку економічну кризу. Велика частина населення перебувала за межею бідності. Так, на 1991 р. за показником ВВП на одну особу на базі паритету купівельної спроможності (ПКС, у постійних цінах 2011 р. у міжнародних доларах) в Україні його значення на кілька відсоткових пунктів перевищувало відповідний рівень у Румунії¹. Однак, уже в 1993 р. в Румунії ВВП на одну особу у вказаному форматі майже на одну п'яту перевищував показник в Україні. Далі цей розрив лише посилювався, і станом на 2016 р. цей показник у Румунії був майже втричі вищим, ніж в Україні. Причини зрозумілі: з 2000-х років дотепер у румунській державі досягнуто високих темпів розвит-

¹ World Economic Outlook Database / International Monetary Fund. 2017. October. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx>.

ку. Ідеться про щорічне зростання ВВП – у середньому до 4–7 %, стрімкі темпи відновлення національної промисловості та сільського господарства, приплив іноземних інвестицій. До речі, індекс споживчих цін (ІСЦ) в середньорічному вимірі, за даними МВФ, у Румунії з 2000 по 2016 р. суттєво знизився (відповідно, з 45,7 % до від'ємного значення –1,6 %). В Україні ІСЦ з 2000 по 2013 р. також зменшився (відповідно з 28,2 % до від'ємного значення –0,3 %). Однак у кризовому періоді 2014–2016 рр. знову щороку зростав (відповідно +12,1, 48,7, 13,9 %)¹.

Для обох країн протягом 2015–2017 рр. характерним було зростання від'ємного торговельного сальдо, що вказувало на ймовірну небезпеку гальмування економічного зростання. Серед несприятливих наслідків – існування додаткових ризиків для валютно-курсової стабільності. Крім того, збільшення обігу товарів імпортного походження може призводити до витіснення національних товаровиробників з внутрішніх ринків (див. рис. 1.2).

В Україні, порівняно з Румунією, співвідношення валового нагромадження основного капіталу з ВВП протягом 2015–2017 рр. у 1,5–2 рази нижче, а частка приватних споживчих витрат у ВВП – на 4–10 в. п. вище. Такі показники свідчать про наявність чинників гальмування динамічного та інклюзивного розвитку. Для посилення фінансово-економічної стійкості слід збільшувати витрати інвестиційного характеру на підтримку інновацій в освіті й науці, а також у реальному секторі економіки. Зниження рентабельності вітчизняних підприємств може призвести до критично низького рівня власних джерел капітальних вкладень. Як свідчить статистика, у 2010–2017* рр. (*тут і далі (*) позначено очікувані показники за 2017 р.*) обсяг прибутку підприємств у процентах до ВВП складав 10–17 %. Аналогічне співвідношення збитків із ВВП становило 6–15 %, при цьому у 2014–2015 рр. спостерігалось погіршення збитковості, відповідно до 50 та 36,5 %. У кризовому періоді 2013–2015 рр. загальний індекс рентабельності всієї діяльності підприємств в Україні мав від'ємне значення (за роками: –0,7, –14,2, –7,3 %), – на відміну від +0,5 – +3,0 % за решту років періоду, що аналізується (2010–2017* рр.)².

Останніми роками, з урахуванням зовнішніх та внутрішніх шоків, у монетарній сфері України спостерігалися загрозливі прояви макро-

¹ World Economic Outlook Database / International Monetary Fund. 2017. October. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx>.

² Показники підприємств (2010–2016 рр. – факт, 2017 р. – очікувані) без урахування результатів діяльності банків наведено за даними Державної служби статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

економічних дисбалансів. Маються на увазі щорічні відхилення ІСЦ у вимірі грудень до грудня (в 2015–2017* рр., відповідно, +13,2, –3,6, +5,7 в. п.) від доволі високих встановлених інфляційних таргетів (відповідно, 30,1, 16,0±2, 8,0±2 %)¹. Ми цілком поділяємо офіційну позицію щодо необхідності проведення Національним банком України в довгостроковій перспективі незалежної ефективної антиінфляційної політики, спрямованої на зростання економіки. Як показує світовий досвід, девальвація вітчизняної валюти принаймні протягом короткого періоду може сприяти стабілізації економіки за рахунок підвищення конкурентоспроможності підприємств-експортерів. Водночас, коли зростання інфляційних очікувань набуває інерційного характеру, у населення формуються надвисокі споживацькі настрої. Тому слід підкреслити, що для нашої держави вкрай важливо запобігати загрозам потрапляння в девальваційно-інфляційну пастку, зміцнюючи ресурсний потенціал фіскального простору. Загалом недостатній рівень довіри до національної грошової системи з боку національних економічних агентів позначається на прискоренні грошового обігу та низьких показниках монетизації економіки. Отже, державну фінансову політику варто спрямовувати на протидію ймовірним кризовим явищам через підтримку накопичення матеріальних та нематеріальних активів усіх форм власності із застосуванням бюджетно-податкових важелів розширення платоспроможного попиту.

Слід мати на увазі, що в Україні більш ніж половина загального обсягу ймовірних перевищень граничних значень рівня інфляції може зумовлюватися немонетарними чинниками. У наведених раніше показниках збитковості продукції реального сектору економіки повною мірою відобразилися фактори зростання витрат виробництва: підвищення цін і тарифів природних монополій, транспортних послуг, процентних ставок; диспаритет цінових співвідношень готової продукції із сировинними товарами та енергоносіями. На нашу думку, ризики подальшої втрати конкурентоспроможності вітчизняної продукції посилюватимуться також у зв'язку з нездатністю подовжувати ланцюги доданої вартості у виробничій сфері внаслідок вад національної відтворювальної системи через обмеження кінцевого попиту, збої кредитної ліквідності і т. ін.²

¹ Показники (2010–2016 рр. – факт, 2017 р. – очікувані) наведено за даними Національного банку України (<https://bank.gov.ua>) та Державної служби статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

² *Єфименко Т. І.* Фіскальна та монетарна безпека національної економіки ; ДННУ “Акад. фін. управління”. Київ, 2016. 447 с.

Таким чином, цілеспрямованість управління змінами в національному фіскальному просторі ускладнюється впливом багатьох зовнішніх і внутрішніх факторів невизначеності. Їх взаємозв'язок наведено на рис. 1.3, де також показано орієнтацію всіх складових бюджетно-податкового регулювання, скоординованого з іншими інституційними управлінськими важелями, на виконання державою своїх конституційних зобов'язань та реалізацію цілей сталого економічного розвитку. Варто наголосити, що збалансовані інтереси економічних агентів на макро-, мезо- та мікрорівнях, відображені в законодавчих та нормативних документах, мають бути інтегровані до принципів дотримання правил національної економічної безпеки.

Цілком очевидно, що в Україні, через періодичні політико-економічні кризи, збалансованість і стійкість бюджетно-податкової системи постійно піддавалися загрозам нестабільної динаміки зростання валового внутрішнього продукту. Періодичні спади ВВП в 1991–2000 рр. (–7,7 %) і в 2007–2009 рр. (–1,6 %) великою мірою були компенсовані його зростанням у 2001–2006 рр. (+7,8 %), а також у 2010–2013 рр. (+1,5 %). Однак наслідки кризових явищ у 2014–2015 рр., які супроводжувалися безпрецедентними негативними показниками динаміки національної економіки (відповідно, –6,6 %, –9,8 %), навряд чи будуть подолані навіть за доволі оптимістичного сценарію розвитку подій у короткостроковій перспективі. Про це свідчать темпи зростання ВВП у 2016–2017* рр., що не перевищують 2–2,3 %. Навіть у разі подальшого щорічного прогнозу економічного піднесення в Україні (за даними МВФ, на рівні + 3–4 %) компенсувати втрати потенціалу національної економіки вдасться не раніше, ніж протягом 2018–2022 рр.¹

З огляду на викладене, стратегічний контекст надійності формування резервів у сфері державних фінансів належить до найважливіших позицій управління змінами в національній економічній політиці. Так, боргове навантаження на економіку України вже в 2016 р. більше ніж на 20 в. п. перевищувало безпечне порогове значення. Про це свідчить рис. 1.4, де, крім даних по Україні, відповідно до шкали від 0 до 180 %, наведено індекси співвідношення загального обсягу боргу та гарантованого державою боргу з ВВП європейських країн порівняно з відпо-

¹ World Economic Outlook Database. 2017. October. URL: https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/weorept.aspx?pr.x=106&pr.y=7&sy=1993&ey=2022&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=926&s=NGDP_RPCH&grp=0&a=, (за 2017 р. наведено прогнозні дані).

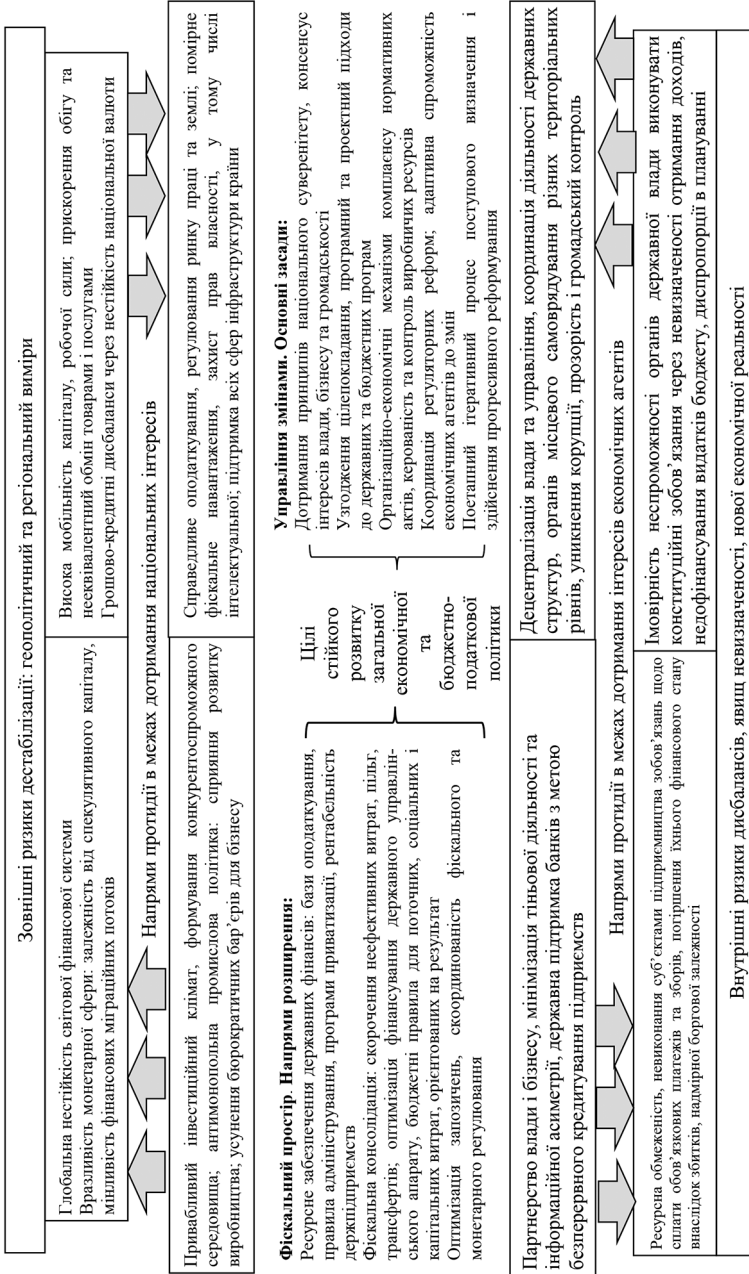


Рис. 1.3. Управління змінами у фінансовому просторі

Складено автором.

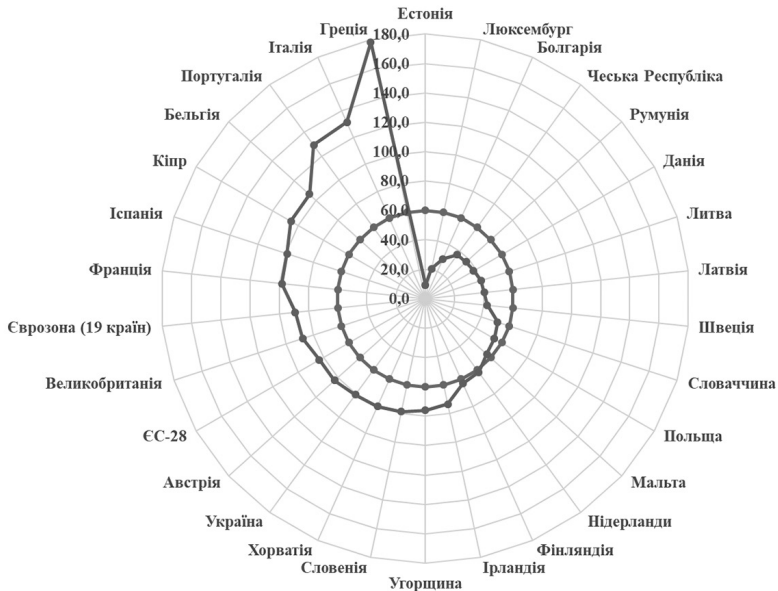


Рис. 1.4. Рівень боргу сектору загального державного управління відносно ВВП у 2016 р., % ВВП

Складено за: Державний борг та гарантований державою борг / Міністерство фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/borg/derzhavnyi-borh-ta-garantovanyi-derzhavoiu-borh>; Government deficit or surplus, debt and associated data / European Commission, Eurostat. URL: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10dd_edpt1&lang=en.

відним граничним (60 %) показником¹. Ще наприкінці минулого століття світове співтовариство дійшло до одностайної думки щодо методологічних засад використання результатів аналізу таких відхилень для своєчасного реагування та запобігання наслідкам загроз фінансовій безпеці. Статистичні дані про рецесію 2008–2009 рр., боргову кризу державних фінансів у ряді країн Європейського Союзу в 2010–2011 рр., дискусії стосовно визначення ліміту внутрішнього державного боргу в США підтвердили актуальність використання урядами багатьох країн таких єдиних підходів до кількісних вимірників розширення фіскального простору, а також параметрів його стійкості.

¹ Stability and Growth Pact. European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact_en.

З рис. 1.4 бачимо, що у восьми європейських країнах індекси боргового навантаження перевищують усереднені значення груп країн єврозони і ЄС-28. Відповідно до офіційної думки, попри певні поліпшення, стан економік Греції, Італії, Португалії, як і раніше, вимагає підтримки з боку ЄС. Ідеться про нейтралізацію фіскальних загроз, котрі за несприятливих обставин можуть поширитися на всю єврозону. У всіх інших державах фіскальний простір характеризується показниками, нижчими від середньостатистичних. Причому дані по Україні можна порівняти з тими, де індекси державного боргу перевищують порогове значення в 60 %, але не досягають середніх значень. Допустимий рівень боргового навантаження (менше 60 % ВВП) формує діапазон так званої зеленої зони фіскального простору, в якій традиційно перебуває менше половини країн ЄС.

Таким чином, подальше проведення структурних реформ, які забезпечують сталий розвиток в інтересах суспільства, необхідно координувати з керуванням взаємопов'язаними потоками фінансових ресурсів з урахуванням євроінтеграційного вектора розвитку. Незважаючи на те, що в 2015–2017* рр. доходи зведеного бюджету України відповідали плановим показникам, витрати і фактичний бюджетний дефіцит були нижчими від встановленого законом рівня, відповідно, на $-5,2-5,6$ і $-2,4-3,1$ %¹. Треба мати на увазі, що в нашій країні доходи бюджету забезпечують переважно покриття поточних витрат. Обсяг ресурсів для розвитку вкрай обмежений, уряд зазнає труднощів у фінансуванні бюджетного дефіциту. Крім економічних ризик-факторів, в умовах гібридного збройного конфлікту велике значення мають небезпеки геополітичної нестабільності. Їх нейтралізація за системної ресурсної підтримки з боку міжнародних фінансових інституцій дасть змогу дотримуватися умов фіскальної стійкості в середньо- й довгостроковому періодах. Подальше вдосконалення політики мобілізації суспільних фінансових ресурсів варто розглядати в широкому контексті розроблення, впровадження та оновлення механізмів фінансового регулювання, включаючи оподаткування. Методи та інструменти впливу на процеси формування й використання фондів грошових ресурсів, потоки капіталів і доходів, поведінку суб'єктів господарювання повинні відповідати інтернаціональним стандартам безпеки. Напрями модернізації економічної політики, реформування відносин власності й контрактних правил слід гармонізувати з прийнятими концептуальними підходами до стабілізації відтворювальної динаміки у фіскальному просторі України для досягнення цілей сталого розвитку держави.

¹ Розраховано автором за даними Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України (за 2017 р. наведено прогнозні дані).

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1

У короткостроковій перспективі шляхи зміцнення стійкості СЕС необхідно розглядати як складову заходів економічної безпеки, спрямованих на подолання нестабільності ринкової економіки в умовах становлення нового господарського устрою. Його особливості пов'язані з тенденціями глобалізації, конвергенції і посиленням мережевих взаємодій економічних агентів.

Фази відновлення та стагнації динаміки макроекономічних показників відбуваються на тлі кон'юнктурного зростання цін на світових ринках, коли поживаються тенденції індикаторів господарської активності. Протилежні цінові тренди на біржові товари, зокрема в першій декаді поточного століття, у більшості країн породжували загрози: спаду виробництва, виникнення проблем обслуговування державних та кооперативних боргів, зменшення ліквідності банківських систем, зниження рівня життя населення і т. ін.

Сучасна глобальна криза унікальна тими заходами, яких вживала монетарна влада для її подолання. Реалізація цих заходів вимагала відмови від найважливіших постулатів монетарної політики останніх десятиліть.

Лібералізація глобальних грошових ринків і тенденції асиметричного збільшення масштабів зовнішнього фінансування суверенних утворень порівняно з обсягами руху власних коштів спричиняють для десятків країн загрозу хронічної боргової залежності, глобального дисбалансу та деградації менш розвинутих держав.

Перехід від п'ятого до шостого технологічного укладу, котрий відбувається в авангардних державах, синхронізується з загрозливим поглибленням фази довгохвильової депресії, пов'язаної з метаморфозами глобальної фінансової кризи. За таких умов країни, що розвиваються, зокрема транзитивні, мають унікальний шанс перетворитися на зони активного економічного зростання – знецінення капіталу омине їх через дефіцит капіталу як такого. У свою чергу, авангардні держави змушені будуть експортувати капітали й виробничі технології шостого укладу до транзитивних і країн, що розвиваються, сприяючи їх випереджальному, а не наздоганяючому розвитку. Для використання цього унікального шансу потрібні великі зусилля держав і національного капіталу, що неодноразово підкреслювалось авторами в їх публікаціях¹.

¹ Білорус О. Г. Політекономія світ-системи фінансово-економічного глобалізму: нові тенденції та закономірності розвитку глобального фінансового сектору. *Фінанси України*. 2015. № 6. С. 13.

Ресурсна асиметрія як причина кризових явищ зумовлюється дією грошового й фінансового мультиплікаторів, котрі призводять до непропорційного зростання (або спаду) конкретних секторів господарської системи. Відповідно, перший спричиняє зміни в грошовій пропозиції, а дія другого пов'язана зі створенням похідних і структурованих фінансових інструментів. Ринки цих інструментів здатні швидко розширюватися в умовах високої кон'юнктури. Однак активи, які обертаються з їх допомогою, можуть стрімко знецінюватися за умов порушення ринкової рівноваги. Як наслідок, можуть виникнути додаткові загрози фінансово-економічній безпеці держави.

Кризові явища повторюються в період, коли довгострокова тенденція науково-технічного розвитку досягає піка. Насичення платоспроможного попиту спричиняє зростання товарно-матеріальних запасів і касові розриви. На перегрітому фондовому ринку спостерігається фіксація прибутку. В умовах невизначеності банки припиняють надання позик, зупиняються ринки міжбанківського кредитування. Виникають фінансові кризи, масштабність і щільність яких зростають. За природою ці кризи є нециклічними. Вони мають дедалі більш руйнівний характер і підривають інтегративну коеволюцію й глобальну конвергенцію фінансово-економічних систем.

При формуванні безпечного фіскального простору доцільно:

- оптимізувати фіскальні витрати, а саме: скорочувати неефективні витрати, зокрема пільги і міжбюджетні трансферти;
- розширювати ресурсну базу державних фінансів у оподаткуванні, стандартизувати адміністрування обов'язкових платежів і зборів відповідно до зобов'язань, зафіксованих в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони¹;
- удосконалювати структуру запозичень шляхом запровадження правил, а також таргетів кількісних і якісних показників усіх сфер бюджетно-податкових відносин відповідно до європейських стандартів;
- проводити політику “капіталізації” фіскального простору шляхом збільшення доходів бюджету або формування ресурсу проведення економічних реформ і економічного зростання в середньо- й довгостроковій перспективі.

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

Пропозиції авторів із цих питань упроваджено під час розроблення Стратегії реформування системи управління державними фінансами України на 2017–2020 роки¹. Але, відповідно до очікуваних подій у межах розвитку економічних процесів варто розробляти сценарії, передбачати й надавати правильні оцінки наслідків та ефектів трансформацій регуляторних механізмів у процесах реформування національних економік. Результати такого моніторингу та аналітичної роботи мають бути предметом розгляду Уряду для прийняття подальших стратегічних рішень.

Актуальним напрямом фінансової безпеки є створення додаткового фінансового ресурсу, що підтримує розвиток продуктивних сил і галузей, які сприяють довгостроковому економічному зростанню (людський капітал, наука, технології, інновації), а також забезпечення балансу соціальної справедливості (створення суверенних фондів національного добробуту, наповнення джерел пенсійного та соціального страхування, проведення структурних реформ, політики регіонального вирівнювання тощо).

Залежно від пріоритетів протидії загрозам дестабілізації національної економіки слід постійно вдосконалювати структуру державних витрат, уникаючи розпорощення ресурсів на фінансування великої кількості бюджетних програм. Підвищення ефективності використання бюджетних коштів, що стимулюють інвестиційні процеси, має бути пов'язане з мінімізацією проміжних ланок руху фінансових ресурсів до кінцевих споживачів. Важливе значення для запобігання загроз дестабілізації мають заходи щодо боротьби з втратами державного й місцевих бюджетів унаслідок тінізації економіки, нераціонального використання податкових пільг тощо.

¹ Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80#n9>.

Розділ 2

УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

2.1. МЕХАНІЗМИ ОБМЕЖЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ДЕФІЦИТУ Й ПРОТИДІЇ ФІСКАЛЬНИМ РИЗИКАМ

З метою обмеження бюджетних ризиків у нашій країні було запроваджено заходи фіскального коригування, спрямовані на стримування бюджетних видатків та збільшення мобілізованих доходів у аспекті продовження фіскальної консолідації. Проте зменшення номінальних обсягів видаткової частини державного бюджету не відбулося, їхні показники продовжували зростати. Щодо доходів, то внаслідок посилення дискреційної фіскальної політики було досягнуто їх зростання.

Водночас, поряд із виконанням завдань фіскальної консолідації, слід забезпечити поступальну динаміку економічного і соціального розвитку, поглиблення фіскальної децентралізації, фінансову стабільність і стійкість державних фінансів. Потрібні підтримка економічного зростання, підвищення рівня доходів громадян, зменшення нерівності між різними групами населення, надання допомоги малозабезпеченим, створення адекватних умов для розвитку середнього класу.

Фіскальна консолідація має доповнюватися заходами, спрямованими на обмеження її негативних впливів на економічний і соціальний розвиток. Для цього варто покращити умови ведення підприємницької діяльності через дерегуляцію, оздоровлення фінансового сектору, розширення кредитування реального сектору економіки, розвиток інвестування, посилення боротьби з корупцією.

Міжнародний валютний фонд приділяє значну увагу розробленню пропозицій та рекомендацій з удосконалення управління державними фінансами на основі врахування світового досвіду та специфіки розвитку окремих країн. З метою підтримки програм реформування державних фінансів надається фінансова допомога державам-членам для розв'язання конкретних завдань. Важливим напрямом діяльності МВФ є роз-

роблення та впровадження стандартів статистики державних фінансів, підвищення якості державного управління, стримування держборгу, розширення прозорості фіскальних операцій¹.

У ході співпраці України з МВФ у фіскальній сфері головну увагу приділено проведенню фіскальної консолідації, спрямованої на зменшення показників дефіциту сектору загального державного управління (СЗДУ) та державного боргу відносно ВВП². З огляду на різке загострення ситуації у сфері державних фінансів, наша країна потребує доволі значного періоду для продовження реформ та коригування з метою відновлення макроекономічної стабільності й створення умов для економічного зростання.

Програми фіскальної консолідації передбачають запровадження реформ, спрямованих на збалансування обсягів доходів та видатків СЗДУ, обмеження використання механізмів запозичень, досягнення адекватніших (з урахуванням тенденцій розвитку економіки) обсягів доходів до бюджетної системи та державних цільових фондів, установа жорсткішого контролю за управлінням витратами (оптимізація обсягів та покращання структури витрат органів державного управління, підвищення ефективності витрачання державних ресурсів), послаблення тиску держборгу на бюджетну й монетарну системи. Головним завданням програм фіскальної консолідації є забезпечення стійкішого стану державних фінансів (подолання диспропорцій у цій сфері, зміцнення держбанків, обмеження квазіфіскальних операцій, поліпшення фінансового стану державних цільових фондів, а також державних нефінансових корпорацій).

Особливого значення набувають питання координації політики з питань управління державною власністю, прискорення приватизації державного майна (скорочення переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації). Необхідно створити систему управління ризиками державного боргу з метою запобігання піковим навантаженням на державний бюджет, а також розвивати вторинний ринок державних облігацій через проведення активних операцій з держборгом, із вільними коштами на єдиному казначейському рахунку.

Не всі підходи, застосовувані з метою реалізації програм фіскальної консолідації в зарубіжних державах, є прийнятними для України. З од-

¹ Government Finance Statistics Manual / International Monetary Fund. 2014. URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>.

² Теоретичні положення щодо фіскальної консолідації та механізмів її проведення див.: Кудряшов В. П. Фіскальна консолідація та її впливи. *Економіка України*. 2013. № 9. С. 31–46.

ного боку, про скорочення державних витрат навряд чи можна говорити з огляду на необхідність збільшення видатків на фінансування оборони, відновлення інфраструктури, вирішення соціальних проблем тощо. Слід збільшити бюджетні витрати на підтримку економічного зростання, забезпечення фінансової стабілізації, проведення структурних реформ. З другого – розширення дохідної бази бюджету загального уряду (на основі чинної системи оподаткування та адміністрування) має незначний потенціал. До того ж воно може спричинити негативні економічні й соціальні наслідки протягом майбутніх періодів.

Потрібно змінити підходи до напрямів реалізації фіскальної консолідації з метою зниження її жорсткості. Замість намагання скоротити витрати варто взяти курс на установлення твердого контролю за їхніми обсягами та структурою. Такий підхід є прийнятнішим порівняно з терміном “жорстка економія бюджетних ресурсів”. Контроль за видатками бюджету має спрямовуватися на обмеження надлишкових і неефективних державних витрат та збільшення видатків, важливих для зміцнення обороноздатності країни, підтримки економічного зростання, сприяння економічному розвитку регіонів, розв’язання соціальних завдань.

Водночас у ході формування публічних фінансів до уваги слід брати не лише показники економічного розвитку, а й низку інших факторів. Потрібно також урахувати ступінь нерівності в розподілі доходів між різними групами населення, подальшу концентрацію багатства у розпорядженні незначної частки громадян, високий рівень корупції у держсекторі. Наша країна характеризується високими показниками тіньової економіки, ухилення від оподаткування, використання механізмів квазіфіскальних операцій. Значно збільшилися обсяги держборгу за умови досягнення високої дохідності державних запозичень, потребує покращення структура державних боргових зобов’язань.

Важливого значення набувають розроблення та імплементація стратегії розвитку державних фінансів. Науковцями ДННУ «Академія фінансового управління», які брали активну участь у підготовці Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки¹, було обґрунтовано положення щодо поглиблення реформування УДФ в Україні. До них належать: запровадження стратегічного та середньострокового бюджетного планування; посилення контролю за бюджетними видатками; застосування механізмів фіскальної консолі-

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

дації; удосконалення системи державних закупівель; покращання транспарентності й підвищення ефективності бюджетних операцій; реформування системи оподаткування; зміцнення бюджетної дисципліни; управління фіскальними ризиками та ін.

Для України важливого значення набувають питання впливу політичних рішень на розвиток фіскальної системи. Згідно з визначенням відомого науковця Ш. Бланкарта, за представницької демократії уряд отримує квазідиктаторські повноваження, які дають йому змогу затверджувати бюджет, спираючись на свої ідеологічні підходи. І лише перед виборами посадовці намагаються досягнути прийнятних для країни макроекономічних показників, зокрема індексу інфляції та безробіття¹. У нашій країні поширена практика лобювання, коли представники бізнесу, політики та високопосадовці чинять тиск на ухвалення рішень із питань бюджету, виходячи з необхідності не розв'язання загальнодержавних завдань, а реалізації власних інтересів.

До механізмів виконання завдань макрофіскальної стабілізації в Україні, на нашу думку, належать:

1. Внесення змін до обсягів державних витрат із метою наближення їх до величини ресурсної бази, що мобілізується до публічного бюджету, а також досягнення раціонального розподілу між субсекторами державного управління та підвищення ефективності використання бюджетних коштів.
2. Реформування системи мобілізації доходів до публічного бюджету, аби забезпечити достатні їхні обсяги для фінансування видатків, їх раціональний розподіл між субсекторами, за умов запобігання погіршенню фінансової стабільності, посиленню тиску на розвиток бізнесу, а також зниженню реальних доходів населення.
3. Обмеження надмірних показників публічного дефіциту через реформування видаткової та дохідної частин бюджету і досягнення більш раціональних їхніх співвідношень.
4. Внесення змін до дохідної та витратної частин Пенсійного фонду України (з метою обмеження фінансування його дефіциту з держбюджету).
5. Реформування енергетичного сектору в напрямі збалансування цін і тарифів на енергоресурси задля обмеження фінансування розривів між ними з використанням коштів державного бюджету.

¹ Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки / за наук. ред. В. М. Федосова. Київ : Либідь, 2000. С. 147–148.

6. Реформування державних корпорацій, націлене на підвищення їхньої прибутковості та фіскальної ефективності, а також зменшення фінансування їх капіталізації з використанням механізмів запозичень із боку сектору державного управління.
7. Стимування обсягів державного боргу, покращання структури фінансування державних запозичень та розширення використання неборгових джерел фінансування бюджету.

Протягом 2010–2016 рр. зберігалися доволі високі показники фінансування державного бюджету. Винятками були 2011 та 2015 рр., коли спостерігалось суттєве його зменшення (у 2011 р. як за плановими, так і фактичними показниками, а у 2015 р. – лише за фактичними показниками). Після стрімкого зниження показників загального фінансування у 2011 р. (порівняно з попереднім роком), до 2014 р. включно проявлялася тенденція до стрімкого збільшення показників фінансування бюджету відносно ВВП. Значного його зниження було досягнуто лише у 2015 р.

Проте оскільки у 2016 р. тривали операції з придбання цінних паперів у власність держави (щоправда, за обсягами, які було зменшено), внаслідок утримання значних обсягів погашення запозичень (як внутрішніх, так і зовнішніх), а також через невиконання запланованих показників надходжень від приватизації величина державних запозичень перевищувала суму бюджетного дефіциту у 2,91 раза.

Така динаміка показників фінансування державного бюджету відображає збереження доволі високих ризиків його виконання (стосовно мобілізації доходів, фінансування видатків та здійснення операцій кредитування). Не забезпечено стримування видатків із метою розв'язання завдань фіскальної консолідації. Обмеження обсягів кредитування також не справило помітного впливу на виконання цих завдань. Мобілізація доходів до державного бюджету значно відстає від потреб у здійсненні видатків. Що ж до збереження значних обсягів погашення державних зобов'язань, то це пояснюється продовженням фінансової підтримки державних і недержавних корпорацій, а також проведенням квазіфіскальних операцій.

Обсяги державних запозичень збільшуються унаслідок не лише зростання дефіциту державного бюджету, а й фінансування погашення та обслуговування позик. Через збільшення державних боргових зобов'язань підвищуються виплати з обслуговування державного боргу.

Протягом 2015–2016 рр. до пріоритетних завдань було віднесено проведення масштабної консолідації, спрямованої на зменшення дефіциту державних фінансів (з урахуванням сектору державного управління та держкорпорацій) і зниження частки державного боргу відносно ВВП.

Відзначалася потреба в досягненні прийнятних обсягів дефіциту бюджету загального уряду, необхідного для забезпечення сталого розвитку державного боргу в збалансований і соціально справедливий спосіб¹.

На наш погляд, підходи до досягнення величини бюджетного дефіциту, потрібної для сталого розвитку боргу, передбачають, з одного боку, утримання його рівня, необхідного для фінансування видатків за умов перевищення ними мобілізованих до бюджету доходів. При цьому темпи зростання державних боргових зобов'язань не повинні перевищувати досягнутого протягом попереднього періоду рівня. З другого боку, слід запровадити заходи, спрямовані на зменшення таких розривів. Що ж до фінансування соціальних видатків, то їхній рівень не повинен знижуватися.

Обмеження ризиків виконання державного бюджету потребує виконання низки управлінських рішень, які можна поділити на кілька груп:

- 1) механізми раціоналізації видаткової частини бюджету;
- 2) зміни в системі мобілізації доходів державного бюджету;
- 3) рішення, спрямовані на обмеження обсягів дефіцитно-боргового фінансування;
- 4) послаблення навантаження на державний бюджет із фінансування підтримки державних цільових фондів;
- 5) заходи з обмеження фінансування збитків державних корпорацій;
- 6) скорочення обсягів обслуговування державного боргу.

Спрямування фіскальної політики на підтримку економічного зростання передбачає фінансування заходів для покращання суспільних послуг, підвищення результативності видатків на освіту, проведення фундаментальних досліджень тощо. Із метою забезпечення цінової стабільності й повної зайнятості потрібно збільшувати видатки та знижувати рівень оподаткування у період рецесії та скорочувати видатки і підвищувати оподаткування за економічного зростання².

Проте видатки державного бюджету не зменшувалися. Навпаки, їхні обсяги збільшилися порівняно з показниками, досягнутими за підсумками попередніх років. Таким чином, вагомих результатів у проведенні фіскальної консолідації за рахунок скорочення видаткової частини бюджету не відзначалося.

Фіскальна політика має спрямовуватися не на скорочення бюджетних видатків за будь-яку ціну, а на досягнення таких їхніх обсягів, які

¹ Лист про наміри. Україна: Меморандум про економічну і фінансову політику від 02.03.2017. URL: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=46564506>.

² *Бланкарт III*. Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки / за наук. ред. В. М. Федосова. Київ : Либідь, 2000. С. 124.

достатньою мірою покриваються величиною мобілізованих доходів. За значних розривів між видатковою та дохідною частинами бюджету потрібно вжити заходи щодо фіскального коригування з метою стримування надмірних темпів зростання видатків, перегляду їхньої структури, посилення контролю за здійсненням бюджетних витрат, а також підвищення ефективності витрачання бюджетних ресурсів.

Варто застосовувати різні підходи не тільки до загальних обсягів бюджетних видатків, а й до їхньої структури:

- зменшення окремих видів видатків (бюджетних субсидій, які надаються суб'єктам господарювання та не характеризуються достатньою фіскальною ефективністю; витрат на утримання органів державного управління, що здійснюються без урахування рівня ефективності управлінських рішень; соціальної допомоги, надаючи її лише категоріям населення, котрі потребують); скасування фінансування бюджетних програм, що не мають достатнього фінансового забезпечення; поетапне скорочення субсидій з державного бюджету енергетичному та іншим секторам;
- стримування зростання окремих видатків (заробітної плати для державних службовців, не пов'язаної з підвищенням ефективності їхньої діяльності, надвисоких пенсійних виплат, доплат і компенсацій без урахування принципів соціальної справедливості) за умови подальшого підвищення соціальних стандартів;
- збільшення певних видатків (на оборону, охорону громадського порядку, розвитку територій, капітальних видатків, інвестицій в основний капітал), спрямованих на прискорення економічного зростання, розвиток інфраструктури, реконструкцію господарського комплексу, розширення фінансування державних проектів із використанням механізмів публічно-приватного партнерства (ППП);
- усунення деформацій у сфері розподілу державних видатків й підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Податкова політика має спрямовуватися на послаблення податкового тиску на економічну діяльність і обмеження негативних впливів на соціальний розвиток, а також на зменшення соціальної нерівності. Слід відмовитися від практики забезпечення податкових надходжень із використанням механізмів інфляції та проведення девальвації національної грошової одиниці.

В Україні досягнуто доволі високого рівня фіскальної централізації, що передбачає вжиття дієвих заходів, спрямованих на його зниження. Фіскальна децентралізація не зводиться лише до реформування місце-

вих бюджетів, а передбачає внесення кардинальних змін до всієї бюджетної системи та бюджетного законодавства. З одного боку, мають значно розширитися податкові та витратні повноваження місцевих бюджетів. З другого боку, внесення таких змін зумовлює істотне скорочення потоків до державного бюджету, а також коригування механізмів бюджетного регулювання.

З огляду на поглиблення фіскальної децентралізації, потребує змін структура дохідної частини місцевих бюджетів. У її складі частка міжбюджетних трансфертів є доволі великою (до 44 %). У зарубіжних країнах вона набагато нижча (у Румунії – 10,8 %, Словаччині – 19,0, Словенії – 20,9, Латвії – 28,1 %). Таким чином, власними податковими надходженнями місцеві бюджети забезпечуються трохи більше ніж на 50 %. Тому можливість фінансування видатків, не покритих власними доходами, залежить від рішень центральних органів державного управління. Потрібні зміни до статей 98, 99 Бюджетного кодексу України, спрямовані на збільшення індексів податкоспроможності місцевих бюджетів із 1,1 до 1,3, що сприятиме зростанню податкових надходжень.

У нашій країні наявний фіскальний простір для збільшення доходів публічного бюджету. Проте рівень оподаткування є завищеним для легального сектору економіки. Водночас спостерігається значна частка тіньової економіки, нераціональною є структура податкового навантаження за типами та видами податків, використовуються інструменти оподаткування, що стримують економічне зростання, високий рівень корупції став характерним для сфери адміністрування податків.

Реформування податкової системи має націлюватися на зниження тиску на легальний бізнес, обмеження ухилення від оподаткування, використання офшорних юрисдикцій, поглиблення транспарентності фіскальних преференцій тощо.

Фіскальна політика уряду у 2015 р. мала на меті продовження фіскальної консолідації та не враховувала її різких негативних впливів на розвиток бізнесу, стан інвестиційної діяльності, доступу приватного сектору до фінансових ресурсів як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках, а також життєвого рівня населення. Замість вирішення проблем розбалансування видаткової та дохідної частин державного бюджету нарощувалися державні запозичення та збільшувався держборг із метою підтримки державних фінансів, стан яких залишався доволі хитким. Додаткові негативні впливи були спричинені корупцією, відсутністю неупередженої (зокрема щодо розв'язання проблем розвитку бізнесу) судової системи, занепадом фінансового ринку.

Для підвищення результативності фіскальної політики необхідно зміцнити контроль за формуванням і виконанням публічних бюджетів з боку Верховної Ради України та громадських інституцій шляхом внесення змін до бюджетних правил. Вони мають орієнтуватися на посилення ролі законодавчого органу в обмеженні бюджетного дефіциту, боргового навантаження на державний бюджет, досягнення раціональніших обсягів видатків держбюджету, запровадження механізмів підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів.

З метою підвищення транспарентності бюджетного процесу, удосконалення механізмів доступу громадськості до інформації щодо розпорядження бюджетними коштами пропонується на офіційному веб-сайті Міністерства фінансів України створити окрему сторінку “Бюджет для громадян”, на якій:

- щоквартально надавати у спрощеному вигляді інформацію: про доходи й видатки бюджету в розрізі зведеного, державного та місцевих бюджетів, стан виконання держбюджету (доходи за основними видами податків і зборів; видатки на охорону здоров’я; видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення; на освіту; на духовний та фізичний розвиток та ін.); про міжбюджетні трансферти за регіонами, про стан виконання бюджетних програм на регіональному рівні; про доходи і видатки місцевих бюджетів на одну особу в розрізі адміністративно-територіальних одиниць; про обсяги надання соціальних послуг із залученням бюджетних коштів у розрахунку на одну особу за регіонами; про динаміку середньої номінальної заробітної плати і середнього рівня пенсійного забезпечення за регіонами та ін.;
- щорічно оприлюднювати дані про обсяги й динаміку умовних зобов’язань держави (державні гарантії за кредитами, державні програми страхування, компенсації за рахунок бюджету та ін.);
- систематично наводити відомості про обсяги та динаміку квазі-фіскальних операцій;
- регулярно (щонайменше один раз на рік) надавати звітність про обсяги податкових витрат (розрахункові втрати державного бюджету від наданих податкових пільг, знижок, звільнень);
- щоквартально оприлюднювати фінансові показники діяльності фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування;
- щорічно надавати звіти головних розпорядників бюджетних коштів про їх витрачання за минулий рік.

Підвищення життєвого рівня громадян потребує досягнення (у середньо- та довгостроковій перспективі) суттєвого зростання доходів

населення. У сфері державного управління слід звернути увагу на збільшення оплати праці (за умови зростання її ефективності). Критеріями мають бути досягнення конкретних результатів у вирішенні питань державного управління як на центральному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Необхідно посилити контроль за діяльністю органів державної влади з боку громадськості.

Заходи фіскальної консолідації в нашій країні мають спрямовуватися не лише на обмеження дефіциту бюджету загального уряду, а передусім на скорочення обсягів бюджетно-боргового фінансування. Для цього потрібно зменшити підтримку державних корпорацій з використанням прямих або непрямих способів їх фінансування з державного бюджету¹.

Завдання обмеження боргового фінансування передбачають вирішення низки проблем, зокрема: зменшення фінансування квазіфіскальних операцій; скорочення бюджетної підтримки банківської системи з використанням коштів платників податків; досягнення раціональних обсягів бюджетного дефіциту.

До механізмів розв'язання таких завдань належать:

- 1) внесення змін до фінансових операцій між СЗДУ й державними корпораціями (для зменшення фінансування збитків таких корпорацій із застосуванням прямих або непрямих способів та використанням ресурсу СЗДУ);
- 2) обмеження операцій фінансування збільшення статутних капіталів держкорпорацій з використанням бюджетного ресурсу;
- 3) запровадження механізмів фінансування Фонду гарантування вкладів фізичних осіб шляхом формування резервних фондів, які не потребують залучення ресурсів державного бюджету у випадках ускладнення ситуації у фінансовій сфері.

Збільшення статутних капіталів державних підприємств має здійснюватися шляхом використання власних ресурсів (прибутку) корпорацій, без прямої участі органів державного управління. Іншим шляхом є проведення додаткових емісій на фінансовому ринку з метою залучення недержавних інвесторів. Державні банки продовжують залишатися під надмірним контролем органів державного управління. Зменшення державної участі в капіталі фінансових корпорацій стримується. Тим

¹ Головні стабілізаційні досягнення Польщі стали результатом ліквідації квазіфіскального дефіциту' переважно дешевих кредитів державних банків' а не істотного й постійного зменшення власне бюджетного дефіциту. Див.: *Sachs J. An Overview of Stabilization Issues Facing Economies in Transition*. URL: http://www.cisp.org.ua/cisp/cisp_uk.nsf/CISP-Jeffrey-Sachs-02-Ukr?OpenForm.

самим, забезпечуються домінуючі позиції в управлінні державними корпораціями з боку органів державного управління¹.

За підсумками 2015 р. зростання загальної суми неподаткових надходжень досягнуто за рахунок збільшення доходів від власності та підприємницької діяльності, адміністративних зборів і платежів, доходів від некомерційної господарської діяльності. Натомість зменшилися інші неподаткові надходження. Збільшення доходів від власності й підприємницької діяльності забезпечено переважно шляхом перерахування частини чистого прибутку державних та комунальних підприємств, дивідендів на акції, що мають у державній власності, а також коштів, що перераховуються НБУ до державного бюджету.

До механізмів реформування системи оподаткування належать: вжиття заходів, спрямованих на розширення бази оподаткування (шляхом обмеження тіньових операцій та ухилення від оподаткування); перегляд податкових витрат із метою їх оптимізації та надання преференцій лише за умов досягнення фіскальної ефективності; перерозподіл податкових повноважень між субсекторами СЗДУ для поглиблення фіскальної децентралізації; внесення змін до системи відрахувань до соціальних фондів (націлених на забезпечення фінансування їхніх видатків із використанням власних доходів); покращання податкового адміністрування (розширення самооподаткування, запровадження партнерських відносин між адміністраторами й платниками); створення умов для розширення доходів унаслідок дії автоматичних стабілізаторів, удосконалення податкового законодавства та забезпечення його стабільності і передбачуваності.

Важливого значення набувають питання поліпшення формування неподаткових надходжень. Для цього слід здійснити заходи зі збільшення надходжень чистого прибутку держпідприємств і дивідендів господарських товариств із державною часткою капіталу до державного бюджету.

Таким чином, протягом 2010–2014 рр. у нашій країні накопичувалися фіскальні дисбаланси. Значних обсягів досягав дефіцит СЗДУ, утримувалися доволі високі показники дефіциту державного бюджету, державних соціальних фондів, погіршився стан державних корпорацій. У ході виконання державного бюджету у 2015 р. виявилось різке зменшення дефіциту (порівняно з планами та попередніми роками). Проте фінан-

¹ За оцінками експертів, українські державні компанії є джерелом корупції. Переважна їх більшість лише поглинає державні субсидії. Див.: Аслунд; в Україні не 1600 госкомпаній – логово корупції, их нужно продать. *Капитал*. 2016. 20 янв. URL: <http://www.capital.ua/ru/news/59003-aslund-v-ukraine-1600-goskompaniy-logovo-korrupsii-ikh-nuzhno-prodat>.

сування з використанням механізмів запозичень зростало. Наслідком стало досягнення значного відхилення показників державних запозичень від обсягів дефіциту. Запозичення збільшувалися переважно не з метою фінансування бюджетного дефіциту, а для здійснення бюджетно-боргового коригування.

З метою обмеження бюджетного дефіциту пропонується використовувати такі механізми: жорсткий контроль за бюджетними видатками (з боку законодавчої влади та громадянського суспільства); реформування системи мобілізації доходів до сектору державного управління (перегляд податкових витрат, перерозподіл податкових повноважень між субсекторами, удосконалення неподаткових надходжень, реформування податкового адміністрування, підвищення фіскальної результативності адміністрування неподаткових надходжень); формування раціональнішої системи мобілізації ресурсної бази Пенсійного фонду України та підвищення ефективності витрачання його ресурсів; оптимізація інструментів фінансування державного бюджету (збільшення надходжень від приватизації, зменшення фінансування активних операцій за рахунок запозичень), скорочення розривів між багатими та бідними, створення умов для прискороного формування середніх прошарків населення, удосконалення державної підтримки громадян з низькими доходами).

У контексті посилення контролю за проведенням бюджетної політики з боку законодавчої гілки влади та громадських інституцій важливого значення набувають розроблення та прийняття Основних напрямів бюджетної політики на бюджетний рік. Останніми роками цей документ розробляється урядом та не містить ретельного аналізу поточної ситуації й не орієнтує органи державного управління на вирішення ключових проблем, які накопичилися у фіскальній сфері.

2.2. УПРАВЛІННЯ ДОХОДАМИ ТА ВИДАТКАМИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ: ВІДНОВЛЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ ТА ПІДТРИМКА ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ

Політика видатків державного бюджету є важливою складовою фіскальної політики. Досягнення їх раціональних обсягів і структури позитивно впливає не лише на стан держбюджету (рівень мобілізованих доходів, показники бюджетного кредитування, фінансування державного бюджету, динаміку державного боргу), а й на економічний, фінансовий і соціальний розвиток країни.

У період подолання наслідків економічної кризи 2008–2009 рр. у зарубіжних країнах політика видатків у публічному секторі стала ключовим механізмом відновлення макроекономічної стабільності та стійкості публічних фінансів. Водночас застосовуються різні підходи до її проведення, націлені на досягнення різних пріоритетів.

Наслідком економічної кризи, політичної нестабільності, агресивної політики з боку Російської Федерації, тимчасової окупації Криму, ведення бойових дій у Донецькій та Луганській областях стало різке посилення тиску на державний бюджет у контексті забезпечення фінансової стабільності, економічного зростання, вирішення соціальних проблем. Проявилася необхідність значного збільшення витрат на оборону, безпеку, фінансування соціальних видатків, обслуговування державного боргу, підтримку розвитку регіонів. Витрати державного бюджету також зростають у зв'язку зі здійсненням структурних реформ. Водночас обсяги мобілізованих доходів залишаються недостатніми для забезпечення витрат (табл. 2.1).

Протягом 2013–2017 рр. видатки державного бюджету мали стійку тенденцію до зростання. Що ж до рівня видатків відносно ВВП, то він збільшився у 2014 р. проти попереднього року на 0,61 в. п., у 2015 р. – на 1,9 в. п. У 2016 р. відзначалося його зменшення на 0,27 в. п. На 2017 р. передбачено зростання видатків (порівняно з обсягами, досягнутими у 2016 р.) на 17,42 %.

Таблиця 2.1

Динаміка показників Державного бюджету України, млрд грн

Показники	2013	2014	2015	2016		2017
				План (з урах. змін)	Факт	План
Доходи	339,23	357,08	534,69	631,53	616,28	734,49
Видатки	403,46	430,21	576,91	708,58	684,88	804,08
Кредитування	0,48	4,92	2,95	10,19	1,66	8,55
повернення кредитів	-5,52	-1,80	-4,30	-5,70	-5,46	-6,21
надання кредитів	6,00	6,72	7,25	15,89	7,12	14,76
Фінансування	64,71	78,05	45,17	87,24	70,26	78,14

Складено за: Виконання бюджетів. Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>; Показники виконання бюджету України 2015/2016 рік / Міністерство фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/bjudzhet-potochnogo-roku>; Звіт про виконання Державного бюджету України за 2016 рік / Міністерство фінансів України. URL: http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Презентація_2016_ДБУ%2014.03.2017%20ост.pdf.

За плановими показниками на 2017 р. видатки мають збільшитися (порівняно з 2013 р.) на 99,30 %. За підсумками 2016 р. (фактичні показники) вони зросли на 69,75 %. Слід також урахувати зміну обсягів кредитування державного бюджету. На 2017 р. заплановано досягти величини, яка в 17,81 раза перевищує обсяги 2013 р. У 2016 р. кредитування збільшилося (відносно 2013 р.) у 3,46 раза. Обсяги мобілізованих доходів у 2016 р. зросли на 81,67 %, а за плановими показниками мають збільшитися (порівняно з 2013 р.) на 116,52 %. Показник видатків і кредитування щодо ВВП становив у 2016 р. 28,81 % (у 2013 р. – 26,53 %), а доходів – 25,86 % (у 2013 р. – 22,28 %).

Таким чином, протягом аналізованого періоду спостерігалася тенденція збільшення обсягів видатків і кредитування, а також їхнього рівня відносно ВВП. Водночас доходи збільшувалися вищими темпами. Як наслідок, було досягнуто значного зниження дефіциту державного бюджету відносно ВВП у 2016 р. Частково причинами таких змін (крім нижчих темпів збільшення видатків порівняно з доходами) стало стримування обсягів надання кредитів та збереження високих показників їх повернення.

Відповідно, заходи фіскальної консолідації здійснювалися переважно за рахунок збільшення дохідної частини бюджету, а не зменшення видатків. Політика видатків спрямовується не лише на забезпечення товарами та послугами, які не виробляє приватний сектор, а й на підтримання макроекономічної стабільності, надання субсидій галузям, що потребують фінансової допомоги. Публічні видатки слугують досягненню широкого спектра конкретних економічних цілей, таких як зменшення безробіття, досягнення рівності, будівництво доріг, боротьба з бідністю, перебудова міст¹.

У ході виконання завдань фіскальної консолідації було не лише взято курс на стримування зростання видатків, а й внесено зміни до структури видаткової частини державного бюджету (табл. 2.2).

Для більшості складових бюджетних видатків характерне зростання номінальних їх обсягів. Водночас зменшено фінансування витрат на економічну діяльність, охорону здоров'я, а також духовний і фізичний розвиток. Якщо розглядати зміни показників відносно ВВП, то зменшення виявилось характерним для ширшого кола структурних елементів видатків: витрат на економічну діяльність, охорону здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіту.

¹ The public sector and fiscal policy. URL: http://www.economicsonline.co.uk/Global_economics/Fiscal_policy_government_spending.html.

Таблиця 2.2

**Динаміка показників видатків державного бюджету України
за функціональною класифікацією, млрд грн**

Показники	2013	2014	2015	2016	2017 План
Всього видатків	403,46	430,22	576,91	684,88	804,16
Загальнодержавні функції	50,10	65,83	103,12	118,05	143,74
Оборона	14,84	27,36	52,01	59,35	68,55
Громадський порядок, безпека та судова влада	39,19	44,62	54,64	71,67	79,15
Економічна діяльність	41,30	34,41	37,14	31,42	40,88
Охорона навколишнього природного середовища	4,60	2,60	4,05	4,77	4,23
Житлово-комунальне господарство	0,10	0,11	0,02	0,01	0,04
Охорона здоров'я	12,88	10,58	11,45	12,46	15,63
Духовний та фізичний розвиток	5,11	4,87	6,62	4,96	7,49
Освіта	30,94	28,68	30,18	34,83	41,00
Соціальний захист та соціальне забезпечення	88,55	80,56	103,70	151,96	152,60
Міжбюджетні трансферти	115,85	130,60	173,98	195,40	250,85

Джерело: Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України.
URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

Найвищими були темпи зростання номінальних обсягів видатків у 2016 р. відносно 2013 р. на оборону (майже у 4 рази), загальнодержавні функції (у 2,36 раза), громадський порядок, безпеку та судову владу (на 82,88 %), на соціальний захист та соціальне забезпечення (на 71,61 %), а також міжбюджетні трансферти (на 68,67 %). Зменшилися прирости для освіти, а також охорони навколишнього природного середовища.

Водночас слід звернути увагу на те, що у 2016 р. знизилися показники видатків щодо ВВП порівняно з попереднім роком для фінансування загальнодержавних функцій, оборони, охорони навколишнього природного середовища, освіти, міжбюджетних трансфертів. Найвищого рівня відносно ВВП видатки державного бюджету досягли у 2015 р. унаслідок зростання витрат на загальнодержавні функції, оборону, а також міжбюджетні трансферти.

Таким чином, видаткова політика не стала вирішальним фактором у розв'язанні завдань фіскальної консолідації протягом 2013–2015 рр. Вона спрямовувалась на обмеження бюджетного дефіциту (шляхом зменшення частки видатків відносно ВВП) лише у 2016 р. При цьому

зростала переважна кількість видатків, а зменшення стосувалося лише окремих їхніх складових. Крім того, темпи економічного зростання у 2014–2015 рр. були від’ємними, а в 2016–2017 рр. зберігалися на низькому рівні.

Зменшення дефіциту сектору державного управління стає основою обмеження державних запозичень і державного боргу. За таких умов зменшується негативний вплив на розвиток економіки (послаблення ефекту витіснення, зміцнення конкуренції через обмеження підтримки підприємств з використанням бюджетного ресурсу, зниження показників корупції внаслідок реалізації заходів, спрямованих на розширення транспарентності бюджетних операцій тощо). Водночас стримування бюджетних видатків стає фактором зменшення сукупного попиту, що негативно діє на економічне зростання, а значне збільшення бюджетного дефіциту посилює тиск на інфляційні процеси.

Створення безпечного клімату для бізнесу, проведення операцій у фінансовій сфері, розвитку ринку праці, реалізації міжнародних контрактів є важливим фактором економічного зростання. Істотний вплив справляють також державні органи управління щодо протидії монополізму, підтримки конкуренції, боротьби з корупцією, розширення прозорості операцій у сфері не лише державних фінансів, а й приватного підприємництва. Значною є роль цих органів у фінансуванні розвитку інфраструктури, зростає вага держави в наданні якісних освітніх послуг, медичного страхування, пенсійного забезпечення, підтримки безробітних¹.

Скорочення бюджетного дефіциту шляхом зниження показників видатків відносно ВВП або стримування темпів їх зростання є одним із факторів зменшення сукупного попиту, але підвищення рівня оподаткування здійснює більш негативний вплив на темпи економічного зростання. Водночас, на думку окремих науковців, збільшення державних видатків може дати позитивні наслідки лише в короткостроковому періоді, а в довгостроковій перспективі воно підриває економічне зростання (внаслідок негативної дії на приватний сектор)².

¹ Розглядаючи впливи політики видатків на економічне зростання, науковці ЄС виокремлюють важливість таких ключових послуг, як безпека, інфраструктура та освіта. Див.: The Importance of Public Expenditure Reform for Economic Growth and Stability. *ECB Monthly Bulletin*. 2016. April. URL: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/pp61-73_mb200604en.pdf.

² Europe’s Fiscal Crisis Revealed: An In-Depth Analysis of Spending, Austerity, and Growth. URL: <http://www.heritage.org/europe/report/europes-fiscal-crisis-revealed-depth-analysis-spending-austerity-and-growth#chapter1>.

Особливого значення набувають питання обмеження бюджетних видатків, які не мають достатньої фіскальної ефективності та здійснюються з метою розв'язання завдань підтримки монополістичного сектору (через лобіювання), збиткових підприємств, державних корпорацій, окремих галузей, де не здійснюється реформування та триває фінансування за рахунок платників податків. До таких витрат належать: надання преференцій конкретним галузям (вугільній промисловості, аграрному сектору, будівельній галузі тощо); підтримка напрямів економічної діяльності (інвестиційної діяльності, інноваційного розвитку, модернізації виробництва з використанням бюджетного ресурсу).

Трансферти й субсидії мають перерозподільну природу і вважаються непродуктивними, оскільки уособлюють значну економічну вартість, яка деформує систему оподаткування та спричиняє негативні побічні ефекти¹.

Протягом 2013–2016 рр. видатки держбюджету з обслуговування державного боргу мали стійку тенденцію до зростання (табл. 2.3), що було зумовлено збільшенням обсягів державних запозичень, а також невиконанням планів надходжень від приватизації державного майна. До 2014 р. зростала частка видатків на обслуговування бюджетних зобов'язань у структурі їхніх загальних видатків. Тільки з 2016 р. вона

Таблиця 2.3

Показники видатків державного бюджету України на обслуговування державного боргу

Показники	2013	2014	2015	2016	2017 План
Видатки, всього	403,46	430,22	576,91	684,88	805,37
Загальнодержавні функції, всього, <i>млрд грн</i>	50,10	65,83	103,12	118,05	144,03
у тому числі обслуговування боргу	31,68	47,98	84,51	95,79	111,34
видатки з обслуговування боргу до загальної суми видатків, %	7,86	11,16	14,65	13,99	13,83
видатки з обслуговування боргу до видатків на загальнодержавні функції, %	63,35	72,89	81,96	81,15	77,31

Джерело: Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

¹ The Importance of Public Expenditure Reform for Economic Growth and Stability. *ECB Monthly Bulletin*. 2016. April. URL: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/pp61-73_mb200604en.pdf.

почала знижуватися, проте залишалася доволі високою. Значною є частка видатків на обслуговування державного боргу у складі видатків на загальнодержавні функції: у 2015 р. вона досягала 81,96 %, і лише у 2016 р. відзначалася тенденція до її скорочення.

Слід також ураховувати, що економічне зростання підтримується, коли публічні видатки орієнтовані на інвестиції, зокрема в людський капітал (освіту й охорону здоров'я), підтримку технічного прогресу та розвиток інфраструктури. Ще одним важливим чинником є покращання системи соціального захисту (що сприяє підвищенню продуктивності робочої сили й капіталу)¹.

За визначенням експертів Світового банку, поділ видатків за різними функціями впливає на економічне зростання, оскільки одні категорії видатків можуть сприяти зростанню більшою мірою, ніж інші. Тому важливого значення у проведенні видаткової політики набувають питання їх спрямування в продуктивну та непродуктивну сфери². До непродуктивної (unproductive) частини переважно відносять витрати на публічне споживання та трансферти, а до продуктивної – інвестиції і соціальні видатки. Збільшення перших негативно діє на економічне зростання, а другі можуть йому сприяти.

Завдяки бюджетній політиці, спрямованій на вирішення комплексу проблем економічного, фінансового та соціального розвитку, в Україні у 2017 р. досягнуто певних позитивних результатів. Значно збільшено доходи держбюджету через зростання податкових і неподаткових надходжень, включаючи кошти, отримані від конфіскації внаслідок боротьби з корупцією; зростають доходи місцевих бюджетів у ході проведення фіскальної децентралізації; не допущено зниження рівня бюджетних видатків, реформується їхня структура з метою раціоналізації; послаблено тиск на державний бюджет із боку Пенсійного фонду України завдяки підвищенню мінімальної заробітної плати; скорочуються обсяги бюджетної підтримки держкорпорацій; забезпечено певні позитивні зміни щодо обмеження показників бюджетного дефіциту (за підсумками січня – липня 2017 р. його зведено з профіцитом у 27,0 млрд грн).

¹ Barrios S., Schaechter A. The quality of public finances and economic growth. *Economic Paper*. 2008. No. 337. September. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication13101_en.pdf.

² Fiscal Policy and Economic Growth. Lessons for Eastern Europe and Central Asia / ed. by C. Gray. The World Bank, 2007. P. 7–10. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/372621468030613197/pdf/411740REVISED01PUBLIC1June029102007.pdf>.

Відновлення стійкого інклюзивного розвитку України передбачає внесення суттєвих змін у проведення фіскальної політики та посилення її позитивних впливів, спрямованих на вирішення зазначених проблем, з урахуванням загальнонародних інтересів. До основних пріоритетів бюджетної політики належать:

- подальша фіскальна консолідація, спрямована на стримування та обмеження (у середньостроковому періоді) державного і гарантованого державою боргу, досягнення його рівня, передбаченого Бюджетним кодексом України;
- поступове зменшення розривів між дохідною та видатковою частинами бюджету за рахунок стримування зростання видаткової частини держбюджету та збільшення бюджетних доходів (шляхом розширення бази оподаткування за рахунок легалізації тіншових операцій, забезпечення надходжень від конфіскації майна, отриманого з використанням корупційних дій, недопущення використання офшорних юрисдикцій), зростання неподаткових надходжень;
- використання механізмів дефіцитного фінансування держбюджету лише з метою розширення інвестиційної діяльності органів державного управління, упровадження якої має достатні позитивні фіскальні ефекти;
- поглиблення фіскальної децентралізації, спрямованої на встановлення раціональніших співвідношень між повноваженнями центральних та місцевих органів державного управління, що має стати фактором підвищення їхньої ефективності;
- особлива увага до питань децентралізації повноважень в освітній сфері, охороні здоров'я, житлово-комунальному господарстві, енергетичній галузі, яка має здійснюватися водночас із підвищенням ефективності надання державних послуг;
- виконання планів мобілізації надходжень від приватизації державного майна (що стане фактором зменшення державних заборгованостей та зниження показників державного боргу).

До нових пріоритетів політики бюджетних видатків варто віднести:

- стримування збільшення видатків (не в номінальному обсязі, а відносно ВВП) з метою продовження фіскальної консолідації;
- зростання продуктивних витрат за рахунок зменшення непродуктивних видатків;
- розширення фінансування інвестиційної діяльності органами державного управління через залучення додаткового ресурсу за умов дефіциту держбюджету (межею є утримання фінансування

процентних виплат з державного бюджету, обсяги яких не спричиняють різкого зменшення фінансування інших функцій, а також підвищення темпів зростання державного боргу (з урахуванням погашення гарантованих урядом зобов'язань, наданих державним та недержавним корпораціям);

- внесення змін до структури видатків у напрямі посилення їх впливів на підтримку економічного зростання;
- скорочення фіскальної підтримки державних і не державних корпорацій, яка не має відповідної фіскальної результативності;
- здійснення додаткових видатків інвестиційного спрямування за рахунок розширення надходжень від приватизації;
- обмеження показників міжбюджетних трансфертів за рахунок розширення податкових і неподаткових надходжень місцевих бюджетів у ході поглиблення фіскальної децентралізації;
- перекриття деформації бюджетних операцій (у сферах держзакупівель, тарифної політики).

Слід внести зміни до структури бюджетних видатків. Потребують збільшення видатки, які є сприятливішими для поступального розвитку економіки та підтримання фінансової стабільності (витрати на соціальний захист, охорону здоров'я, освіту, економічний розвиток). Замість нарощування обсягів державного сектору науковці рекомендують розширити залучення приватного сектору до надання публічних послуг (через аутсорсинг непрофільних функцій, ППП, концесії та ін.), що стане фактором пом'якшення тиску на публічні фінанси¹.

Фіскальна політика має спрямовуватися не на скорочення бюджетних видатків (будь-якою ціною), а на досягнення таких їхніх обсягів, які достатньою мірою покриваються величиною мобілізованих доходів. В умовах значних розривів між видатковою та дохідною частинами бюджету, варто запровадити заходи фіскального коригування, націлені на стримування надмірних темпів зростання видатків, перегляд їхньої структури, установлення жорсткішого контролю за здійсненням бюджетних витрат, а також підвищення ефективності витрачання бюджетних ресурсів.

Державні органи управління на всіх рівнях мають звільнитися від функцій, які гальмують розвиток економіки (надмірний рівень державного регламентування та адміністрування бізнесу, жорстке управління формуванням і виконанням місцевих бюджетів із боку центрального уряду, за-

¹ Public Expenditure Reform: Making Difficult Choice / IMF. 2014. April. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2014/01/pdf/fmc2.pdf>.

стосування адміністративних інструментів регулювання фінансового сектору тощо). Натомість необхідно розширити та вдосконалити функції державного регулювання (з урахуванням нових підходів, напрацьованих у зарубіжних країнах), запровадити ринкові підходи до управління державним майном (з використанням досвіду управління приватного сектору), розвивати ППП, сприяти посиленню соціальної відповідальності бізнесу¹.

Важливого значення набувають питання підвищення ефективності витрачання бюджетних ресурсів шляхом удосконалення бюджетних програм і механізмів їхнього фінансування, поліпшення державних закупівель, посилення контролю за використанням бюджетних ресурсів із боку громадських організацій².

Євроінтеграційний вектор розвитку та слабкі позиції України за більшістю глобальних фінансово-економічних рейтингів визначають необхідність ретельного вивчення та запозичення досвіду ЄС до вітчизняної практики управління доходами держбюджету. Узагальнені напрями реформування бюджетно-податкового регулювання, закріплені положеннями основних програмних документів, – Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Стратегією сталого розвитку “Україна – 2020”, Угодою про Коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України восьмого скликання, Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Меморандумом України з МВФ – не викликають заперечень. Водночас необхідно й надалі розробляти напрями розвитку та здійснювати більш деталізований аналіз їхніх перспектив.

Структура податкового навантаження України відповідає загальноєвропейським тенденціям. Податковий тягар у країнах – членах ЄС зріс

¹ Фіскальна політика повинна орієнтуватися на підтримку економічного зростання, сприяння процесам надання суспільних благ, здійснення видатків на освіту, фундаментальні дослідження тощо. Для забезпечення цінової стабільності, повної зайнятості потрібне збільшення видатків та зниження рівня оподаткування (у період рецесії), зменшення видатків і підвищення оподаткування за економічного зростання. Див.: *Бланкарт III*. Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки / за наук. ред. В. М. Федосова. Київ : Либідь, 2000. С. 124.

² Пріоритетом в управлінні публічними фінансами має бути підвищення прозорості та ефективності їх розподілу й витрачання. Процес здійснення державних закупівель повинен стати максимально прозорим та ураховувати загальні принципи конкуренції. Корупційна складова під час здійснення державних закупівель має бути ліквідована. Див.: Стратегія розвитку “Україна – 2020” : схвал. указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

із 37,6 % ВВП у 2011 р. до 38,7–40,0 % ВВП у 2013–2014 рр. У 2015 р. зафіксовано стабілізацію податкового навантаження на рівні 40,0 % ВВП (у державах Єврозони – 41,4 %)¹. Національне податкове навантаження держав – членів ЄС варто характеризувати переважно як однорідне за складом статей, однак нерівномірне за структурою між країнами та в часі. Як відомо, податкове навантаження охоплює податки на виробництво та імпорт (непряме оподаткування – ПДВ, акциз, ввізне й вивізне мито), на дохід, майно і багатство (пряме оподаткування – решта податків) та соціальні внески. Істотно змінювалася його структура: тандем податкового регулювання прямих і непрямих податків був майже еквівалентним у 2006–2007 рр. та знизився у кризовому 2009 р. Непрямі податки швидше відновилися та перевищили докризовий рівень. Зберігається найвища частка соціальних внесків.

В Україні, за офіційними розрахунками, інтегральний показник рівня тіньової економіки впродовж 2012–2013 рр. становив 34–35 % ВВП. У 2014 р. він зріс до 43 % ВВП, у 2015 р. знизився до 40 % ВВП. За результатами дев'яти місяців 2016 р. тіньова економіка дорівнювала 35 % обсягу офіційного ВВП, що на 5 в. п. менше порівняно з показником відповідного періоду 2015 р. (40 % ВВП)². Розрахунок рівня тіньової економіки здійснюється відповідно до Методичних рекомендацій, затверджених наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі від 18.02.2009 № 123. Однак, за неофіційними оцінками, тіньова економіка в окремих галузях істотно перевищує офіційний рівень. Наприклад, у роздрібній торгівлі вона оцінюється в межах 60 % ВВП, у легкій промисловості – 67 % ВВП³.

Здійснюється пошук оптимальних моделей стимулювання соціально-економічного розвитку та поживлення інвестиційно-інноваційних процесів через державне споживання (публічні закупівлі, держзамовлення) та податкові пільги. У контексті запозичення досвіду країн – членів ЄС слід зазначити, що податкові інструменти мають активно ви-

¹ Taxation in the EU Member States. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7751082/2-25112016-BP-EN.pdf/277bf67a-54fe-4b03-9c67-b8e4a3fbfbf3>.

² Загальні тенденції тіньової економіки в Україні за 9 місяців 2016 року. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendentsiiTinovoiEkonomiki>.

³ Більше 40 % бізнесу в Україні працює “в тіні”. *Дзеркало тижня*. 2015. 28 лип. URL: http://dt.ua/ECONOMICS/bilshe-40-biznesu-v-ukrayini-pracyuye-v-tini-180107_.html.

користуватися для стимулювання наукових досліджень та дослідно-конструкторських розробок.

Нині цільовим орієнтиром є скорочення кількості пільг із метою забезпечення справедливого фіскального простору для всіх суб'єктів господарювання. З 2015 р. вже відбулося їх значне зменшення, наприклад, соціальної пільгової ставки ПДФО (10 %) для шахтарів та призначення спецпенсій, ліквідовано більшість галузевих пільг із податку на прибуток підприємств (скасовано ставку 5 % для суб'єктів ІТ-індустрії, підприємств легкої, суднобудівної та літакобудівної промисловості, з надання готельних послуг, кінематографії, машинобудування для агропромислового комплексу та ін.; пільгових ставок позбавлені суб'єкти інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки). З 2016 р. здійснено перехід сільського господарства зі спеціального на загальний режим оподаткування ПДВ. Фінансово-економічні розрахунки доводять, що такий перехід є найбільш виправданим у рослинництві. В ЄС основою підтримки сільського господарства виступають цільові субсидії з бюджету, а не податкові пільги.

Відповідно до Указу Президента України, створено робочу групу для підготовки законопроектів з питань протидії зменшенню податкової бази і переміщенню прибутків за кордон¹. Наша країна взяла курс на адаптацію окремих принципів BEPS (Base Erosion and Profit Shifting – розмивання оподаткованої бази й виведення прибутку з-під оподаткування) до національного законодавства, зокрема:

- запровадження правил оподаткування контрольованих іноземних компаній (крок 3 BEPS);
- введення додаткової звітності з трансфертного ціноутворення для міжнародних груп компаній (крок 13 BEPS);
- удосконалення норм стосовно обмеження витрат за фінансовими операціями з пов'язаними особами – нерезидентами (крок 4 BEPS);
- попередження зловживань у зв'язку із застосуванням договорів про уникнення подвійного оподаткування (крок 6 BEPS);
- запобігання штучному уникненню статусу постійного представництва (крок 7 BEPS);
- приєднання до автоматичного обміну податковою інформацією.

Податковий контроль за трансфертним ціноутворенням ґрунтується на принципі “витягнутої руки” (arm's length principle) – міжнародному

¹ Про заходи щодо протидії зменшенню податкової бази і переміщенню прибутків за кордон : указ Президента України від 28.04.2016 № 180/2016. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/1802016-19966>.

стандарті, погодженому державами – членами ОЕСР та іншими країнами (понад 70 країн світу), який рекомендований до використання щодо встановлення трансфертних цін для податкових потреб. Він передбачає збільшення податкових зобов'язань пов'язаних осіб до рівня податкових зобов'язань непов'язаних осіб за умови відповідності комерційних та/або фінансових умов здійснених ними операцій. Принцип “витагнутої руки” є ширшим за поняття “звичайна ціна” та дає змогу (або вимагає) враховувати не лише ціну операції, а й інші фінансові та комерційні умови, які впливають на обсяг оподатковуваного прибутку платника.

2.3. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УПРОВАДЖЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

З огляду на важливість публічно-приватного партнерства (ППП) Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) розглядає його як основну функцію в справі забезпечення здоров'я для всіх. Організація проголошує основними цілями: досягнення загального доступу до основних лікарських засобів і медичних послуг; активізацію наукових досліджень; профілактику передчасної смертності, захворюваності та інвалідності; набуття знань і практичного досвіду приватним сектором¹.

До 2020 р. країни Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) і БРІК (Бразилія, Росія, Індія, Китай) витратять 3 трлн євро на розвиток інфраструктури охорони здоров'я, а також 54,5 трлн євро на надання медичних послуг². Відповідні витрати зазначених країн зростуть на 50 % між 2010 і 2020 р., становлячи наростаючим підсумком більше ніж 71 трлн дол. США³. За оцінками Всесвітнього економічного

¹ Buse K., Waxman A. Public-private health partnerships: a strategy for WHO. *Bulletin of the World Health Organization*. 2001. No. 79 (8). P. 748–754. URL: <http://researchonline.lshtm.ac.uk/15619/1/Public-private%20health%20partnerships%20a%20strategy%20for%20WHO.pdf>; McKee M., Edwards N., Atunc R. Public-private partnerships for hospitals. *Bulletin of the World Health Organization*. 2006. No. 84 (11). URL: <http://www.who.int/bulletin/volumes/84/11/06-030015.pdf>.

² Bejm M. PPPs in the healthcare sector. *Public-private partnership Magazine: Poland, Europe and World*. 2013. Spring. URL: http://ipp.pl/wp-content/uploads/2013/03/PPPM_Spring_2013_final_lowres.pdf.

³ Healthcare delivery: a multi-trillion dollar global market for public-private partnerships. URL: <https://www.fanews.co.za/article/healthcare/6/general/1124/healthcare-delivery-a-multi-trillion-dollar-global-market-for-public-private-partnerships/9248>.

форуму, захворюваність населення в країнах із низьким і середнім рівнем доходів у 2011–2030 рр. призведе до втрат 21,3 млрд дол. США¹. Застосування механізмів ППП спрямоване на розв'язання проблем, пов'язаних із фінансуванням. Партнерство дає можливість органам управління охороною здоров'я контролювати стандарти медичної допомоги, одночасно використовуючи ефективність роботи приватного сектору, фінансову дисципліну й впроваджуючи інновації.

Доступ до недорогих, якісних послуг охорони здоров'я має вирішальне значення для економічного зростання і розвитку. Але обмеженість ресурсів і конкуруючих пріоритетів означають, що багатьом країнам не вистачає коштів, аби забезпечити належне медичне обслуговування своїх громадян. ППП має на меті подолання такої ситуації, сприяючи покращанню послуг охорони здоров'я.

Після введення пакетів реформ у другій половині 1990-х років відбувся поступовий перехід до модернізації, який наголошував на цінності соціальної згуртованості через побудову мережі цілісного управління й партнерства. На глобальному рівні ВООЗ відіграла важливу роль у розробленні політики в галузі охорони здоров'я та розпорядчих стандартів надання медичної допомоги, вітаючи й заохочуючи партнерські відносини між державою і ринком у сфері фінансування, виділення ресурсів і досліджень. Крім того, з посиленням фінансового тиску на постачальників послуг, керівників державних та приватних громад поставала дедалі більша потреба в такому типі відносин як способі вирішення широкого кола проблем і раціоналізації розподілу місцевої медико-санітарної допомоги².

Проблеми охорони здоров'я неоднакові в різних країнах і регіонах. У багатьох сільських районах не вистачає інфраструктури, кваліфікованого персоналу й засобів, необхідних для забезпечення навіть основного догляду. Міські райони можуть мати персонал і матеріальні засоби, але не можуть належним чином реагувати на зростання населення і зміну демографічних потреб.

¹ Global Governance Monitor Public Health. URL: http://www.cfr.org/global-governance/global-governance-monitor/p18985#!/public-health?gclid=Cj0KEQIA56_FBRDYpqGa2p_e1MgBEiQAVEZ6-wSGkiM347-ibX2lmH0MHgj7-nxNG-8PLOTfM8D6uwMAaAn9p8P8HAQ.

² *Torchia M., Calabrò A.* Public-Private Partnerships in the Health Care Sector: A Systematic Review of the Literature. URL: https://www.researchgate.net/publication/255172193_Public-Private_Partnerships_in_the_Health_Care_Sector_A_Systematic_Review_of_the_Literature.

Добре структуровані PPP є одним із доступних інструментів, аби запровадити нову інфраструктуру охорони здоров'я і поліпшити доступ до медичних послуг вищої якості¹.

Лідерами щодо PPP в охороні здоров'я є Великобританія, Канада, Франція.

Нині у Великобританії партнерство активно реалізується в найрізноманітніших сферах суспільних відносин. Для перетворень потрібні кошти. Традиційно в країні джерелом інвестицій були податки. Проте постійний тиск на бюджет спонукав уряд до пошуку нових шляхів, одним із яких є PPP. У межах цієї моделі держсектор укладає з приватним партнером договір про будівництво, управління й обслуговування потужностей на певний період, після закінчення якого лікарня або переходить у власність держави, або, якщо така можливість передбачена договором, зберігається за приватним власником. На практиці найчастіше трапляється перший варіант: приватні партнери переважно не прагнуть зберегти за собою лікарняні будівлі, які складно використовувати будь-яким іншим чином. Повернення об'єктів охорони здоров'я в державну власність – головна особливість контрактів, що укладаються у Великобританії за моделлю так званої приватної фінансової ініціативи (Private Finance Initiative, PFI)². Ці форми співпраці привабливі для державного сектору, оскільки дають можливість отримати гроші авансом, не відволікаючи власних коштів, і, головне, покласти ризики, які не стосуються безпосередньо клінічної практики, на приватний сектор. Керівники державних організацій охорони здоров'я повинні прагнути до того, аби передати ризики, пов'язані з будівництвом і технічним обслуговуванням лікарні, тій організації, для якої ця робота є основним видом діяльності. Гроші на будівництво й експлуатацію новозведених великих об'єктів охорони здоров'я у Великобританії надаються, здебільшого, відповідно до цієї моделі. Найбільші медичні об'єкти, будівництво й експлуатація яких здійснюються приватними консорціумами згідно з моделлю PFI, – госпіталі в Лондоні (вартість будівництва – 1,1 млрд ф. ст.), Бірмінгемі (560 млн), Сент-Хеленсі (380 млн), Глазго (200 млн ф. ст.)³.

¹ IFC Health. URL: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Industry_EXT_Content/IFC_External_Corporate_Site/PPP/Priorities/Health.

² Сачек М. М., Хейфец Н. Е., Петров В. С. Государственно-частное партнерство в здравоохранении: международный опыт. *Вопросы организации и информатизации здравоохранения*. 2016. № 1. С. 18–34. URL: http://minzdrav.gov.by/dadfiles/001028_50178_2_Probl_2_.pdf.

³ Там же.

Обсяг інвестицій при будівництві введеного в експлуатацію в січні 2011 р. госпіталю Tunbridge Wells Pembury NHS Hospital (512 одномісних палат) становив 611 млн дол. США. Термін угоди – 34 роки, об'єкт перебуває у власності консорціуму. На засадах ППП фінансується і реконструкція всесвітньо відомого державного онкологічного центру Christie Clinic (Манчестер): підписано угоду з групою приватних компаній HCA International, яка інвестувала в проект 14 млн ф. ст.¹

На 31 березня 2015 р. у Департаменті охорони здоров'я було 125 проектів ППП на суму 12 397,2 млн ф. ст. із загальної кількості проектів 722 на 57 687,6 млн ф. ст.²

У 2015/16 фінансовому році в охороні здоров'я налічувалося 123 проекти із 728 на загальну суму 12 083 млн ф. ст. із 222 194 млн ф. ст. Унітарні платежі дорівнювали 2025 млн ф. ст. із 10 467 млн ф. ст.³

Унітарні платежі – це плата за послуги, які держава отримує від проекту PFI. Ця плата охоплює надання активів і супутніх послуг, таких як прибирання, обслуговування й забезпечення безпеки. Унітарні платежі узгоджуються при підписанні угоди закупівлі, хоча за певних обставин вони можуть бути певною мірою зменшені, наприклад, у разі будівельних затримок або невиконання певних стандартів⁴.

Однією з найбільших у Великобританії організацій з надання медичних послуг є Фонд національної служби охорони здоров'я (НСЗ)⁵. Він також проводить медичні дослідження й навчання. Структура Фонду представлена вісьмома лікарнями, розташувannya яких є недостатньо зручним – у старих тісних будинках у центральній частині Лондона. Для заміни старої будівлі й будівництва нової лікарні на умовах “про-

¹ Сачек М. М., Хейфец Н. Е., Петров В. С. Государственно-частное партнерство в здравоохранении: международный опыт. *Вопросы организации и информатизации здравоохранения*. 2016. № 1. С. 18–34. URL: http://minzdrav.gov.by/dadvfiles/001028_50178_2_Probl_2_.pdf.

² Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2015 summary data / HM Treasury. 2016. March. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504374/PFI_PF2_projects_2015_summary_data.pdf.

³ Ibid.

⁴ PFI: costs and benefits. 2015. May 13. URL: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06007>.

⁵ Health Management (UCLH) Limited. URL: <https://beta.companieshouse.gov.uk/company/03765833/filing-history>; Healthcare: Public Private Partnerships. 2013. 18 December. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/public-private-partnerships/public-private-partnerships#public-private-partnerships-innovative-approaches-to-extend-healthcare-provision>.

ектування – будівництво – фінансування – експлуатація” на роль приватного партнера було обрано консорціум Health Management (UCLH) Plc. Укладено договір терміном на 40 років, згідно з яким будинок надано в оренду Фонду з платою в розмірі 32 млн ф. ст. на рік. Крім того, Health Management (UCLH) Plc. мав надавати неклінічні послуги, такі як паркування, постачання, утилізація відходів і т. ін.¹

У результаті реалізації проекту послуги, що раніше надавалися в трьох розосереджених установах, були об’єднані в одній лікарні швидкої медичної допомоги на 669 ліжко-місць, розташованій у центральній частині Лондона. Нова будівля дала змогу одночасно обслуговувати 54 тис. пацієнтів, що на 10 % більше, ніж раніше. Експлуатація будівлі здійснюється Health Management (UCLH) Plc., а надання медичної допомоги – НСЗ. Згідно з оцінками розрахунками, протягом усього терміну виконання проекту (40 років) ППП дасть можливість публічному партнеру заощадити понад 30 млн ф. ст. (6,7 %) порівняно з будівництвом й експлуатацією лікарні з використанням моделі традиційних закупівель².

Водночас зберігається суперечливе ставлення до PFI: не сформовано консенсус у забезпеченні співвідношення ціни і якості. Прихильники цієї схеми стверджують, що з PFI справи йдуть краще, ніж за державних закупівель у цілому, тоді як, на думку критиків, PFI-контракти є негнучкими й існують великі можливості для заощаджень через рефінансування у проєктах, де приватне фінансування вже використовується. Опитування в 2002 р. показали, що 63 % проголосували за мораторій на нові проєкти PFI, а 9 % заявили, що вони повинні бути зупинені загалом. Опитування в Шотландії у 2007 р. продемонструвало аналогічні результати: найпопулярніші політики ствердно відповіли на запитання “Чи необхідно забезпечити, аби всі державні школи і лікарні були побудовані й управлялися державними органами, а не приватними компаніями?” із середнім балом 8,1 із 10³.

Основні претензії, пов’язані з реалізацією проєктів за програмою PFI, стосуються економічної доцільності залучення до будівництва приватних партнерів. Після низки критичних зауважень у парламенті Великобританії було проведено ряд розрахунків на прикладі діючих

¹ Healthcare: Public Private Partnerships. 2013. 18 December. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/public-private-partnerships/public-private-partnerships#public-private-partnerships-innovative-approaches-to-extend-healthcare-provision>.

² Health Management (UCLH) Limited. URL: <https://beta.companieshouse.gov.uk/company/03765833/filing-history>.

³ PFI: costs and benefits. 2015. May 13. URL: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06007>.

проектів. З'ясувалося, що за рахунок платежів, які держава сплачуватиме приватному партнеру в межах концесії, відбувається значне подорожчання реальної вартості проекту. Наприклад, розрахунок будівництва Королівського Ліверпульського університетського госпіталю й госпіталю в Бродгрін (передмістя Ліверпуля) засвідчив, що за 30 років концесії держава здійснить додаткові витрати в розмірі 175 млн ф. ст. щодо початкових витрат уряду¹. Такі приклади демонструють, що державі іноді дешевше профінансувати проект повністю за свій рахунок, отримавши потрібні кошти на фінансовому ринку.

Багато лікарень, побудованих із використанням моделі PFI, зазнають істотних проблем (табл. 2.4).

Великобританія може надати послугу “одного вікна”, забезпечивши все необхідне для успішного завершення проекту – від стратегічного консультування, забезпечення фінансування та управління проектами до управління послугами й пільгами на весь термін дії контракту².

Проте PFI-проекти можуть забезпечити співвідношення ціни і якості за умови, що вигоди переважатимуть витрати. Після тривалих дебатов у парламенті, оцінок перспектив і проблем реалізації програми PFI її було піддано модифікації. У результаті з'явився цілий пакет документів, що регламентують порядок формування проектів у рамках PFI. Формалізовано процедури укладення та оцінювання контрактів. Основна увага нині приділяється питанням економічної доцільності проекту, вигід і ризиків, які він містить.

Таким чином, досвід Великобританії не можна оцінити однозначно. Останніми роками критика програми підтримки приватної ініціативи пов'язана з вищою вартістю таких проектів для держави.

Проекти PPP у Канаді реалізуються у більше ніж 25 сферах суспільних відносин, у тому числі під час реконструкції медичних установ на всіх рівнях публічної влади³.

¹ Value for money? URL: <http://bankwatch.org/documents/PPPs/PPP-background-6.pdf>.

² Healthcare: Public Private Partnerships. 2013. 18 December. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/public-private-partnerships/public-private-partnerships#public-private-partnerships-innovative-approaches-to-extend-healthcare-provision>.

³ Сачек М. М., Хейфец Н. Е., Петров В. С. Государственно-частное партнерство в здравоохранении: международный опыт. *Вопросы организации и информатизации здравоохранения*. 2016. № 1. С. 18–34. URL: http://minzdrav.gov.by/dadvfiles/001028_50178_2_Probl_2_.pdf.

Таблиця 2.4

**Приклади проблем якості з досвіду роботи з РПІ
лікарень Великобританії**

Лікарня	Проблеми
Cumberland Infirmary, Carlisle	<ul style="list-style-type: none"> • Використання дешевих компонентів робить необхідним регулярне переоснащення; • витрати на технічне обслуговування на 50 % вищі, ніж за прогнозами; • поганий дренаж і водогін; • пацієнти, що виходять з кардіологічного відділення змушені подолати п'ять дверей, хоча більшість із них в інвалідних кріслах
Durham District General Hospital	<ul style="list-style-type: none"> • Лабораторія патології затоплена три рази в перші 18 міс., двічі неочищеними стічними водами; • недостатня вентиляція і фільтрація повітря; • світильники і фітинги низької якості; • легкі шафи для зберігання не в змозі прийняти масу рутинного обладнання
Bishop Auckland Hospital	<ul style="list-style-type: none"> • Відкриття із затримкою на 2 міс. для модифікації; • генератор і основні електричні системи мали бути перероблені відразу після відкриття
Norfolk & Norwich Hospital	<ul style="list-style-type: none"> • Номери негативного тиску належним чином не функціонували протягом двох років; • Відсутність вентиляції в кухнях, тому персонал працює в 30-градусну спеку; • доставка на завантажувальні майданчики неефективна
Hereford Hospital	<ul style="list-style-type: none"> • Котельня здана без водоочисної станції; • двері надто важкі для відкриття особами з обмеженими можливостями; • три ліфти мали бути переобладнані протягом 12 міс. роботи
Seacroft Hospital, Leeds	<ul style="list-style-type: none"> • У психіатричному закладі порушений "кожен розділ пожежної безпеки"

Складено за: *McKee M., Edwards N., Atunc R. Public-private partnerships for hospitals. Bulletin of the World Health Organization. 2006. No. 84 (11). URL: <http://www.who.int/bulletin/volumes/84/11/06-030015.pdf>.*

У доповіді ОЕСР за 2010 р. про економічну ситуацію в Канаді реформа в галузі охорони здоров'я позначена як одне з основних завдань держави на найближчий період. Згідно з цією доповіддю, система охорони здоров'я Канади забезпечує надання законодавчо визначених основних медичних послуг найвищої якості всім особам, котрі прожи-

вають на території країни. Ключовою думкою доповіді з цього питання постала проблема контролю над витратами на охорону здоров'я та медичні послуги і, як наслідок, питання фінансової стійкості канадської системи охорони здоров'я. Шлях розв'язання цієї проблеми вбачається в розширенні участі приватного сектору в будівництві й відповідному обслуговуванні об'єктів медичної інфраструктури, а також у модернізації і наданні медичних послуг.

Договори про ППП у Канаді не є за своєю сутністю договорами про передачу в приватну власність державного майна й будь-яких нових об'єктів власності, які залишаються у державній власності після закінчення дії договору. Застосування інституту ППП у сфері охорони здоров'я, з метою зменшення фінансового навантаження на державу, обмежене на практиці тільки галузями будівництва та обслуговування об'єктів інфраструктури. Оскільки охорона здоров'я історично була політично важливою темою, договори про ППП для забезпечення й фінансової підтримки системи охорони здоров'я в Канаді укладають порівняно рідко. Традиційно канадські медичні установи могли використовувати участь приватного сектору в обмежених цілях, таких як проектування, будівництво об'єктів, проведення зовнішніх операцій, а також у контексті питань забезпечення медичної інфраструктури. Оцінюючи проекти в межах ППП у сфері охорони здоров'я в Канаді, зокрема в провінції Онтаріо (наприклад, Brampton Civic Hospital PPP project), варто зауважити, що складність угоди або проекту є найважливішим фактором, оскільки в цій сфері багато проблемних питань, таких як динамічний характер попиту і пропозиції, водночас майбутні зміни в схемах надання медичних послуг доволі складно передбачити. Також ураховуються динаміка зміни чисельності населення, зміни в медичних технологіях і в політиці держави. Основна складність для здійснення ППП у галузі охорони здоров'я в Канаді полягає в багаторівневій структурі управління та підзвітності¹.

Франції також властиві багаті традиції ППП. Вона є одним із глобальних лідерів у цій сфері, має значний досвід в управлінні проектами та залученні інвесторів, у тому числі в регіональну й муніципальну інфраструктуру.

Особливість французької моделі розвитку ППП полягає в тому, що держава з метою залучення приватних інвесторів створює так звані

¹ Сачек М. М., Хейфец Н. Е., Петров В. С. Государственно-частное партнерство в здравоохранении: международный опыт. *Вопросы организации и информатизации здравоохранения*. 2016. № 1. С. 18–34. URL: http://minzdrav.gov.by/dadvfiles/001028_50178_2_Probl_2_.pdf.

спільноти змішаної економіки (Societe d'Economie Mixte, SEM), які є спільними підприємствами. Обов'язковою умовою їх формування є частка держави або органів місцевого самоврядування в статутному капіталі від 50 до 85 %. За даними Федерації державних підприємств (Fédération des EPL), у 2012 р. у країні функціонували 1001 ППП, основна частка в статутному капіталі яких припадала на місцеві органи влади¹.

Спільноти SEM мають право: провадити діяльність у сфері будівництва й реконструкції, виконувати передані їм функції з надання громадських послуг.

Особливість використання механізму ППП полягає в тому, що приватний капітал не обмежується територіально, тобто взяти участь у реалізації проекту можуть інвестори, котрі виходять за межі регіону, на території якого створено підприємство.

Такий підхід сприяв входженню французьких компаній до лідерів серед іноземних фірм, що використовують механізми ППП.

Крім того, Франція активно використовує в практиці ППП концесії, які значно відрізняються від "базової" англо-американської моделі низкою істотних рис. Наприклад, законами забороняється приватизація концесіонером переданого йому в концесію муніципального або державного майна, а також передбачається комплексний характер концесії, коли концесіонеру одночасно доручаються і розроблення концесії, і реалізація заходів, необхідних для створення або модернізації інфраструктурних об'єктів та їх експлуатації.

У Франції застосовуються кілька типів контрактів відповідно до місцевого законодавства²: партнерські контракти; довгостроковий договір оренди з адміністрацією; довгостроковий договір оренди з госпіталями; дозвіл на тимчасове використання державної власності; дозвіл на тимчасове використання державної власності з правом викупу до закінчення терміну контракту, тобто лізинг.

Міністерство економіки і фінансів Франції активно підтримує проекти у сфері ППП, для чого в рамках міністерства в жовтні 2004 р. було створено Місію підтримки публічно-приватного партнерства (Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat, MAPPP). Роль MAPPP полягає в консультаційній та організаційній підтримці підготовки й укладення контрактів ППП, розробленні відповідного методичного керівництва в. Експертиза MAPPP є обов'язковою умовою при формуван-

¹ Гафурова Г. Т. Зарубежный опыт развития механизмов государственно-частного партнерства. *Финансы и кредит*. 2013. № 48. С. 62–72.

² Там же.

ні проектів ППП, коли проводиться економічна оцінка проекту, а також визначається його вплив на систему державних фінансів. Крім того, місія контролює виконання контракту перші кілька місяців і, за потреби, може вносити пропозиції щодо зміни регламенту виконання проекту¹.

Прикладом успішної реалізації програми ППП у Франції є проект клінічного центру з госпіталем на 1000 ліжок “Сюд Франсільєн” (Centre Hospital de Sud Fracilien, CHSF). Конкурс виграла спеціальна компанія, створена Eiffage – однією з найбільших будівельно-концесійних груп країни. Укладення контракту з будівництва “Сюд Франсільєн” зайняло лише 6 тижнів, загальна вартість становила 315 млн євро. Проект розрахований на 30 років від дати початку комерційного використання об’єкта, у тому числі період будівництва – 4 роки. Клінічний центр перебуває в експлуатації з 2012 р. і є державною власністю.

Для ППП у Франції характерна доволі висока ефективність, пов’язана з тим, що зазвичай проводиться детальна оцінка проекту, організовано серйозний контроль з боку держави, а пріоритет віддається державному фінансуванню.

ППП може бути корисним для сектору охорони здоров’я, коли його добре обґрунтовано, підготовлено, реалізовано, забезпечено моніторинг, відбуваються належні й своєчасні коригування. У табл. 2.5 наведено деякі з ключових факторів успіху, які необхідно враховувати при плануванні партнерства.

Німеччина, на відміну від інших європейських країн, розпочала реалізацію проектів ППП (öffentlich-privaten Partnerschaften, ÖPP) значно пізніше – з 2003 р. Сильна державна влада визначила повільність в ухваленні рішення про передачу частини державних функцій у приватні руки. Основою концепції розвитку ППП є створення розгалуженої інфраструктури центрів його підтримки, котрі діють як на рівні федеральних земель, так і на федеральному рівні. На федеральному рівні такий центр – Deutschland AG (Partnerschaften Deutschland) було створено в листопаді 2008 р. Він є незалежною консалтинговою компанією під егідою федеральних міністерства фінансів і міністерства транспорту й будівництва.

Федеральні, субфедеральні й місцеві органи влади формують ядро публічного власника ЦРР Deutschland AG: їм належить близько 57 % акцій компанії. Діяльність консультативного центру охоплює кілька напрямів².

¹ Гафурова Г. Т. Зарубежный опыт развития механизмов государственно-частного партнерства. *Финансы и кредит*. 2013. № 48. С. 62–72.

² Там же.

Таблиця 2.5

Етапи планування ППП

Підготовка	Реалізація	Моніторинг і регулювання
<ul style="list-style-type: none"> • Забезпечення належної правової і фінансової можливості (наприклад, ємність, структура, нормативні акти). • Оцінка ситуації на підставі фактів та-ким чином, аби забезпечити корисність запропонованих альтернатив проекту. • Створення спеціальної цільової групи, консультативної ради та/або офісу управління проектами, близького до органу прийняття рішень (наприклад, міністерство охорони здоров'я, міністерство фінансів). • Визначення й розгляд варіантів щодо чіткого набору задалегідь визначених цілей проекту і стандартів якості. • Оцінювання ризиків і розроблення плану їх зниження. • Підготовка прозорого та ефективного процесу торгів. • Налаштування ефективної системи моніторингу та оцінювання 	<ul style="list-style-type: none"> • Вибір партнера. • Розроблення контракту і ліквідація ймовірних ризиків. • Аудит потенціалу й коригування контракту (наприклад, процедура найнятості і термін, арбітражне застереження, ревізійний орган). • Розроблення детальних характеристик і цільових показників. • Забезпечення постійної співпраці та взаємодії між усіма ключовими зацікавленими сторонами протягом усього проекту. • Реалізація управління змінами та комунікаційної стратегії. • Зайснення експериментального проекту в кілька етапів у міру можливості, аби забезпечити необхідні й своєчасні коригування 	<ul style="list-style-type: none"> • Постійний моніторинг відповідно до задалегідь узгоджених критеріїв і завдань: <ul style="list-style-type: none"> – внутрішній проводиться державним партнером за допомогою моніторингу на місці й звітності; – зовнішній здійснюється зовнішнім органом, наприклад, органом сертифікації, перевірки. • Коригування проекту, в тому числі моніторингу в міру необхідності на основі накопиченого досвіду й в обговоренні з усіма партнерами і ключовими зацікавленими сторонами. • Впровадження досвіду ППП за допомогою спеціальних державних структур (наприклад, урядовий центр передового досвіду)

Складено за: Nikolic I. A., Maikisch H. Public-Private Partnerships and Collaboration in the Health Sector. An Overview with Case Studies from Recent European Experience. 2006. October. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.490.3442&rep=rep1&type=pdf>.

1. Проектний сегмент. Це заходи, що стосуються підготовки, організації та реалізації конкретних проектів із використанням механізмів ППП. Відповідно до прийнятої в Німеччині єдиної концепції, робота центрів не повинна бути пов'язана із самостійним виконанням певних проектів, їх участь обмежується наданням консультацій зацікавленим органам державної влади. Разом із тим за браку досвіду проектування й реалізації окремих проектів держава може звертатися за допомогою до центру.

2. Консультаційний сегмент. Центр здійснює консультування федеральних і місцевих органів влади з питань здійснення проектів, залучення інвесторів. Найчастіше ЦРР Deutschland AG виступає як незалежний експерт, котрий оцінює життєздатність проекту й можливість його реалізації на конкретному рівні управління. У результаті органи державної влади можуть заповнити інформаційну прогалину під час виконання проектів ППП.

3. Науково-методичний сегмент. Оскільки проекти ППП реалізуються в правовому полі, що принципово відрізняється від стандартних держзакупівель, органи державної влади часто не в змозі відстежувати тенденції розвитку ППП у країні та світі. Тому, вивчивши новітні досягнення в цій сфері, центр розробляє методичні рекомендації щодо застосування різних моделей ППП, їх оцінювання з урахуванням видових особливостей проектів. Наприклад, центром підтримки ППП розроблено рекомендації стосовно забезпечення прозорості проектів, оцінки життєвого циклу проектів у медичній сфері, а також стандартну модель техніко-економічного обґрунтування проекту.

Існує позитивний зворотний зв'язок між розбудовою ППП та високим рівнем задоволеності користувачів і клієнтів. Особливо це стосується проектів у галузі освіти й охорони здоров'я. Ці позитивні ефекти зумовили те, що нині близько 15 % муніципалітетів і близько двох третин земель мають досвід реалізації одного-двох будівельних проектів ППП у сфері громадського користування¹.

Медична галузь ППП продемонструвала величезний потенціал для здійснення політики державних органів із використанням різноманітних моделей партнерства з метою сприяння передаванню знань. Аналіз ППП в охороні здоров'я в Німеччині наведено в табл. 2.6².

¹ ÖPP Deutschland AG – Partnerschaften Deutschland – alle Rechte vorbehalten. 2014. URL: https://www.pd-g.de/fileadmin/Daten/OEPP-Markt/OEPP-Markt-zahlen/140829_OEPP_Deutschland_Halbjahresbericht_2014.pdf.

² Ibid.

Таблиця 2.6

Приклади застосування проектів ППП в охороні здоров'я Німеччини

Проект	Рік початку проекту	Проблема та її вирішення
Університетська клініка Шлезвіг-Гольштейн (Universitätsklinikum Schleswig-Holstein)	2010	Оновлення апаратного та програмного забезпечення й оптимізація ІТ-процесів; відкриття нового центру обробки даних (2013 р.); створення безпаперової електронної лікарні; впровадження загальнонаціональної системи компонування проекту (Plant Design Management System, PDMS); модернізація інфраструктури зв'язку
Клінічний комплекс "Шаріте" (Charité Clinic)	2006	Контракт на управління харчуванням у лікарні – інституційне партнерство. Необхідність удосконалення організації лікарняного харчування в Charité Clinic для підвищення якості й задоволення останніх вимог ЄС у сфері гігієни й аналіз ризиків і критичних контрольних пунктів (Hazard Analysis Critical Control Point, HACCP). Модернізація обладнання та придбання комплексних послуг підтримки, таких як управління відходами, громадське харчування, очищення й експлуатація медичного обладнання та будівництво центральної стерилізаційної станції
Група клінік Paul Gerhardt Diakonie, Берлін (Berliner Krankenhäuser der PaulGerhardt-Diakonie)	2011	Забезпечення обладнанням; технічне обслуговування, ремонт і правова експертиза всіх пристроїв; консалтинг
Вища медична школа ГанOVERу (Medizinische Hochschule Hannover)	2013	Оснащення і функціонування сучасної гамма-камери та інші нововведення в ядерній медицині; спільне розроблення технології
Група клінік "Alb Fils Kliniken"	2012	Технічне обслуговування 26 систем; договір на сервісне обслуговування загального управління великого устаткування; навчання
Церковно-благодійна служба Південної Вестфалії (Diakonie Südwestfalen)	2012	Придбання нового й модернізація наявного обладнання, сервіс, обслуговування і навчання

Складено за: ÖPP Deutschland AG – Partnerschaften Deutschland – alle Rechte vorbehalten. 2014. URL: https://www.pd-g.de/fileadmin/Daten/OEPP-Markt/OEPP-Marktzahlen/140829_OEPP_Deutschland_Halbjahresbericht_2014.pdf.

У госпітальному секторі зростає інтерес до реалізації зареєстрованих проектів ППП, стимулом для чого є успішне завершення проектів¹.

Основний наголос у реалізації проектів ППП робиться на новому будівництві, про що свідчать і моделі, застосовувані в Німеччині. Будівництво здійснюється переважно в соціальній сфері: в освіті реалізовано проектів на суму 1,8 млрд євро; у сфері культури і спорту – на 740 млн євро; у галузі охорони здоров'я – на 770 млн євро.

Серед найуспішніших проектів, реалізованих у Німеччині з 2003 р., варто назвати будівництво найбільшого центру протонної терапії в Ессені. Його вартість становила 132 млн євро. Центр переданий у приватне управління на 15 років із запланованою економією коштів у 20 %. Проект завершено в 2010 р., відтоді лікування в центрі проходять 2200 пацієнтів щороку².

Королівський госпіталь Норт-Шор (КГНШ) і Громадська лікарня в Сідней (Австралія)³ є великою базовою державною медичною установою міста, що надає повний спектр медичних послуг. Госпіталь обслуговує близько 5,7 % населення Австралії.

У 2008 р. консорціум InfraShore за результатами проведеного конкурсу уклав договір ППП вартістю 950 млн дол., що передбачає фінансування, проектування, реконструкцію, будівництво, експлуатацію (за винятком надання клінічних послуг) і обслуговування будівель госпіталю протягом 28 років. Консорціум реконструював і об'єднав 53 застарілих будівлі на території госпіталю в два цільових і орієнтованих на пацієнтів об'єкти охорони здоров'я. Крім того, консорціум побудував новий багаторівневий паркінг і взяв на себе надання низки послуг неклінічного характеру (прибирання, забезпечення безпеки, управління відходами). Функції надання медичної допомоги після реконструкції об'єкта зберіг публічний партнер в особі КГНШ.

На момент проведення конкурсу в госпіталі налічувалось менше 600 ліжко-місць, кількість яких у результаті реалізації проекту збільши-

¹ ÖPP Deutschland AG – Partnerschaften Deutschland – alle Rechte vorbehalten. 2014. URL: https://www.pd-g.de/fileadmin/Daten/OEPP-Markt/OEPP-Marktzahlen/140829_OEPP_Deutschland_Halbjahresbericht_2014.pdf.

² Гафурова Г. Т. Зарубежный опыт развития механизмов государственно-частного партнерства. *Финансы и кредит*. 2013. № 48. С. 62–72.

³ Royal North Shore Hospital and Community Health Services Public Private Partnership Summary of contracts as at 28 October 2008. URL: http://www.treasury.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0016/13417/RNSH_Audited_Contract_Summary.pdf.

лася на 20 %. Крім того, у реконструйованому КГНШ було створено додаткові місця для проведення хіміотерапії та гемодіалізу, розширено послуги діагностики та амбулаторного лікування. Згідно з виконаними оцінними розрахунками, економія від здійснення проекту за моделлю ППП порівняно з традиційними державними закупівлями становила для публічного партнера 13,4 млн дол. США.

Як приклад застосування забезпечувальної моделі ППП можна розглянути медичний заклад New Karolinska Solna (NKS) у Швеції¹. Партнерство держави і приватного сектору для фінансування, будівництва, експлуатації та обслуговування лікарні було укладено між радою округу Стокгольм і проектною компанією Swedish Hospital Partners, до якої увійшли Skanska й Innistry. Це перший шведський об'єкт інфраструктури охорони здоров'я, що будувався із застосуванням механізмів ППП. Його загальна площа становить 320 тис. м², ємність розрахована на 550 ліжко-місць. Перші пацієнти очікувалися в листопаді 2016 р.

Цілі проекту такі²:

- охорона здоров'я має ефективно підтримувати розвиток і поширення знань для лікування тяжко хворих і травмованих пацієнтів;
- проект повинен створити привабливі умови з високими цінностями як усередині, так і навколо лікарні;
- процеси у сфері охорони здоров'я мають бути ефективнішими, а використання ресурсів – оптимізованим;
- проект повинен працювати чітко та безперервно;
- діяльність лікарні слід поділити за пріоритетами з урахуванням чітко визначеної ролі в місті;
- проект має стійко працювати на всіх рівнях.

Swedish Hospital Partners у випадку NKS взяла на себе відповідальність за надання послуг з обслуговування лікарняних будівель на високому рівні протягом 30 років. Велике значення при укладанні угоди мав фактор довіри до цієї проектною компанії, що запропонувала найкращі інноваційні рішення. Вся діяльність за проектом NKS – від архітектурних планів до експлуатації побудованої лікарні – ґрунтується на забезпеченні конфіденційності, безпеки й комфорту хворих. Медична допомога населенню здійснюється державною установою охорони здоров'я NKS.

Безперечно, модель реалізації проектів ППП в охороні здоров'я має низку переваг. Як бачимо з розглянутих прикладів, проекти, реалізовані

¹ New Karolinska Solna. URL: <http://group.skanska.com/projects/57344/New-Karolinska-Solna>.

² Ibid.

за цією моделлю, доволі ефективні й для приватного, і для публічного партнерів і здатні задовольняти потреби населення в наданні безкоштовної медичної допомоги.

Водночас існує і протилежний досвід.

Негативним прикладом ППП є Регіональна лікарня Латроб (штат Вікторія, Австралія). Для поліпшення надання медичної допомоги в Латроб-Валлі уряд штату в 1997 р. підписав договір із приватною компанією Australian Hospital Care Ltd. (АНСЛ) на проектування, фінансування, будівництво та експлуатацію нової Регіональної лікарні Латроб, а також на безкоштовне надання пацієнтам основних медичних послуг відповідно до встановлених стандартів якості й забезпечення інших послуг, необхідних для експлуатації та утримання лікарні, протягом 20 років (з можливістю продовження цього терміну ще на 5 років). У свою чергу, уряд штату зобов'язався надавати приватному оператору плату за обслуговування. Лікарня розпочала роботу у вересні 1998 р. У ній працює близько 1280 співробітників. Але в 1999 р. збитки приватного оператора дорівнювали близько 6 млн австралійських доларів, і, згідно з переглянutoю фінансовою моделлю, прогнозувалися на подальшу перспективу.

Тому в 2000 р. приватного оператора звільнили від зобов'язань за договором. При цьому АНСЛ продала об'єкт урядові штату за 6,6 млн австралійських доларів (приблизно за половину оціночної вартості). Експлуатаційна фаза проекту показала, що на стадії розроблення припустилися грубих помилок в оцінці комерційної ефективності проекту для приватного оператора. Як наслідок, проект виявився комерційно нежиттєздатним, і публічному партнеру довелося викупувати інфраструктурний об'єкт¹.

У 1997 р. приватною компанією Union Temporal de Empresas-Ribera (Тимчасовий союз компаній) (UTE-Ribera) був укладений договір строком на 10 років з урядом Валенсії (Іспанія) на будівництво державної лікарні та управління клінічними й неклінічними об'єктами в місті Альзира². Проект фінансувався за рахунок коштів страхової медичної компанії Adeslas S. A. (51 %), регіональних державних ощадних банків Banca, CAM і Caixa-Carlet (45 %) і будівельних компаній Dragados і Lubasa (2 %).

¹ The LaTrobe Privatisation. URL: https://www.uow.edu.au/~bmartin/dissent/documents/health/la_trobe.html.

² Acerete B., Stafford A., Stapleton P. Spanish healthcare public private partnerships: The "Alzira model". *Critical Perspectives on Accounting*. 2011. URL: <https://research.mbs.ac.uk/accounting-finance/Portals/0/docs/Spanish%20healthcare%20Public%20Private%20Partnerships%20the%20Alzira%20model.pdf>.

Доходи приватного оператора формувалися за рахунок подушного мита у відповідній зоні медичного обслуговування, що підлягає обов'язковій сплаті й щорічно індексується на індекс споживчих цін. Лікарню було відкрито в 1999 р. У рамках реалізації проекту при лікарні побудовано новий медичний центр, відділення гемодіалізу, відділення інвазивної радіології і гамма-камеру. Також було здійснено купівлю додаткових засобів діагностики і забезпечено можливість проходження на місці рентгєнівських, ендоскопічних, лабораторних та інших досліджень¹.

Однак ефективність реалізації цього проекту дотепер є приводом для дискусій. UTE-Ribera не спромоглася покривати свої витрати за рахунок одержуваних доходів. У результаті виникла потреба в реструктуризації договору, і у 2003 р. приватний партнер уклав з урядом Валенсії другий договір терміном на 15 років (з можливістю продовження на 20 років). З одного боку, завдяки так званій моделі Альзира уряду Валенсії не довелося витратити 68 млн євро на будівництво нової лікарні, що дало змогу уникнути істотного нарощування державного боргу. З другого боку, при розірванні першого договору публічний партнер був змушений виплатити UTE-Ribera 69 млн євро, у тому числі 43,3 млн за купівлю об'єктів інфраструктури і 26 млн як компенсацію збитків приватного партнера.

Незабаром після розірвання договору компанія під назвою UTE-Ribera II виплатила уряду Валенсії винагороду в розмірі 72 млн євро за новий договір, котрий передбачав зворотню передачу об'єктів інфраструктури, нещодавно викуплених публічним партнером. У новому договорі приділялося менше уваги забезпеченню безпеки робочих місць, встановлювалися нижчі зарплати й велика тривалість робочого дня². Ці заходи виявилися необхідними, аби забезпечити рентабельність проекту для приватного партнера.

Фінансування нового контракту, як і початкового, відбувалося за участю іспанських державних регіональних ощадних банків на неринкових умовах (процентні ставки за кредитами були встановлені на зниженому рівні у зв'язку з високою соціальною значимістю проекту). Водночас проект характеризувався доволі високим рівнем ризику.

Модель Альзира є надмірно ризикованою як для приватного, так і для публічного партнера, спирається на неринкові джерела фінансування й використовує модель формування доходів приватного оператора.

¹ El Modelo Alzira. URL: <http://modeloalzira.com/en/antecedentes-historicos>.

² La Ribera Departamento 11 de Salud. URL: <http://www.ribera10.com/pages/cont/index.php?destino=1&id=2>.

Лікарня Нью-Местре (New Mestre Hospital) – один з основних проєктів ППП в Італії¹, укладений місцевими органами охорони здоров'я. Проєкт концесіонера й оператора був підписаний 30 вересня 2002 р. на 20 років із групою банків під керівництвом нідерландського банку ABN Amro. У червні 2007 р. етап будівництва був завершений. Сьогодні лікарня Местре вважається технологічно просунутою лікарнею в Італії й однією з найбільш передових у Європі.

Однією з головних причин використання моделі ППП із метою реструктуризації лікарні Местре став брак державних ресурсів (72 млн євро забезпечення місцевого бюджету було недостатньо для цього величезного проєкту). У другій половині 2000 р. вирішено використовувати модель ППП для будівництва нової лікарні. Застосування цієї моделі становить великий інтерес не тільки через брак державних коштів, а й тому, що вона пов'язує приватний інтерес із швидким виконанням робіт і знижує експлуатаційні витрати.

Перед початком процедури ППП було підтверджено доцільність проєкту з урахуванням обмежених державних ресурсів і необхідних високих стандартів будівництва. З цієї причини підготували проєкт фінансового плану. Далі сформовано процедуру ППП, котра охоплювала різні етапи, такі як оголошення в національних і регіональних газетах, пропозиція подання, добір промоутера, започаткування тендера тощо. Загальна вартість проєкту становила 220 млн євро, з часткою приватного партнера близько 140 млн євро. Ця сума має бути повернута приватній компанії для надання їй можливості керувати окремими лікарняними послугами протягом 24 років (лабораторії і радіодіагностика; утилізація відходів; пральня; харчування для пацієнтів, послуги з прибирання приміщень і клінічного обладнання; технічне обслуговування обладнання; механічний транспорт; обслуговування зелених зон; житлові послуги). Послугами для зовнішніх відвідувачів є послуги ресторану, роздрібна торгівля і паркінг².

Останніми роками Туреччина виходить на перше місце в Європі за реалізацією проєктів ППП, обігнавши Великобританію. Це великою мірою пов'язано з ухваленням відповідного законодавства, а також амбітною програмою розвитку охорони здоров'я, відповідно до якої до 2023 р.

¹ *Torchia M., Calabrò A. Increasing the Governance Standards of Public-Private Partnerships in Healthcare. Evidence from Italy. Public Organization Review. 2016. October. URL: https://www.researchgate.net/publication/308909378_Increasing_the_Governance_Standards_of_Public-Private_Partnerships_in_Healthcare_Evidence_from_Italy.*

² Ibid.

в країні повинні з'явитися нові медичні потужності на 95 тис. ліжок, для чого потрібні інвестиції в інфраструктуру обсягом понад 500 млрд дол. США¹. Міністерство охорони здоров'я планує побудувати також 3640 профільних і багатоцільових медичних центрів загальною потужністю 30 тис. ліжок. Плановані державні інвестиції – понад 14 млрд дол. США, але реалізовувати програму передбачається за участю приватного сектору згідно зі схемами ППП.

Відповідно до прийнятих правових актів приватні інвестори отримують медичні об'єкти в лізинг терміном на 30 років. Напрями взаємодії держави і бізнесу в охорони здоров'я Туреччини охоплюють проектування й будівництво медичних об'єктів, їх експлуатацію та матеріально-технічне забезпечення, надання медичних та допоміжних послуг, а також здійснення операцій комерційного характеру².

Сучасні глобальні тенденції також простежуються в Польщі. До кінця 2016 р. всі лікарні в країні мали бути приведені у відповідність із технічними й санітарними нормами ЄС. На додаток до необхідності оптимізації лікарняної інфраструктури (наприклад, багато лікарень в Польщі розміщені в кількох окремих будівлях) вартість необхідних інвестицій у цьому секторі протягом наступних кількох років може становити принаймні 1,5 млрд євро³. У найближчі кілька років намагання оптимізувати експлуатаційні витрати лікарень і потреба в їх модернізації стануть фактором стимулювання власників лікарень до реалізації проектів ППП. Наразі в секторі охорони здоров'я в Польщі укладено чотири угоди ППП. Вони стосувалися лікарні в повіті Живець, лікарні в Явожно (дві угоди) і центру охорони здоров'я в Кобильниці. Крім проекту щодо лікарні в повіті Живець (з вартістю понад 50 млн євро), вартість решти проектів була незначною і не перевищувала 1 млн євро.

Проектами ППП в Індії є Центри діалізу В. Braun (м. Андхра-Прадеш)⁴. Пацієнтам, котрі живуть за межею бідності, уряд міста надає без-

¹ Сачек М. М., Хейфец Н. Е., Петров В. С. Государственно-частное партнерство в здравоохранении: международный опыт. *Вопросы организации и информатизации здравоохранения*. 2016. № 1. С. 18–34. URL: http://minzdrav.gov.by/dadfiles/001028_50178_2_Probl_2_.pdf.

² Там же.

³ *Bejm M. PPPs in the healthcare sector. Public-private partnership Magazine: Poland, Europe and World*. 2013. Spring. URL: http://ipppl.pl/wp-content/uploads/2013/03/PPPm_Spring_2013_final_lowres.pdf.

⁴ *Dialysis centres in Andhra Pradesh through Public Private Partnership*. URL: <http://healthmarketinnovations.org/program/dialysis-centres-andhra-pradesh-through-public-private-partnership>

коштовне невідкладне медичне обслуговування в рамках реалізації програми медичного страхування. Однак більшість державних лікарень або мають дуже обмежені можливості для проведення процедур діалізу, життєво необхідного для багатьох пацієнтів, або взагалі не мають потрібних апаратів. Для вирішення цієї проблеми з V. Braun Medical (India) Pvt., дочірньою компанією одного з провідних світових лідерів із надання медичних послуг зі штаб-квартирою в Німеччині, було укладено концесійну угоду BOT (Build – Operate – Transfer: будівництво – управління – передача) терміном на сім років щодо створення й експлуатації центрів діалізу в 11 об'єктах інфраструктури охорони здоров'я (державних лікарнях і медичних коледжах). Згідно з умовами угоди, за кожну проведену процедуру гемодіалізу уряд Андхра-Прадеш за рахунок коштів програми медичного страхування Арогясрі сплачує 1200 рупій, з яких 1080 (приблизно 23 дол. США) отримує V. Braun, а 120 – лікарня або медичний коледж. Обсяг інвестицій у створення центрів гемодіалізу V. Braun становив 45 млн рупій (приблизно 8,3 млн дол. США).

Реалізація проекту розпочалася у 2010 р. У ході реалізації в 11 центрах встановлено 111 апаратів для проведення процедури гемодіалізу, що дало змогу істотно розширити її доступність для малозабезпечених громадян. Проект довів свою успішність і може бути відтворений не тільки в інших містах Індії, а й в інших країнах.

Заслуговує на увагу досвід Філіппін, де в умовах зростання нефрологічних захворювань населення Центром гемодіалізу при Національному інституті трансплантації нирки (НІТН) у м. Манілі був укладений довгостроковий договір оренди з компанією Fresenius Medical Care¹. PPP виникло як механізм вирішення проблеми нестачі коштів на обладнання лікарні сучасними апаратами гемодіалізу для пацієнтів із захворюваннями нирок термінальної стадії. У результаті НІТН придбав новітні технології для проведення діалізу та охопив більшу групу пацієнтів за одночасного зменшення ризиків. Завдяки зростанню кількості надійних апаратів, котрі рідше виходять з ладу, процедура гемодіалізу стала доступна більшому числу філіппінців. Крім того, вартість процедури гемодіалізу в НІТН виявилася більш конкурентоспроможною, ніж у приватних постачальників.

У кожній країні використання моделі PPP у сфері охорони здоров'я має певні результати і проблеми (табл. 2.7).

¹ NKTl Hemodialysis Project among the Top 10 PPP Projects in East Asia, Pacific and South Asia Region : Press release from the Department of Health. 2013. April 24. URL: <http://www.gov.ph/2013/04/24/nkti-hemodialysis-project-among-the-top-10-ppp-projects-in-east-asia-pacific-and-south-asia-region/>.

Таблиця 2.7
Порівняння результатів запровадження методів ППП у сфері охорони здоров'я в окремих країнах

Критерії оцінювання					
Країна	Модель ППП і термін дії контракту	Приклад запровадження	Рамки партнерства з приватним сектором	Рамки партнерства уряду	Досягнення й результати
Великобританія	ППП на період від 40 років	University College London Hospital (UCLH)	Проектування об'єктів (на підставі вимог, встановлених ППП), будівництво, фінансування й експлуатація, а також управління неклінічними послугами	Надання клінічних послуг; компенсація додаткових витрат на зарплату приватному партнеру для управління неклінічними послугами	Збереження й експлуатація лікарні; кращий доступ населення до медичного обслуговування; повна передача ризику приватному сектору і згодом велика визначеність витрат для уряду
Іспанія	ALZIRA, 15–20 років	Hospital de La Ribera, Valencia (UHR)	Фінансування, проектування, будівництво й експлуатація лікарні; забезпечення клінічної (первинної та спеціалізованої медичної допомоги) та доклінічних послуг; набір медичного персоналу; керівництво лікарні	Щорічне надання фінансування приватному партнеру для обслуговування жителів регіону	Інтеграція лікарні та первинної ланки медичної допомоги (громада); ширший доступ до високоякісних послуг; скорочення часу очікування амбулаторних послуг і операцій; збільшення хірургічних процедур і скорочення тривалості перебування порівняно з державними лікарнями

Продовження табл. 2.7

		Критерії оцінювання			
Країна	Модель PPP і термін дії контракту	Приклад упровадження	Рамки партнерства з приватним сектором	Рамки партнерства уряду	Досягнення й результати
Канада	DBFM, до 25 років	Wagram Hospital, Ontario	Проектування, будівництво та фінансування нової лікарні поряд із наданням певних неклінічних послуг; планування і функціонування об'єктів протягом 25-річного періоду	Надання клінічних послуг; компенсація додаткових витрат на зарплату приватному партнеру для управління неклінічними послугами	Вчасне і в рамках бюджету надання послуг, упровадження інновацій у лікарняхних послугах
Туреччина	RFI (британська модель): концесія протягом 3 років із моменту будівництва й 25 років із моменту операції	Більшість лікарень у країні	Будівництво, оснащення, забезпечення, експлуатація та технічне обслуговування лікарні; клінічні допоміжні послуги (включаючи технічне обслуговування будівель, прибирання, управління об'єктами, управління інформацією, управління нерухомістю, прийом, послуги паркування, обслуговування каналізації, пральня та послуги громадського харчування)	Надання клінічних та медичних послуг	Збільшення числа лікарняних ліжок; розвиток медичного туризму; підвищення якості послуг, що надаються медичним туристам у державних лікарнях
Австралія	BOOT, 20 років	Joondalup Hospital	Проектування, будівництво, керівництво лікарні, спостереження за медичною бригадою; надання медичних послуг, таких як послуги для госпіталізованих пацієнтів, невідкладної медичної допомоги та охорони психічного здоров'я, а також немедичних послуг	Компенсації капітальних витрат приватного партнера	Надання високоякісних послуг без збільшення витрат; забезпечення повного пакета послуг для населення, у тому числі медичних та немедичних

Закінчення табл. 2.7

Країна	Критерії оцінювання				
	Модель ППП і термін дії контракту	Приклад управління	Рамки партнерства з приватним сектором	Рамки партнерства уряду	Досягнення й результати
Лесото	DBFO, 18 років	Queen Memorial Hospital, Mamohato	Проектування, будівництво та експлуатація спеціалізованої лікарні; модернізація й оснащення клінік первинної ланки охорони здоров'я; добір персоналу та працевлаштування; клінічні й неклінічні послуги	Щорічна плата за лікарняні послуги, забезпечення конкретних гарантій надання стаціонарних і амбулаторних послуг; моніторинг діяльності та продуктивності приватного сектору	Наявність необхідних об'єктів, медичні послуги та послуги медичної допомоги високої якості без збільшення витрат уряду; захист фінансування і захист від операційних та правових ризиків
Іран	Co-location і DBFO, 12 років	Moheb Mehr Hospital Hasheminejad Hospital	Управління приватним крилом лікарні й надання послуг населенню; придбання послуг від прилеглої державної лікарні (лікарня Hasheminejad)	Управління публічним крилом лікарні й надання послуг у державній лікарні; надання допоміжних послуг приватному партнеру (Moheb Hospital)	Модернізація й оснащення лікарня Hasheminejad; поліпшення показників роботи лікарень; брак потреби направляти пацієнтів до інших центрів

Джерело: Experiences of selected countries in the use of public-private partnership in hospital services provision / A. Sadeghi, P. Bastani, O. Barati, D. D. Jafari, M. Etemadian. URL: https://www.researchgate.net/publication/309570595_Experiences_of_selected_countries_in_the_use_of_public-private_partnership_in_hospital_services_provision.

Існують певні особливості, які здаються важливими при визначенні гнучкості ППП у галузі охорони здоров'я, такі як знання і досвід у поєднанні з грамотним управлінням контрактними угодами; спосіб фінансування проекту; залежність між фінансуванням клінічних послуг і витратами органів охорони здоров'я щодо ППП. Органи охорони здоров'я повинні вирішити ці детермінанти, аби запобігти появі лікарень, котрі не мають можливості адекватно реагувати на невизначеності, пов'язані з їхніми безпосередніми проблемами¹.

Успіх ППП справді залежить від кількох факторів: наявність інститутів, що добре функціонують; прозорі та ефективні процедури; підзвітні й компетентні державні та приватні суб'єкти². У секторі охорони здоров'я ППП визначається як зведення воедино багатьох діючих осіб для досягнення спільної мети поліпшення здоров'я населення на основі взаємно узгоджених функцій і обов'язків (ВООЗ, 1999). Потреба в поширенні ППП у наданні послуг у галузі охорони здоров'я очевидна майже в кожній країні. Проекти ППП нині використовуються в секторі охорони здоров'я не тільки для забезпечення інфраструктурних проектів (наприклад, нові лікарні, житлові приміщення персоналу, житлові будинки і т. ін.), а й для надання конкретних послуг (наприклад, схеми управління енергоспоживанням, системи інформаційних технологій, харчування, інтегрована система управління і т. ін.)³.

Незважаючи на переваги, пов'язані з рішеннями ППП, виникають певні проблеми управління. Щодо систем охорони здоров'я, то найбільші з них були визначені як: нездатність чітко визначити ролі й обов'язки партнерів; невідповідний моніторинг продуктивності; недостатній контроль відбору та управління конфліктами інтересів корпоративних партнерів; непрозорість у процесах прийняття рішень⁴. Переваги й недоліки партнерства у сфері охорони здоров'я наведено в табл. 2.8.

¹ *Torchia M., Calabrò A.* Public-Private Partnerships in the Health Care Sector: A Systematic Review of the Literature. URL: https://www.researchgate.net/publication/255172193_Public-Private_Partnerships_in_the_Health_Care_Sector_A_Systematic_Review_of_the_Literature.

² *Torchia M., Calabrò A.* Increasing the Governance Standards of Public-Private Partnerships in Healthcare. Evidence from Italy. *Public Organization Review*. 2016. October. URL: https://www.researchgate.net/publication/308909378_Increasing_the_Governance_Standards_of_Public-Private_Partnerships_in_Healthcare_Evidence_from_Italy.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

Таблиця 2.8

**Переваги і недоліки співпраці з приватним сектором
у галузі охорони здоров'я**

Показник	Перевага	Недолік
Неформальність	Доступність. Клієнтоорієнтованість. Низька вартість	Погана якість медичної допомоги. Складність для розуміння малоосвіченими пацієнтами
Некомерційність	Висока якість. Цільова група – малозабезпечені громадяни. Низька вартість. Співпраця	Мале охоплення. Брак ресурсів. Складність впровадження у збільшеному масштабі
Прибутковість	Висока якість (в окремих галузях). Величезне охоплення / охоплення інноваційно ефективне	Спеціальні заходи. Висока вартість. Мінлива якість. Поширеність переважно в містах

Джерело: *Raman V., Bjorkman J. W. Public/Private Partnership in Health Care Services in India.* URL: <http://www.pppinbaryana.gov.in/ppp/sector/health/report-healthcare.pdf>.

У міру накопичення досвіду впровадження ППП у галузі охорони здоров'я процес його реалізації може стати більш рутинним і краще узгоджуватиметься з прозорими закупівлями. Необхідні чесні посередники для ведення переговорів і модератор сторін для проектування продуктивного ППП. Однак, оскільки дедалі більше країн розуміють принципи ППП, і багато комерційних компаній набувають досвіду роботи за ними, потреба в зовнішніх посередниках зменшуватиметься, скорочуючи тим самим витрати часу й коштів на формування ефективних партнерських відносин¹.

Жодна з країн не розробила стандартного формату контрактів ППП. Їхня тривалість в Англії та Австралії становить 20–30 років, у Канаді – 25, у Туреччині – переважно 49, в Іспанії – 10–15 років. Крім Іспанії, де регіональні органи влади мають право вести переговори й укладати контракти з приватним сектором, в інших країнах цю роботу покладено на сектор охорони здоров'я місцевих органів влади. Майже в усіх

¹ *Barnes J. Designing Public-Private Partnerships in Health.* Bethesda, MD : SHOPS Project, Abt Associates. 2011. URL: <http://www.abtassociates.com/abtassociates/files/49/49a01920-2254-433a-879d-76843f2ecd28.pdf>.

країнах, кожна фаза “проектування – будівництво – операція” завершується іншою компанією¹.

В Англії та Австралії витрати приватного сектору покриваються за рахунок доходів, отриманих від експлуатації об’єкта протягом певного періоду. Таке покриття витрат у Канаді відбувається за рахунок доходів, отриманих від експлуатації проекту на основі справляння фіксованих тарифів, у Туреччині – в рамках функціонування проекту під час розгляду об’єктів, передбачених для приватного сектору, в Іспанії – через відшкодування витрат на одну особу. В Англії існують фіксовані тарифи на контракти державних послуг на основі PPP, в Канаді та Австралії вони чітко не визначені, і взагалі не вказуються в Туреччині та Іспанії².

Найважливіші питання, котрі необхідно враховувати під час застосування цього режиму фінансування і які мають бути прозоро зазначені перед укладенням всіх договорів, – це точні умови договору, порядок передачі лікарні у власність після закінчення контракту, процес надання коштів (якщо такі є) для приватної сторони, процедура розподілу ризиків, те, як лікарі працюватимуть в лікарнях і збори, що виплачуватимуться, а також порядок розрахунку витрат, які повинні бути сплачені пацієнтами. Прозорі правила для передачі права власності й забезпечення численних вимог дуже важливі. Оскільки приватний сектор використовує державні кошти і повинен дотримуватися правил уряду, то урядовці мають бути обережними у прийнятті певної політики. Запровадження моделей PPP у кінцевому підсумку повинне сприяти поліпшенню медичних послуг для пацієнтів³.

Домовленість про поділ ризиків істотно варіюється залежно від типу контракту, але здебільшого стосується таких найважливіших аспектів⁴:

- ризик капітальних вкладень (будівництво та фінансування ризиків), як правило, передається приватному оператору, але визначаються органи державної влади, що можуть допомогти провайдеру/оператору; в окремих PPP держсектор несе певну відповідальність за інвестиції шляхом випуску певних гарантій для оператора;

¹ Public Hospital Facilities Development Using Build-Operate-Transfer Approach: Policy Consideration for Developing Countries / H. Pourasghari, M. Jafari, H. A. Gorji, M. Maleki. URL: http://ircmj.com/?page=article&article_id=39866.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Health and Economics Analysis for an evaluation of the Public Private Partnerships in health care delivery across EU. 2013. URL: https://ec.europa.eu/health/expert_panel/sites/expertpanel/files/ppp_finalreport_en.pdf.

- ризик надходження має два основні напрями: державних послуг – обсягу й оплати контрактів на послуги. Цей ризик переважно поділяють між державними і приватними партнерами. Його можна знизити, дозволивши суто приватну практику (медичну або немедичну) у відповідній установі. З огляду на ризик індукованого попиту, деякі контракти, зокрема модель Cascais Португалії, передбачають обмеження виробництва, хоча вони не поширюються на екстрені випадки;
- ринковий ризик у ситуаціях, коли провайдер ППП повинен конкурувати за надання послуг з іншими державними та/або приватними гравцями, здебільшого стосується дуже специфічних послуг (наприклад, екстреної хірургії, променевої терапії і т. ін.). У більшості з цих випадків, деякий ступінь поділу ризику наявний і визначається або за договором як місцева система підтримки шляхом надання ексклюзивного характеру послугам приватного провайдера, або іншими формами гарантій мінімального доходу чи платежів (табл. 2.9).

Таблиця 2.9

Приклад ризику інфраструктури проектів ППП у галузі охорони здоров'я

Ризик	Перекладений на приватного оператора	Не підлягає передачі, залишаючись у державного замовника
<i>Планування</i>		
Невиконання узгоджених стандартів Якість планування; збільшилася вартість продукції внаслідок змін у початковому плануванні	X	
Зміни в плануванні Зміни у витратах на основі змін у плануванні однією стороною, не адекватні специфікації		X
Затвердження Витрати відбулися через затримки в зв'язку з необхідністю отримати додаткове схвалення змін до проектування і планування		X
<i>Будівництво</i>		
Передача земельної ділянки Затримки, спричинені несвоєчасною передачею земельної ділянки, збільшення витрат на землю з початку будівництва		X

Продовження табл. 2.9

Ризик	Перекладений на приватного оператора	Не підлягає передачі, залишаючись у державного замовника
Зростання витрат на будівництво Помилки/упущення в розрахунках, неналежне управління проектом, ризики, пов'язані зі станом земельної ділянки (геологія, забруднення, археологічних артефактів, інженерні мережі)	X	
Збільшення тривалості будівництва Неналежне планування часу, слабкий контроль проекту, погані погодні умови, ризики, пов'язані зі станом земельної ділянки	X	
<i>Загальні ризики</i>		
Форс-мажор Незаплановані витрати, зумовлені стихійними лихами	(X) Застраховані ризики, отже, можуть бути передані	(X)
Політичні ризики Витрати сталися через страйки і т. ін.	(X) Застраховані ризики, отже, можуть бути передані	(X)
Зміни в законодавстві, керівництвах і нормах Зміни в законодавстві, керівних принципів і норм витрат, що сталися через нові обмеження в галузі будівництва та експлуатації приміщень, норм праці й правил техніки безпеки, стандартів здоров'я і охорони навколишнього середовища, зміни в концесійному законодавстві	(X)	(X)
Фінансування Пізнє виділення фінансування на проект, дорожче фінансування (порівняно з очікуваним) через зміну процентної ставки, маржи, обмінного курсу	X	
<i>Експлуатація та управління</i>		
Зростання витрат на управління інфраструктурою Збільшення витрат унаслідок упущень у розрахунках управління інфраструктурою, ігнорування належної практики управління й належного управління об'єктами і відхилення в стандартах обслуговування на початку, що може спричинити в майбутньому збільшення витрат, цін, кількості	X	

Закінчення табл. 2.9

Ризик	Перекладений на приватного оператора	Не підлягає передачі, залишаючись у державного замовника
Зростання витрат на технічні послуги Хиби в розрахунках, ігнорування належної практики управління й належного управління об'єктами і відхилення в стандартах обслуговування на початку спричиняють у майбутньому підвищення витрат, цін, кількості	X	
Технологічно застарілі установки Витрати через використання застарілих технологій, включаючи модернізацію інженерної установки, щоб не відставати від стандартів обслуговування (у тому числі IT)	X	
Використання виробничих потужностей Збільшення використання може спричинити зростання витрат (змінних і фіксованих витрат на управління інфраструктурою)		X
Безпека і захист від вандалізму Витрати через захист від заподіяння шкоди інфраструктурі, особливо у сфері освіти і пенітенціарній системі	(X) протягом обмеженого періоду часу	(X) протягом обмеженого періоду часу
Залишкова вартість будівлі Зміни в ринковій вартості будівлі наприкінці терміну дії контракту	(X)	

Джерело: Health and Economics Analysis for an evaluation of the Public Private Partnerships in health care delivery across EU. 2013. URL: https://ec.europa.eu/health/expert_panel/sites/expertpanel/files/ppp_finalreport_en.pdf.

У моделях ППП, таких як Cologne University Hospital (Німеччина), приватний партнер покриває всі ризики, але є гарантія погашення ризику федеральним бюджетом. Проект лікарні з повним спектром послуг містить додаткові проектні ризики, пов'язані з клінічними службами за контрактом, а також інтеграції і направлення пацієнтів до інших установ охорони здоров'я (табл. 2.10).

Для повних моделей охоплення здоров'я, таких як Альзира, де приватний оператор несе відповідальність за пацієнта протягом усього догляду, розподіл клінічного ризику дещо простіший. Основний ризик у тому, що фактична вартість на одного пацієнта буде вищою, ніж подушна оплата.

**Приклад ризику спільного використання у проектах ППП
з клінічними службами**

Клінічні ризики (ілюстративні)	Передані приватному оператору	Не передані приватному оператору, збережено соціального замовника
Ефективний попит відрізняється від узгоджених меж виробництва	X Громадський замовник – підприємство може встановлювати обмеження виробництва в односторонньому порядку	
Надзвичайні ситуації, обсяг і вартість		X
Помилковий пацієнт	X	X
Необґрунтовані класифікації пацієнтів, невиправдані надзвичайні ситуації, DRG, помилкова класифікація		X, якщо не виявлено
Послуги, що надаються поза місцем проживання пацієнтів, перевищують 10 %	X	
Клінічна помилка	X (застраховані ризики, тому можуть бути передані, покриті спонсорською підтримкою)	
Вартість клінічного виробництва	X Ціна / прибуток витрат	
Поправка на інфляцію		X
Медикаменти, вартість і технологічні зміни	X	X
Збої продуктивності	X	X, якщо не помічено
Медичне управління персоналом, контроль за витратами	X	
Контроль за ефективністю роботи, доступ до інформації	X	X
Відносини з об'єктами спеціального призначення		

Закінчення табл. 2.10

Клінічні ризики (ілюстративні)	Передані приватному оператору	Не передані приватному оператору, збережено соціального замовника
Відповідальність за субпідрядників	X	
Односторонні зміни контракту	X	X

Джерело: Health and Economics Analysis for an evaluation of the Public Private Partnerships in health care delivery across EU. 2013. URL: https://ec.europa.eu/health/expert_panel/sites/expertpanel/files/ppp_finalreport_en.pdf.

Окремі держави приймають нове законодавство для регулювання закупівель за контрактами ППП, у тому числі визначають критерії відбору проектів, кількість і застосування компаратора державного сектору (PSC) і створення спеціальних підрозділів із ППП¹:

- Португалія (2002/2003 рр.): декрет-закон 185/2002 визначив принципи та інструменти партнерства в галузі охорони здоров'я; декрет-закон 86/2003 регулював закупівлі ППП, як правило, з вимогою компаратора державного сектору (згодом замінений декретами-законами 141/2006 і 111/2012 Lei);
- Франція (2004 р.): PPP Ordonnance створив нову форму договірних відносин ("Contrat de Partenariat") між державним і приватним секторами у Франції;
- Греція (2005 р.): законодавство, що регулює проекти або послуги, які будуть доставлені з використанням PPP, і створює Спеціальний секретаріат;
- Італія (1994, 1998 рр.): "закон Мерлоні" обмежив частку капітальних витрат, фінансованих приватним сектором;
- Румунія (2010–2013 рр.): закон про ППП, де визначено всі аспекти і складові правової основи партнерства, як доповнення до закону про концесії (останнє оновлення в 2007 р.) краще структурував підхід до реалізації відповідних контрактів;
- Німеччина (2005 р.): закон про прискорення ППП частково скасував податок на передачу нерухомості, а також створив відкриті фонди нерухомості, пов'язані з проектами ППП.

¹ Health and Economics Analysis for an evaluation of the Public Private Partnerships in health care delivery across EU. 2013. URL: https://ec.europa.eu/health/expert_panel/sites/expertpanel/files/ppp_finalreport_en.pdf.

У грудні 2011 р. Європейська комісія опублікувала проект пропозиції про нову директиву ЄС про укладення концесійних договорів та реформу правил системи державних закупівель послуг СОМ (2011) 897/2011/0437 (COD). До того часу вони лише частково регулювалися на європейському рівні, тому пропонується директива про концесії була завершена створення єдиного ринку державних закупівель.

Окремі заходи щодо пом'якшення фінансового ризику в проектах ППП наведено в табл. 2.11.

Таблиця 2.11

Пом'якшення фінансового ризику

Цілі	Приклади заходів щодо пом'якшення фінансового ризику
Поінформованість про ризик	<ul style="list-style-type: none"> • Збір і централізація інформації про контракти ППП; • обговорення ризиків і довгострокових бюджетних витрат ППП; • аналіз і оцінювання ризиків і зобов'язань
Повідомлення про ризику	<ul style="list-style-type: none"> • Розкриття важливих контрактів і бюджетних витрат на наявних ППП; • відкриття доступу для використання укладеного договору на проект і аналіз фіскальних витрат; • удосконалення фінансової звітності вимагатиме розкриття фінансових ризиків
Кращий бухгалтерський облік, складання бюджету і податкове планування	<ul style="list-style-type: none"> • Відображення чистої поточної вартості, очікуваної урядом від проектів; дефіциту і боргу, коли зобов'язання тільки взято, і можливі наслідки фінансового планування; • встановлення загальних лімітів на державну експозицію за допомогою створення меж та/або коштів для покриття умовних зобов'язань; • посилення бухгалтерського обліку та складання бюджету за стандартами; • вимагання фінансової і бухгалтерської прозорості між партнерами (наприклад, розкриття фінансового стану приватного партнера на рік заяви, щорічне проведення незалежної зовнішньої ревізії)
Проактивне управління ризиками	<ul style="list-style-type: none"> • Об'єднання урядових ризиків і досвіду; • зміцнення системи аналізу ризиків та потенціалу в галузі управління ризиками; • моніторинг та управління схильністю до ризиків уряду і зобов'язаннями; • розроблення розширених активів і зобов'язань системи управління

Джерело: Health and Economics Analysis for an evaluation of the Public Private Partnerships in health care delivery across EU. 2013. URL: https://ec.europa.eu/health/expert_panel/sites/expertpanel/files/ppp_finalreport_en.pdf.

Застосування ППП у сфері охорони здоров'я передбачає справедливий розподіл ризиків між приватним і публічним партнерами, сприяє розширенню доступності медичних послуг для населення і підвищенню їхньої якості і тому є перспективним для запровадження в Україні.

Для вирішення наявних проблем можна запропонувати:

- розробити національний стратегічний інструмент або дорожню карту для ППП, що розпізнаватиме фактори ризику й перешкоди на шляху реалізації моделей партнерства через вивчення й аналіз поточної правової, політичної та нормативно-правової бази;
- створити спеціалізовану установу або організацію для управління, моніторингу ППП в охороні здоров'я на загальнодержавному рівні. ППП вимагає потужного державного сектору з менеджерами, що опанували навички ведення переговорів і укладення договорів, а також аналіз ризиків. Держсектор повинен контролювати проекти й пропонувати і реалізовувати практичні рішення в разі необхідності;
- ухвалити законодавчі ініціативи для створення прозорих, конкурентних умов функціонування ППП у сфері охорони здоров'я;
- запровадити типові договори про спільну діяльність, про ППП, концесію та оренду; ППП має ґрунтуватися на докладному контракті, що описує відповідальність, загальні ризики й вигоди як державного, так і приватного партнерів;
- сформувати методичні рекомендації щодо вибору та використання фінансових моделей реалізації проектів ППП, прийнятих для системи охорони здоров'я;
- створити порядок реєстрації об'єктів, котрі реалізуються на засадах ППП, у реєстрах об'єктів капітальних вкладень і державних контрактів, що дасть змогу забезпечити облік і моніторинг бюджетних витрат за проектами і договорами ППП. Фінансування та очікувані доходи для ППП повинні чітко визначатися на початку угоди на весь інвестиційний період;
- розкривати у бюджетних документах і звіті про виконання бюджету по кожному проекту ППП таку інформацію: майбутні платежі й надходження держави, пов'язані з наданням послуг, зазначені в договорах ППП на майбутні роки; сума та умови фінансування й іншої підтримки ППП, що надається шляхом кредитування державою чи через державні фінансові установи; обсяг державних гарантій за проектами ППП; вплив проектів на сальдо і державний борг;
- забезпечити безперервний зв'язок з усіма зацікавленими сторонами ППП на засадах відкритості, прозорості.

2.4. РОЗВИТОК ПАРТНЕРСЬКИХ ВІДНОСИН ДЕРЖАВИ ТА НЕДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ В СИСТЕМІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Соціальна політика здійснюється через систему державного управління шляхом проведення відповідних комплексних економічних, соціальних та правових заходів, що забезпечують усім громадянам країни рівні можливості для забезпечення певного рівня життя, а також підтримку окремих соціальних груп населення.

Перетворення в соціально-політичній сфері українського суспільства, масштаб і складність соціальних проблем, що виникли після Революції гідності 2014 р., потребують якісно нових підходів до управління соціальними процесами й соціальною політикою. Особливого значення набуває застосування концепції соціального партнерства в управлінні системою соціального захисту. Дедалі актуальнішою стає необхідність налагодження системи, яка б відповідала провідним тенденціям загальносвітового розвитку. У зв'язку з цим одним із ключових завдань, що постали перед Україною, є забезпечення соціального захисту населення в контексті взаємодії структурних елементів суспільства і подальшого соціально-економічного розвитку.

Створення й забезпечення ефективного функціонування системи взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства є одним із головних завдань процесу демократизації українського суспільства. Наявність налагоджених ефективних каналів взаємодії між органами державної влади з недержавними організаціями (“третім сектором”) постає запорукою якісної державної політики, спрямованої на потреби населення, її підконтрольності суспільству, відповідності стратегічним національним інтересам.

Отже сутність соціального партнерства, у тому числі у сфері соціального захисту, – в конструктивній взаємодії між державними структурами, органами місцевого самоврядування, комерційними підприємствами і некомерційними організаціями. Термін “партнерство” передбачає конкретну форму відносин, що виникають у процесі діяльності соціальних суб'єктів щодо досягнення загальних цілей. В основі названих відносин, безперечно, перебуває соціальна взаємодія, яка відіграє в суспільстві різні функції: стабілізаційну, консолідуючу, деструктивну. Саме стабілізаційна функція – механізм, котрий забезпечує розвиток демократичного суспільства загалом і його окремих сфер. На нашу думку, цю функцію може успішно виконувати соціальне партнерство як одна з форм прояву

соціальної взаємодії. Хоча соціальна взаємодія на певному етапі розвитку демократичної держави породжує соціальне партнерство, воно може не тільки здійснюватися через цей механізм, а й формувати власний.

Безумовно, можливості й роль сторін у межах соціального партнерства неоднакові. Якщо роль комерційних організацій полягає здебільшого в можливостях фінансування, а роль державних структур – також у використанні владних важелів, то громадські об'єднання формують і організують унікальний ресурс: соціальні ініціативи громадян. Справа не тільки в тому, що організації “третього” сектору “ближчі” до населення та при наданні соціальних послуг можуть діяти більш гнучко, ефективно й “людяно”, ніж державні установи. У своїй діяльності вони втілюють нові (альтернативні) цінності й пріоритети, насамперед груп із нерівними можливостями, які позбавлені доступу до влади і інформації. Громадські організації “озвучують” потреби цих людей, зазвичай першими формулюючи соціальну проблему.

Зазначимо, що процеси інституціалізації недержавних організацій (НДО) у межах загальноісторичної періодизації відображають тенденцію еволюційного посилення їхнього впливу на державу, сприяють розвитку громадянського суспільства.

Сучасний етап становлення та розвитку НДО (з 1990-х років) виявився досить інтенсивним за швидкістю процесів, які відбувалися, – ідеться про нарощування організаційної інфраструктури та матеріальних ресурсів, визнання значущості та ролі НДО на державному рівні, поглиблення й розширення функцій, які вони виконують. З початку 1990-х років кількість громадських об'єднань в Україні неухильно і стрімко зростає. У 1991 р. в країні діяло близько 300 організацій, у 1996 р. – понад 12 тис., у 2000 р. – близько 27 тис.¹, на кінець 2011 р. нараховувалося більш як 67 тис. громадських організацій та їхніх осередків та 12,6 тис. благодійних фондів².

Втрата контролю над територіями Криму й частини Сходу України у 2014 р. призвела до дефіциту можливостей щодо точного обліку кількісних та якісних показників НДО. Тренд усього періоду незалежності

¹ Арабаджієв Д. Основні концептуальні підходи дослідження неурядових організацій. *Освіта регіону*. 2011. № 3. С. 19. URL: <http://social-science.com.ua/article/515>.

² Розвиток громадянського суспільства в Україні: аналіт. доп. / В. М. Яблонський, П. Ф. Вознюк, Д. М. Горелов та ін.; за ред. О. А. Корнієвського, М. М. Розумного. Київ: НІСА, 2015. 60 с. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Korniyevskiy_12_11-58701.pdf.

Таблиця 2.12

Динаміка кількості об'єднань громадян в Україні

Вид НДО	01.01.2011	01.01.2012	01.01.2013	01.01.2014	01.03.2015
Громадські організації та їх осередки	67 696	71 767	74 500	77 286	65 080
Благодійні організації	12 860	13 475	14 055	14 999	13 800
Профспілки та їх об'єднання	26 340	27 834	28 852	29 274	25 900
Органи самоорганізації населення	1 210	1 306	1 426	1 503	1 363

Складено за даними Державної служби статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua/>).

щодо збільшення кількості зареєстрованих громадських об'єднань у 2014 р. змінився: число НДО скоротилося до рівня 2009 р. Так, за даними Єдиного державного реєстру установ та організацій України, оприлюдненими Державною службою статистики України, на 1 березня 2015 р. було зареєстровано 65 080 громадських організацій (на 1 січня 2014 р. – 77 286), 25 900 профспілок та їхніх об'єднань (29 274), 13 800 благодійних організацій (14 999), та 1363 органи самоорганізації населення (1503) (табл. 2.12).

На корекцію кількісного складу НДО також вплинула зміна методики обрахунку числа суб'єктів господарювання за різними організаційно-правовими формами, яка була запроваджена Державною службою статистики у 2015 р. Експертні дані вказують на те, що велика кількість НДО на території України, де тимчасово не діє Конституція України, зазнають утисків у своїй діяльності, позбавлені можливостей повноцінного розвитку, припинили функціонування¹.

На сьогодні саме неурядові організації як соціальний інститут громадянського суспільства сприяють вирішенню глобальних проблем у державі, а також захищають права й інтереси громадян шляхом безпосередньої взаємодії з нею. Українські громадські організації виявляють значну активність, надають такі соціальні послуги, як допомога бідним, інвалідам, дітям, репрезентують інтереси суспільства перед владою та дають можливість брати участь у громадському й політичному житті. Надання соціальних послуг особам, котрі перебувають у складних життєвих обставинах, – важливий напрям і компонент соціальної сфери.

¹ Розвиток громадянського суспільства в Україні : аналіт. доп. / В. М. Яблонський, П. Ф. Вознюк, Д. М. Горелов та ін. ; за ред. О. А. Корнієвського, М. М. Розумного. Київ : НІСД, 2015. 60 с. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Korniyevskiy_12_11-58701.pdf.

Як свідчать світова практика та результати досліджень західних науковців, таким механізмом є тісне і конструктивне співробітництво державного та недержавного суспільних секторів із питань організації та надання соціальних послуг.

Соціальне партнерство вигідне кожному з його учасників. Суспільство отримує повноцінну систему соціальних послуг, громада – контроль за роботою органів влади та більш оперативну та адекватну реакцію на проблеми, що виникають у ній.

Приміром, П. Спікер, спираючись на позиції ліберальної концепції соціальної політики, вважає, що втручання держави у вирішення соціальних проблем є обґрунтованим у трьох ситуаціях: коли слід підтримувати мінімальні соціальні стандарти; коли потрібний соціальний контроль; коли робота саме державних служб дає змогу забезпечити економію ресурсів¹. Прикладом такого підходу є Польща, де в Основному законі зазначено, що держава бере на себе лише ті завдання, виконання яких не може бути покладено на громадян та їх об'єднання через публічність та необхідність запозичення значних ресурсів на їх виконання².

Отже, основними суб'єктами в регулюванні соціальних проблем є держава та спеціалізовані громадські організації, які, виступаючи з певною мірою різних позицій, користуючись власним арсеналом інструментів та інструментальних засобів, зосереджують зусилля на вирішенні актуальних для всього суспільства питань³.

Різні принципи, застосовувані в підходах до виконання своїх функцій громадськими й державними службами, зумовлюють і вибір певних технологій роботи. Як вказувалося, виконуючи завдання гарантування соціального мінімуму, визначеного законом, для достатньо широкого кола клієнтів, державні органи звикли до використання у своїй роботі відповідних засобів, розрахованих на масштабну дію. Громадські організації, навпаки, покликані переважно розширювати цей мінімум і надавати “додаткові” послуги, які не є обов'язковими, а отже, потребують індивідуального підходу до кожного клієнта, застосування інструмен-

¹ Спікер П. Соціальна політика: теми та підходи : пер. з англ. Київ : Фенікс, 2000. С. 46.

² Слобожан О., Монастирський Г. Взаємодія органів місцевого самоврядування та недержавних організацій у Польщі та Україні: порівняльний аналіз. *Наука молода*. 2006. № 6. С. 127.

³ Савка В. Є., Леушук Т. С. Державні та громадські організації соціальної сфери: проблеми співпраці. Молодіжна політика: проблеми та перспективи. *Матеріали 4-ї Міжнародної науково-практичної конференції 11–12 квітня 2007 р.* Дрогобич : Вимір, 2007. С. 75.

тальних засобів, розрахованих на маломасштабний вплив. Такий “глобальний” підхід державних структур до своєї роботи може стати причиною її неефективності в конкретних ситуаціях, які завжди мають певну специфіку.

Ці твердження дають змогу зробити висновок про те, що державні служби характеризуються комплексним підходом до здійснення соціальної політики, але одностороннім підходом до вирішення проблем конкретної людини¹.

Отже, в Україні, з огляду на патерналістське минуле, розподіл сил у соціальній політиці не зовсім відповідає європейським нормам співпраці державних і недержавних соціальних організацій. Проте в нашій країні є й позитивний досвід такого співробітництва. Формування системи недержавних соціальних служб в Україні, розроблення засад, форм і методів їхньої роботи відбувалися під впливом провідних зарубіжних некомерційних благодійних організацій, які мають багатий досвід, традиції, розгалужену мережу дочірніх структур. Наприклад, міжнародна релігійна благодійна організація “Карітас”, яка є третьою в Німеччині за масштабами надання послуг для непрацездатних осіб похилого віку, утримує 1200 відділень “Домашньої опіки”, 500 лікарень, до 1000 реабілітаційних установ, допомагаючи особам похилого віку в Італії, Франції, Бельгії, Румунії та інших країнах Європи².

За підтримки “Карітас” з 1999 р. в Україні реалізується проект “Домашня опіка”, метою якого є поліпшення якості життя самотніх осіб похилого віку та осіб з інвалідністю, котрі потребують сторонньої допомоги. Ця організація надає послуги із задоволення потреб, що є недоступними для хворого і яких не можуть надати йому члени родини чи інші люди, котрі здійснюють догляд. До цього переліку належать: медичне обслуговування й догляд за хворим; реабілітаційні рухові вправи; допомога під час відвідування лікаря і приватних візитів до хворого; інформація, консультації, емоційна підтримка; прокат допоміжних засобів для догляду; надання допомоги в домашньому господарстві й організації харчування; інструктаж членів родини хворого.

“Карітас” самостійно і за власною ініціативою виявляє тих, хто потребує постійного стороннього догляду. Після укладення їх списків та отримання необхідних матеріалів складають плани та графіки обслуго-

¹ Глета О. П. Організація з надання послуг як особливий тип соціальної організації. *Український соціум*. 2008. № 1 (24). С. 9.

² Інновації у соціальних службах : навч. посіб. / за ред. Т. В. Семигіної. Київ : Пульсари, 2002.

ування. З особами, котрих беруть під опіку відділення “Домашня опіка”, узгоджують перелік необхідних послуг, фіксуючи це відповідними угодами. Відповідно до потреб одних клієнтів відвідують раз чи кілька разів на тиждень, інших – щоденно.

У реалізації своїх цілей “Карітас” співпрацює з іншими організаціями й установами, які здійснюють догляд, організують своєчасне втручання лікаря, допомогу соціальних служб і консультаційних центрів, візит духівника, харчування та іншу соціальну допомогу. Тісним є її співробітництво з членами родин, лікарями, духівниками, волонтерами та ін. Програма “Домашня опіка” має на меті розширити стаціонарні послуги, які надають державні установи. Цій меті підпорядковані контакти з лікарнями, будинками престарілих, різними організаціями та установами у сфері охорони здоров’я тощо.

Значною мірою інтегрована у світовий досвід діяльність Київської міської громадської організації “Київ – рідний дім”. Свою місію вона вбачає у сприянні здійсненню загальнодержавних, місцевих і міжнародних програм, спрямованих на поліпшення соціально-економічного становища, духовно-культурного рівня дітей, підлітків, молоді, багатодітних сімей, творчої інтелігенції, а також надання допомоги особам, котрі через свої фізичні або інші вади обмежені у реалізації своїх прав.

Одним із напрямів діяльності організації є робота з особами, які відбувають покарання у виправних закладах та звільнилися з місць позбавлення волі. Протягом своєї діяльності організація реалізувала такі проекти:

- 1) “Порятунок”, метою якого є виховна робота емоційно-художніми засобами (створено хорівий колектив, вокально-інструментальний ансамбль, студії художнього слова, образотворчого мистецтва);
- 2) “Прозріння”, що є продовженням проекту “Порятунок” (виступи акторів у колонії; підготовка ув’язненими концертів і вечорів; виставка художніх робіт; навчально-консультативна робота з талановитою молоддю у виправних закладах, спрямована на підготовку до вступу в навчальні заклади після виходу на волю);
- 3) “Адаптація”, котрий покликаний допомагати людям інтегруватися в соціум, знаходити себе в певних сферах діяльності (пошук і створення робочих місць, організація курсів підготовки для вступу в навчальні заклади, навчання користувачів ПК, консультації психологів, допомога в оволодінні будівельними спеціальностями);

- 4) “Надія”, що зосереджений на створенні умов у виправній колонії № 119 для дистанційного здобуття спеціальної освіти, підготовки до вступу в навчальні заклади;
- 5) “Школа життя”, завдання якого полягає в організації виробничо-технічного навчання у виправній колонії № 119, розширенні діяльності Реабілітаційного центру;
- 6) “Дорога в майбутнє”, котрий охоплює заходи, спрямовані на ресоціалізацію засуджених під час їхнього перебування у виправних закладах шляхом здобуття виробничо-технічної освіти, стосовно психологічної адаптації і соціального супроводу звільнених осіб у Реабілітаційному центрі. Щороку допомога охоплює близько тисячі людей (більшість із них – діти-сироти, вихованці шкіл-інтернатів, які не мають житла, документів, засобів для існування).

Діяльність центру відбувається у співпраці з державними організаціями, покликаними сприяти поліпшенню ситуації в молодіжному середовищі – Центром соціальних служб для молоді, Департаментом України з питань виконання покарань, відповідними підрозділами МВС України, Державною адміністрацією м. Києва, Спостережними радами районних держадміністрацій та ін.

Прикладом співпраці держави та недержавних організацій є діяльність Благодійної установи “Навчально-реабілітаційний центр “Джерело” в м. Львові, заснованої в 1993 р. батьками з товариства “Надія” та волонтерами з Канади. У 2008 р., за підтримки Львівської міської ради та у партнерстві з Управлінням соціального захисту, на базі “Джерела” створено Львівський міський центр реабілітації (ЛМЦР “Джерело”). На початковому етапі всі заходи цієї установи провадились тільки за спонсорські кошти батьків та внески меценатів. Її успішна діяльність не залишилась непоміченою місцевими органами влади – на сьогодні вона також фінансується з бюджету м. Львова. Протягом більше ніж 20 років у “Джерелі” отримали послуги близько 5000 дітей та молоді з особливими потребами. Центр став моделлю для розвитку подібних установ в інших містах України. Його приміщення побудоване та обладнане за європейськими стандартами доступності для осіб на інвалідних візках¹. Цей досвід показує, що, безперечно, перспективи співпраці державних організацій та активу місцевих громад мають потужний потенціал, а її результати можуть принести значну користь як місцевій громаді, так і українському суспільству загалом.

¹ Навчально-реабілітаційний центр “Джерело”. URL: <http://www.children.lviv.ua/about/dzherelo.html>.

Загалом держава зацікавлена в ефективній співпраці з недержавними організаціями, зокрема, на думку Н. Гаєвої, причини зацікавленості у взаємодії з “третім” сектором полягають у тому, що більшість громадських організацій створені для розв’язання тих самих завдань, з якими повсякденно мають справу державні й муніципальні органи¹. Це турбота про малозабезпечених, хворих, соціально неблагополучних громадян, сприяння вихованню та освіті дітей і підлітків, збереження й розвиток культури, реальний захист прав і свобод, гарантованих Конституцією України, і багато іншого з того, що не може бути забезпечено на суто комерційній, ринковій основі.

Підсумовуючи, можна виокремити позитивні моменти розглянутої співпраці:

1. Більшість неурядових організацій (НУО) створюються для вирішення тих самих проблем, котрі мають вирішувати органи виконавчої влади, провадять діяльність, яку неможливо здійснювати на комерційних, ринкових засадах.
2. Розв’язання деяких завдань може бути обтяжливим для державних службовців і вони готові передоручити їх виконання НУО.
3. Через НУО держава може залучати іноземні інвестиції.
4. Взнявши на себе виконання певних урядових завдань, НУО можуть розраховувати на фінансування.
5. Завдяки співпраці створюється позитивний образ неурядових та урядових організацій: відкритих, прозорих, орієнтованих на вирішення проблем.
6. Спільна діяльність сприяє більш ефективному та економному використанню ресурсів (гроші, матеріали, люди, час).
7. Співробітництво не призводить до дублювання послуг, а партнерство покращує не тільки якість послуг, а й ефективність діяльності третього сектору.
8. Контакти з іншими організаціями та інституціями забезпечують кращий доступ до інформації, дають змогу уникнути помилок завдяки досвіду інших².

Розгортання в Україні кризових процесів засвідчило значне відставання держави від потенційних можливостей та запитів організованої громадськості. Наразі неможливо чітко вказати кількість НДО, які на-

¹ Гаєва Н. П. Взаємодія органів державної влади та об’єднань громадян. *Держава і право* : зб. наук. пр. *Юридичні і політичні науки*. Київ, 2002. Вип. 17. С. 27.

² Взаємодія організацій громадянського суспільства та влади у вирішенні місцевих соціальних проблем громадян. URL: <http://cisc.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/book1.pdf>.

дають соціальні послуги вразливим групам людей. Офіційна статистика не веде обліку недержавних суб'єктів надання соціальних послуг. Також в Україні не проводилося спеціальних досліджень щодо виявлення таких суб'єктів, їхньої спроможності, кількості та видів послуг, клієнтів, вартості послуг, які сьогодні надаються НДО.

Поки що в Україні не сформовано єдиного бачення щодо розвитку НДО в соціальній сфері як надавачів послуг на місцях. Розроблення такого підходу вимагає опрацювання комплексної програми розвитку місцевих громад, децентралізації державного управління (яка вже розпочалась) загалом і в соціальній сфері зокрема та використання позитивного досвіду й здобутків у співпраці “держава – НДО – громада” в розвинутих країнах Західної Європи, а також США і Канаді, де некомерційні організації соціальної сфери реально впливають на розроблення та впровадження соціальних послуг.

Діюча система соціальних послуг, пільг і гарантій давно стала непосильним тягарем для державного та місцевих бюджетів, і не характеризується високою ефективністю. Тому, на наш погляд, співробітництво між організаціями державного та недержавного секторів (соціальне партнерство), яке широко застосовується в країнах Європи, може бути ефективним механізмом для управління у сфері соціального захисту населення в Україні.

Досягнення належного рівня взаємодії органів державної влади та недержавних організацій для ефективної реалізації політики у сфері соціального захисту в Україні, запровадження реформ, здійснення дієвого громадського контролю потребує¹:

- забезпечення повноцінної публічної інформаційної політики органів державної влади щодо всіх політико-владних ініціатив, реформаторських дій і рішень (необхідним є посилення інформаційного супроводу стратегічних документів, що охоплюють перелік усіх реформ, передусім “Стратегії – 2020”);
- посилення громадського контролю щодо обов’язкового залучення та повноцінної участі в робочих групах, консультативно-дорадчих органах представників громадських організацій та неурядових аналітичних центрів, їх взаємодії з органами державної влади під час розроблення й коригування документів державної політики, ініційованих законодавчих змін;

¹ Розвиток громадянського суспільства в Україні : аналіт. доп. / В. М. Яблонський, П. Ф. Вознюк, Д. М. Горелов та ін. ; за ред. О. А. Корнієвського, М. М. Розумного. Київ : НІСА, 2015. 60 с. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Korniyevskiy_12_11-58701.pdf.

- завчасного оприлюднення проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод та інтересів громадян та їх об'єднань (асоціацій);
- посилення практики публічної звітності органів державної влади перед громадськістю з питань, що становлять суспільний інтерес (формування державного та місцевих бюджетів і контроль їх виконання; ухвалення рішень органами державної й місцевої влади щодо використання комунального майна та земельних ресурсів; здійснення витрат, пов'язаних із державними закупівлями, проведення тендерів та ін.);
- збалансованості інтересів представників волонтерського, благодійницького середовища та інтересів держави щодо законодавчого регламентування волонтерської і благодійної діяльності;
- активізації розроблення оновленої Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, здійснення відповідного аналізу та уникнення прорахунків попереднього періоду, участі в цьому процесі громадськості (обов'язковим є залучення її представників для повноцінних консультацій щодо врахування їх рекомендацій у процесі розроблення проектів програм (дво-, трирічних) сприяння розвитку громадянського суспільства);
- удосконалення нормативно-правової основи (підготовка відповідного законопроекту) для забезпечення участі громадськості у формуванні й реалізації державної політики та результативних консультацій із громадськістю, що чіткіше регламентувало би критерії обов'язковості їх проведення й урахування рекомендацій громадськості, відповідальності органів виконавчої влади та їхніх посадових осіб за недотримання й невиконання цих вимог;
- прискорення органами державної влади процесу формування мережі консультативно-дорадчих органів (громадських рад), а також приведення їх роботи у відповідність із оновленими нормативно-правовими вимогами стосовно участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики і здійснення консультацій із громадськістю;
- забезпечення в умовах браку бюджетних коштів посиленого контролю щодо надання фінансової підтримки, ефективного запровадження прозорих і конкурсних механізмів реалізації представниками громадського сектору спільних з органами влади проектів, програм, заходів;
- залучення представників громадськості до виконання спільних із державою завдань (а не перекладення нею на благодійні, волон-

терські, правозахисні й інші громадські структури) щодо надання матеріальної, ресурсної, медичної, соціальної, правової допомоги в забезпеченні цивільного захисту соціально незахищеного населення, учасників АТО та їхніх сімей, переміщених осіб і потерпілих унаслідок бойових дій.

До об'єднання зусиль у цих та інших проблемних сферах мають прагнути і громадські інституції, і державна влада, обопільно усвідомлюючи необхідність та неминучість кардинальних змін. Від того, як громадянському суспільству та владним структурам вдасться зберегти й примножити потенціал співпраці, закладений під час випробувань, виробивши консолідоване бачення майбутнього та єдину стратегію перетворень, залежатимуть перспективи України як суверенної, правової, демократичної держави. Саме принципи соціального партнерства повинні стати визначальними у процесі реформування соціальної політики в Україні.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

Отже, протягом останніх років в Україні зберігалися фіскальні дисбаланси. Запозичення збільшувалися переважно як із метою фінансування бюджетного дефіциту, так і здійснення дефіцитно-боргового коригування. З метою обмеження бюджетного дефіциту пропонується використовувати такі механізми: жорсткий контроль за бюджетними видатками (з боку законодавчої влади та громадянського суспільства); реформування системи мобілізації доходів до сектору державного управління; формування раціональнішої системи мобілізації ресурсної бази Пенсійного фонду України та підвищення ефективності витрачання його ресурсів; оптимізацію інструментів фінансування держбюджету (збільшення надходжень від приватизації, зменшення фінансування активних операцій за рахунок запозичень); удосконалення державної підтримки громадян з низькими доходами.

Особливого значення набувають питання обмеження бюджетних видатків, які не мають достатньої фіскальної ефективності та здійснюються з метою розв'язання завдань підтримки монополістичного сектору (через лобіювання), а також збиткових підприємств, держкорпорацій, окремих галузей, де не відбувається реформування та триває фінансування за рахунок платників податків. Слід внести зміни до структури бюджетних видатків, збільшивши ті з них, які є сприятливішими для поступального розвитку економіки та підтримання фінансової стабільності.

Цільовим орієнтиром є скорочення кількості пільг із метою забезпечення справедливого фіскального простору для всіх суб'єктів господарювання. Взято курс на адаптацію окремих принципів BEPS до національного законодавства: запровадження правил оподаткування контролюваних іноземних компаній; введення додаткової звітності з трансфертного ціноутворення для міжнародних груп компаній; удосконалення правил стосовно обмеження витрат за фінансовими операціями з пов'язаними особами – нерезидентами; попередження зловживань у зв'язку із застосуванням договорів про уникнення подвійного оподаткування; запобігання штучному уникненню статусу постійного представництва; приєднання до автоматичного обміну податковою інформацією.

Вирішальне значення для економічного зростання та розвитку країни має доступ до недорогих, якісних послуг охорони здоров'я. Однак багатьом державам бракує коштів для того, щоб забезпечити належне медичне обслуговування своїх громадян. Публічно-приватне партнерство стало ефективним інструментом, спрямованим на розв'язання проблем охорони здоров'я. В умовах обмеженості фінансових ресурсів, низької якості послуг охорони здоров'я в Україні дедалі більше відчувається потреба в розвитку таких партнерських відносин.

З урахуванням зарубіжного досвіду авторами запропоновано низку рекомендацій щодо розвитку ДПП, які є перспективними для впровадження в Україні.

У процесі реформування соціальної політики важливу роль відіграє розвиток партнерства держави та недержавного сектору. Позитивними моментами такого партнерства є те, що більшість НУО створюються для розв'язання тих самих проблем, котрі мають вирішувати органи виконавчої влади, провадять діяльність, яку неможливо вести на комерційних, ринкових засадах. Така спільна діяльність сприяє більш результативному та економічному використанню ресурсів, підвищує не тільки якість послуг, а й ефективність діяльності третього сектору. Для досягнення належного рівня взаємодії органів державної влади та недержавних організацій із метою дієвої реалізації політики у соціальній сфері в Україні, запровадження реформ, здійснення дієвого громадського контролю наведено низку рекомендацій, що дадуть змогу повною мірою використовувати потенціал співпраці у цій сфері.

Розділ 3

ІНСТИТУЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ КООРДИНАЦІЇ РЕФОРМ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ: РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ПРОЗОРОСТІ ТА СУСПІЛЬНОЇ ДОВІРИ

3.1. ПРОЗОРИСТЬ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ: ЧИННИКИ ЗМІН ТА РОЗВИТКУ

У проекті Державного бюджету України на 2018 р. передбачено економічне зростання (3 %), зменшення інфляції (з 11,2 до 9 %), витрати на українську армію на рівні 5% від ВВП, витрати на розвиток наук в розмірі 8,2 млрд грн, на соціальний захист 126,8 млрд грн. Ці позитивні зрушення дають підстави для виходу України на траєкторію сталого економічного зростання, подолання наслідків російської агресії, прискорення реформ¹.

Ключовими факторами цього є ефективні реформи.

Ще в середині 1990-х років дослідники констатували нерішучість і непослідовність реформ в Україні². На жаль, істотного прогресу з того часу до 2014 р. не було досягнуто.

Світова практика реформ, зокрема сфери державних фінансів³, свідчить про складність, неповну передбачуваність результатів, але необхідність цих процесів.

Сильні системи управління державними фінансами (СУДФ) мають важливе значення для поліпшення надання послуг, зниження рівня бідності та досягнення Цілей розвитку тисячоліття⁴. Дієві системи макси-

¹ Проект Закону про Державний бюджет України на 2018 рік. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62551.

² Див.: *Sachs J. D. The Transition at Mid Decade. American Economic Review. 1995. No. 86 (2). May. P. 128–133.*

³ Див., напр.: *The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries / prep. by R. Allen, Y. Hurcan, P. Murphy et al. IMF Working Paper. 2015. WP/15/232. 50 p.; Pretorius C., Pretorius N. A Review of PFM Reform Literature. London : DFID, 2008. 89 p. + [A23].*

⁴ Ibid.

мізують фінансову ефективність, підвищують *прозорість* і рівень звітності, а також, згідно з теорією, сприяють довгостроковому економічному успіху. Відповідна діяльність охоплює підготовку й виконання бюджетного циклу, забезпечення бюджетного нагляду й контролю, оподаткування та управління боргом і закупівель, розподіл ресурсів і розподіл доходів, а також дедалі частіше розглядається як сукупність взаємопов'язаних підсистем (і організаційно-політичних культур), а не автономна діяльність.

Неоднозначні результати, іноді – невдачі зумовили ревізію бачення реформ СУДФ. Важливою частиною реформи СУДФ є розвиток та вдосконалення діяльності міністерств фінансів. У роботі Р. Аллена та ін.¹ міститься важливий аналітичний матеріал щодо функцій, еволюції, перетворень міністерств фінансів, який обумовлює такі висновки.

По-перше, бюджет є політичним процесом, а не тільки технічним, і в багатьох країнах неформальні поведінка і практики сприяють скасування формальних процедур.

По-друге, програми реформ вимагають значних ресурсів країни, взяття політичних зобов'язань для досягнення реального стійкого прогресу.

По-третє, важливою є координація та гармонізація дій донорів². До останнього варто додати – “зацікавлених сторін”.

Незважаючи на дискусії, що точаться навколо певних акцентів реформ СУДФ, всі представники наукової та фахової спільноти погоджуються з тим, що підвищення прозорості бюджетного процесу, економічної політики, прийняття рішень у підприємництві в Україні є нагальним і необхідним.

Згідно з дослідженнями Глобального індексу конкурентоспроможності³ *прозорість* – одна зі складових конкурентоспроможності країни. Цей індекс охоплює такі підіндекси, що відображають “прозорість”:

- прозорості державної політики⁴;
- відкритості бюджету (індекс прозорості державного бюджету);

¹ The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries / prep. by R. Allen, Y. Hurcan, P. Murphy et al. *IMF Working Paper*. 2015. WP/15/232. 50 p.

² Pretorius C., Pretorius N. A Review of PFM Reform Literature. London : DFID, 2008. 89 p. + [A23].

³ The Global Competitiveness Report 2015–2016: World Economic Forum / ed. X. Sala-i-Martin ; Columbia University Chief Advisor of The Global Competitiveness. Geneva : [s. n.], 2015. P. 10–11. URL: http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf.

⁴ Англ. Transparency of government policymaking.

- прозорості транзакцій;
- прозорості корпорацій.

Підіндекс прозорості державної політики в Україні оцінювався в 3,7 бала (із 7). За цим показником Україна посідає 99 місце зі 138 країн.

Необхідною умовою реформ СУДФ є створення “прозорих” механізмів ухвалення рішень, зобов’язань, принципів звіту про їх досягнення.

Реформи сфери фінансів, що відбулися в кожній країні Центральної та Східної Європи у процесі підготовки до членства в ЄС, спрямовувалися на вдосконалення трьох ключових взаємозалежних компонентів СУДФ:

- фінансових інститутів;
- правил і процедур, що регулюють внутрішню роботу інституту державних фінансів, та процесів і механізмів координації його співпраці;
- кадрового забезпечення (підготовку державних службовців із належним рівнем кваліфікації, підвищення їхньої адміністративної спроможності)¹.

Інституційна модель політики державних фінансів має поєднати, з огляду на положення економічної архітекτονіки, соціальні та інноваційні бюджетні складові, що забезпечить якісний рівень функціонування фінансово-економічної системи держави.

Вирішення цієї проблеми потребує насамперед ефективного розподілу цілей і функцій державної влади за ієрархічною пірамідою її фінансових інститутів та органів. Необхідна концепція скоординованого механізму фінансового розвитку самостійності й відповідальності інститутів на рівнях інститутів влади, управління та місцевого самоврядування².

Гармонійне поєднання фінансових інтересів держави та соціальних потреб індивідів на засадах формування партнерських відносин має перебувати в основі формування інституційних засад розвитку СУДФ. Економіст XIX ст. І. І. Янжул наголошував: “Гарні фінанси можливі лише при гарному управлінні... як і зворотне: гарне управління може існувати тільки там, де гарні фінанси”³.

¹ Європейський досвід державного управління : курс лекцій / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, А. О. Чемериса та ін. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. С. 5.

² Бунецький А. Інституційні процеси в Україні: ідентифікація, самоорганізація і світовий досвід. URL: http://old.filos.lnu.edu.ua/bulletin_philosophy/ua/docs/visnyk03/articles/12.pdf.

³ Янжул И. И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. Москва : Статут, 2002. С. 49.

Згідно з роботою С. С. Гасанова, прозорість державних фінансів – одна з умов зменшення рівня невизначеності під час прийняття рішень у сфері державних фінансів¹.

У найкращих практиках прозорості бюджету Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) увага концентрується на таких проблемах:

- оприлюднення інформації про всі етапи бюджетного процесу й докладне пояснення зв'язку фінансових показників бюджету з інформацією про цілі та завдання, на реалізацію яких спрямоване виконання бюджету;
- відображення інформації, що відсутня в бюджеті, але є істотною для фінансів держави;
- забезпечення громадянам доступу до професійних, незалежних оцінок якості бюджетних даних.

У процесі складання бюджету ОЕСР рекомендує оприлюднювати звіти, що відображають: принципи бюджету, його цілі та пріоритети; виконання бюджету протягом року (місячні й піврічні звіти); кінцеве виконання бюджету; результати бюджету за період повноважень влади; довгострокові фінансові прогнози. Також ОЕСР звертає увагу на опублікування, поряд із бюджетними даними, інформації про факти і явища, які безпосередньо не відображаються в бюджеті, проте є такими, що в істотний спосіб впливають на фінансовий стан держави. З інформації, яка повинна супроводжувати бюджетні звіти, виокремлюють дані про: макроекономічні принципи, закладені в бюджеті, та відхилення прогнозів від реалізованих величин; надані пільги й податкові звільнення і їхній вплив на бюджет; кредиторську та дебіторську заборгованість держави; державне майно; зобов'язання пенсійної системи, тобто зобов'язання держави, що є результатом набутих громадянами прав на пенсії; “умовні зобов'язання” (Contingent Liabilities), що є результатом наданих державою гарантій та зобов'язань, і таких, що виникли в результаті позовів до держави.

ОЕСР звертає увагу й на обов'язкове оприлюднення принципів, згідно з якими готуються звітні дані. Організація рекомендує водночас створити систему зовнішнього контролю опрацьовуваних звітів і встановити персональну відповідальність виконавців за правильність опублікованих звітів. Врешті-решт, ОЕСР рекомендує, аби звіти про виконання бюджету підлягали оцінюванню Вищою аудиторською установою (ВАУ) і мініс-

¹ Гасанов С. С. Підвищення рівня транспарентності та функціональності державних фінансів в умовах структурних реформ. *Фінанси України*. 2017. № 8. С. 9.

терство фінансів полегшувало доступ до бюджетних даних однаковою мірою як громадянам, так і спеціалізованим неурядовим організаціям¹.

Доволі важливим документом МВФ є Спеціальний стандарт поширення даних (ССПА), ухвалений у березні 1996 р. Його було розроблено з метою поліпшення інформаційного забезпечення користувачів даних. СППА призначений для висвітлення економічних і фінансових показників країн – членів МВФ. Україна 10 січня 2003 р. офіційно стала 52-ю країною, що приєдналася до СППА, зробивши істотні кроки на шляху приведення офіційної статистики до міжнародних стандартів². Стандарт вимагає від країн – членів МВФ оприлюднювати відповідну (визначену стандартом) інформацію про стан справ у реальному, фінансовому й зовнішньому секторах економіки та сфері державних фінансів. При цьому визначено мінімальні вимоги до періодичності та своєчасності оприлюднення такої інформації.

Окрім МВФ діють інші організації, функціями яких є координація зусиль із забезпечення повної, достовірної та неупередженої інформації в галузі державних фінансів. Однією з них є Міжнародна організація вищих органів контролю державних фінансів (International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI), створена в 1953 р. INTOSAI було видано низку міжнародних директив у сфері фінансового управління, які стосуються проведення аудиту й контролю державних фінансів, що, у свою чергу, сприяє отриманню неупередженої статистичної інформації:

- Лімську декларацію керівних принципів аудиту державних фінансів (загальні принципи контролю державних фінансів);
- Кодекс етики (принципи повсякденної роботи контролерів);
- Стандарти аудиту (перелік концепцій, принципів та методів, застосовуваних під час ревізійної роботи);
- Керівні принципи стандартів внутрішнього контролю. Керівник кожного державного органу повинен забезпечити створення, оцінювання й удосконалення належної структури внутрішнього контролю, а також гарантувати її ефективність³.

¹ Міжнародні стандарти відкритості та прозорості громадських фінансів в законодавстві та практиці України. Спроба оцінки / М. Мацкевіч, Е. Маліновска-Місьонг, В. Місьонг та ін. Варшава : Гданський ін-т ринкової економіки, 2003. С. 6.

² Гасанов С. С., Кудряшов В. П., Балакін Р. А. Зарубіжний досвід забезпечення прозорості операцій у фінансній сфері та його використання в Україні. *Фінанси України*. 2015. № 11. С. 22–42.

³ Кукса А. В. Нормативно-правове регулювання статистичного оцінювання державних фінансів у світі. *Статистика України*. 2014. № 2. С. 38.

Основним методологічним документом у сфері статистичного оцінювання державних фінансів за кордоном є Керівництво зі статистики державних фінансів (КСДФ), розроблене Статистичним департаментом МВФ та видане у 2001 р. Це видання становить доопрацьований варіант Керівництва, опублікованого ще в 1986 р. Стандарти КСДФ гармонізовані зі статистичними стандартами Системи національних рахунків (СНР-1993), у якій формуються дані макроекономічної статистики. КСДФ – спеціалізована система макроекономічної статистики, призначена для опису частини національної економіки, яка пов'язана з діяльністю сектору державного управління й державного сектору. Крім того, ця методологія гармонізована зі статистикою платіжного балансу, грошово-кредитною та фінансовою статистикою, що забезпечує можливість використання даних статистики державних фінансів у поєднанні з інформацією інших статистичних систем¹.

У КСДФ головну увагу приділено економічним і статистичним визначенням, правилам обліку, класифікаціям і принципам статистики державних фінансів, тому його основними користувачами є укладачі цього виду статистики. Завдання системи статистики державних фінансів – забезпечувати збирання й аналіз статистичних даних, які дають органам управління та аналітикам можливість послідовно і систематично вивчати динаміку фінансових операцій, фінансової позиції та стану ліквідності держсектору. Один із методів цієї системи, застосовуваний для підготовки зведених даних про загальні результати діяльності та фінансову позицію сектору державного управління, ґрунтується на використанні набору балансуючих статей, таких як чисте операційне сальдо, чисте кредитування/запозичення і зміна чистої вартості активів. Найефективніше визначення й кількісне вимірювання таких статей забезпечуються в межах інтегрованої та комплексної системи обліку².

Згідно з КСДФ статистичне дослідження державних фінансів охоплює всі структури, які справляють істотний вплив на податково-бюджетну політику країни (міністерства, державні відомства тощо). Однак, крім зазначених органів, податково-бюджетну політику можуть проводити й підприємства, котрі належать державі або підконтрольні їй та займаються комерційною діяльністю (центральний банк, національна залізниця та ін.). КСДФ передбачено чотири види звітів:

¹ Government. Finance. Statistics. Manual. 2001. Washington, D. C. : IMF, 2001. P. 1. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm>.

² Ibid.

- баланс активів та пасивів (інформація про активи, зобов'язання та чисту вартість активів державного сектору на кінець звітного періоду);
- звіт про операції органів державного управління (зведені дані про операції, проведені держсектором протягом звітного періоду);
- звіт про інші економічні потоки (інформація про зміни в активах, зобов'язаннях і чистій вартості активів, джерелом яких не є здійснення операцій);
- звіт про джерела та використання грошових коштів (дані про надходження та використання грошових коштів).

Важливим напрямом модернізації бюджетного процесу є формування механізмів участі населення та інститутів громадянського суспільства в управлінні бюджетами публічно-правових утворень, здебільшого місцевого рівня, що супроводжується:

- оцінюванням роботи органів влади як посередників у сфері надання державних і муніципальних послуг;
- формуванням представницького бюджетування.

У різних державах муніципальна обізнаність пов'язана з наявністю різних функцій і має не однаковий ступінь фінансової самостійності. У Скандинавських країнах органи місцевого самоврядування є водночас замовниками муніципальних послуг, посередниками в мережі постачальників послуг у структурах управління й організаціях, що перебувають у їхньому віданні, а також органами, котрі здійснюють моніторинг і контроль виконання регіональними та федеральними органами влади своїх функцій.

Щодо України, то оцінку реалізації положень із прозорості та ефективності у сфері публічних фінансів розглянемо на прикладі формування податкових надходжень Державною фіскальною службою (ДФС) України за 2010–2016 рр., яка згідно з численними опитуваннями бізнесу та громадян має один із найвищих ступенів корупційних ризиків:

- результативні показники виконання основної бюджетної програми ДФС за КПКВК 3507010 “Керівництво та управління у сфері фіскальної політики” охоплюють такі групи показників: витрат, продукту, ефективності та якості. Але останні результативні показники програми на сайті ДФС наведені лише за підсумками 2013 р. Закритість таких даних для широкого загалу відтерміновує публічну дискусію на невизначений час;
- інформація щодо стану фінансування органів ДФС щомісяця подається на відомчому сайті та порталі відкритих даних. Однак ці

- дані дають уявлення не про фіскальну політику на загальнодержавному й місцевому рівнях, а тільки про низький (відносно ринкового) рівень оплати праці;
- спостерігається низький рівень інформаційної координації між органами влади. У вітчизняних умовах потрібне вдосконалення обміну даними на всіх рівнях: внутрішньовідомчого між структурними підрозділами однієї установи; горизонтального – між її територіальними органами; просторового – між органами державної/місцевої влади одного рівня або за схожими функціями; вертикального – між підпорядкованими відомствами, центральними та територіальними органами одного відомства¹.

Аналіз відкритості та прозорості державних фінансів в Україні дає підстави твердити про суттєве покращання ситуації, особливо якщо йдеться про чинне законодавство. Ухвалено нову редакцію Бюджетного кодексу України, врегульовано питання доступу до інформації і питання держзамовлень, здійснюються перші спроби впорядкувати процедури управління державним майном. Однак детальний аналіз сектору державних фінансів зумовлює висновок про те, що наша країна дотепер не дотримується багатьох важливих стандартів його організації та функціонування. Натомість рекомендації, сформульовані навіть кілька років тому такими організаціями як Рада Європи, МВФ, ОЕСР чи Світовий банк, виконані не в повному обсязі. Також наявні розбіжності між чинними правовими нормами та практикою функціонування сектору державних фінансів².

Для удосконалення СУДФ потрібно зробити такі кроки:

- розбудувати систему на конкурентних, конструктивних засадах демократичного характеру (її необхідно не створювати, а реформувати);
- в інституційній системі державних фінансів й управління ними реалізувати принцип оплати праці всього персоналу за результатами праці;
- підвищити ефективність фінансового нагляду, передусім стосовно перерозподілу державних коштів;
- фінансовим інститутам забезпечити результативні консультації з громадськістю, повноцінну участь у розробленні ініційованих за-

¹ Касперович Ю. В. Пріоритетні напрями підвищення ефективності та прозорості публічних фінансів / НІСД. С. 15–17. URL: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/prozorist-19d5a.pdf>.

² Міжнародні стандарти відкритості та прозорості громадських фінансів в законодавстві та практиці України. Спроба оцінки / М. Мацкевіч, Е. Маліновска-Місьонг, В. Місьонг та ін. Варшава : Гданський ін-т ринкової економіки, 2003. С. 43.

конодавчих змін профільних, професійних, експертних організацій громадянського суспільства, насамперед щодо:

- оптимальних моделей реформування СУДФ;
- методології оцінювання критеріїв ефективної роботи органів системи;
- дієвих форм, інструментів, механізмів громадського контролю за реформуванням СУДФ¹.

Першочергову увагу слід приділити діям, спрямованим на посилення нагляду за бюджетом: забезпечити схвалення проекту бюджету виконавчої влади законодавцями як мінімум за один місяць до початку бюджетного року; проводити консультації із законодавчим органом перед витрачанням коштів з резервного фонду, не передбачених прийнятим бюджетом².

Підбиваючи підсумки, зауважимо, що забезпечення бюджетної відкритості та прозорості є необхідною складовою становлення в Україні громадянського суспільства на демократичних засадах і зміцнення довіри населення до інституту управління державними фінансами.

3.2. МЕТОДОЛОГІЯ ТА ПРАКТИКА ОЦІНЮВАННЯ ПРОЗОРОСТІ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

Серед міжнародних стандартів, які стосуються питань бюджетної прозорості, можна назвати рекомендації ОЕСР щодо Найкращої практики прозорості бюджету³. У цьому документі під бюджетною прозорістю мається на увазі повне, своєчасне й систематизоване розкриття всіх відповідних бюджетно-фінансових відомостей, а серед рекомендацій щодо змісту бюджетної прозорості висуваються вимоги не лише до бюджетної інформації, але й у ширшому аспекті – з урахуванням активів і зобов'язань уряду. Тобто сам термін “бюджетна прозорість” стосується прозорості не лише бюджету.

У свою чергу, МВФ під фіскальною пропонує розуміти повноту, чіткість, достовірність, своєчасність і актуальність опублікованої інформації

¹ Палій Г. О. Підвищення ефективності правової системи України шляхом посилення правозахисної функції громадянського суспільства. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1718/>.

² Наконечна Ю., Демиденко Л. Відкритість та прозорість державного та місцевого бюджетів в Україні. *Економіка*. 2016. № 10 (187). С. 23.

³ OECD Best Practice for Budget Transparency / OECD. Paris, 2002. P. 7–14. URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>.

про стан державних фінансів у минулому, поточному й майбутньому часі, що є найважливішим елементом у розробленні та проведенні дієвої бюджетно-податкової політики. У дедалі більшому числі емпіричних досліджень відзначається позитивний зв'язок між фіскальною прозорістю, бюджетними результатами й уявленнями про платоспроможність бюджету¹. МВФ надає фіскальній прозорості у сфері ефективного фінансового менеджменту та звітування вирішальне значення. Згідно з його позицією, фіскальна прозорість сприятиме інформативнішій дискусії між політиками та громадськістю про розроблення та результати бюджетно-податкової політики, а також допоможе встановити відповідальність за її реалізацію².

В Україні правниче забезпечення прозорості державних фінансів перебуває лише на початковому етапі формування, воно ще не має цілісного характеру. Норми, які стосуються прозорості бюджету, розпорошені серед численних законів та підзаконних актів. Цьому інституту властивий декларативний характер: йому бракує конкретних механізмів, котрі можуть забезпечити реальну дієвість³. Однак є й вдалі проекти щодо втілення на практиці прозорості та відкритості державних фінансів. Саме завдяки інтеграції “E-data” та “ProZorro” проектом “.007” доступна функція контролю оплати договору Державною казначейською службою України. Інформація щодо контракту відображається цілісно: тендер – договір – виконання договору (транзакції, додаткові угоди, акти виконаних робіт).

До проблем, які є наслідками неповного виконання в Україні стандартів відкритості та прозорості фінансів, належать:

- невиразне розмежування компетенції окремих органів влади, а також відсутність чітких і послідовно впроваджуваних в життя процедур управління державними фінансами та майном;
- численні обмеження декларованої свободи доступу до інформації про державні фінанси внаслідок:
 - а) вузького формулювання сфери обов'язків інформування громадськості, покладених на органи влади;
 - б) відсутності визначення сфери неявної інформації;
 - в) обмеження свободи ЗМІ;
- часті випадки неналежного виконання чинного законодавства.

¹ IMF Strengthens Fiscal Transparency Code. IMF Survey online. 2013. July 1. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2013/POL061713A.htm>.

² How Does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency? URL: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>.

³ Гладченко А. Прозорість державних фінансів як передумова ефективності державного управління. *Ринок цінних паперів України*. 2011. № 3-4. С. 38.

Відомі дві хвилі реформ державних закупівель у країнах, що розвиваються¹. Реформи другого покоління мали на меті поліпшити продуктивність і практику, модернізувати системи (в тому числі електронних закупівель) і покращити професійні стандарти. Донедавна моніторинг прогресу та оцінки реформ був доволі суб'єктивним. Цьому присвячений круглий стіл Світового банку та Комітету сприяння розвитку ОЕСР із питань зміцнення потенціалу системи закупівель у країнах, що розвиваються. Цю методологію було офіційно започатковано в 2008 р., аби "підтримати реалізацію принципів Паризької декларації шляхом створення надійних систем державних закупівель"².

Пропонований новий Кодекс прозорості в бюджетно-податковій сфері має такі особливості:

- Більша увага приділяється бюджетній звітності. Багато принципів Кодексу 2007 р. ґрунтувалися на чіткості юридичних, інституціональних і процедурних механізмів фіскальної звітності. У переглянному Кодексі більшість цих принципів збережені, але перероблені з акцентом на якість самої фіскальної звітності як об'єктивної основи для оцінки рівня фактичної прозорості. З цією метою новий Кодекс будується на трьох ключових аспектах розкриття бюджетної інформації: бюджетна звітність, прогнозування й складання бюджету; аналіз бюджетних ризиків; управління ними.
- Виокремлюються питання, найважливіші для розроблення та проведення макроекономічної політики, зокрема оцінка державних витрат і фінансової підзвітності (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA), аналіз бюджетних ризиків та управління ними. Водночас у переглянному проекті Кодексу немає принципів Кодексу 2007 р., що стосуються, наприклад, зайнятості в державному секторі, закупівель і процедур внутрішнього аудиту, оскільки ці питання, що мають, скоріше, управлінський характер, охоплені конкретними показниками діяльності в основі PEFA, яка є розвитком програм управління публічними фінансами (The Public Financial Management, PFM), системи оцінки ефективності (Performance Measurement Framework, PMF).

¹ *Soreide T. Corruption in Public Procurement: Causes, Consequences and Cures.* Bergen : CMI, 2002. URL: <http://www.cmi.no/publications/file/?843=corruption-in-publicprocurement-causes>.

² *Use of Country Systems in Public Financial Management.* Paris : OECD, 2008. URL: [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2007/doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT000047AE/\\$FILE/JT03236549.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2007/doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT000047AE/$FILE/JT03236549.PDF).

- Передбачається диференційована практика. У Кодексі 2007 р. було встановлено єдиний стандарт належної практики в кожній сфері, тоді як у переглянутому Кодексі розрізняються базова, належна й передова практика за кожним із його 45 принципів. Це дає змогу країнам визначити ряд досяжних орієнтирів на шляху до повної відповідності передовим міжнародним стандартам.
- Містяться кількісні індикатори фіскальної прозорості для ретельнішого аналізу якості опублікованих бюджетно-податкових даних і недоліків у практиці фіскальної прозорості: показники міри охоплення бюджетної звітності, надійності бюджетних прогнозів та розміру, не відображених у звітності умовних зобов'язань.

Переглянутий Кодекс прозорості в бюджетно-податковій сфері також є основою для нової Оцінки фіскальної прозорості (ОФП), яка запроваджується замість Доповіді про дотримання стандартів і кодексів (Reports on the Observance of Standards and Codes, ROSCs) щодо бюджетної сфери і дає можливість країнам отримати ґрунтовніші аналітичні, порівняльні оцінки своєї практики забезпечення фіскальної прозорості, котрі слугують керівництвом до дії¹. Нова ОФП передбачає такі основні вдосконалення:

- доступніша форма оцінки: звіти містять набір зведених “теплових карт”, які надають країнам чітку картину їхніх сильних сторін і аспектів, що потребують доопрацювання, у сфері фіскальної прозорості відносно принципів і практики Кодексу;
- ретельніший аналіз: головна увага приділяється достатності і якості бюджетних даних, що надаються, і переліку недоліків на підставі кількісних індикаторів фіскальної прозорості, наведених у Кодексі;
- належна послідовність плану дій із забезпечення фіскальної прозорості: визначення конкретних кроків, котрі необхідно здійснити в середньостроковій перспективі для проведення найважливіших реформ із метою підвищення фіскальної прозорості;
- оцінки трьох самостійних модулів: бюджетна звітність; прогнозування й складання бюджету; аналіз ризиків і управління ними.

Базові правила та вимоги до прозорості державних фінансів, яких дотримуються розвинуті країни, наведено в табл. 3.1.

З метою оцінки цілі “Розширення можливостей безпосередньої участі громадянського суспільства в процесах розробки та експертизи рішень”, прийнятої Міністерством фінансів України та підвідомчими йому

¹ Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSCs). Ukraine. URL: <http://www.imf.org/external/NP/rosc/rosc.aspx?sortBy=CountryName&sortVal=U>.

Таблиця 3.1
Базові правила та вимоги до відкритості та прозорості в сфері державних фінансів

Групи базових правил та вимог	Підгрупи базових правил та вимог	Зміст базових правил та вимог
<p>1. Чіткість ролей та обов'язків</p>	<p>1.1. Державний сектор слід відокремлювати від іншої частини державного сектору й від решти економіки. Політика, управлінські функції в рамках держсектору мають бути чітко оприлюднені</p> <p>1.2. Мають бути чіткі правові та адміністративні рамки для фінансового управління</p>	<p>1.1.1. Структура й функції органів державного управління повинні бути чітко визначені.</p> <p>1.1.2. Мають бути чітко визначені обов'язки різних рівнів управління, виконавчої, законодавчої влади та судової системи.</p> <p>1.1.3. Повинні бути встановлені чіткі механізми координації та регулювання бюджетної й позабюджетної діяльності.</p> <p>1.1.4. Відносини між урядом і неурядовими організаціями державного сектору мають базуватися на чітких правилах.</p> <p>1.1.5. Участь уряду в приватному секторі має провадитися відкрито й гласно</p> <p>1.2.1. Будь-яке зобов'язання або витрачання державних коштів має регламентуватися докладними бюджетними законами й загальнодоступними адміністративними правилами.</p> <p>1.2.2. Податки, мита та збори повинні мати чітку правову основу. Податкові закони й правила повинні бути легко доступні й зрозумілі.</p> <p>1.2.3. Етичні норми поведінки державних службовців мають бути чіткими й оприлюдненими</p>
<p>2. Доступність інформації для громадян</p>	<p>2.1. Громадськості повинна бути надана повна інформація про минулу, поточну й прогнозовану фінансову діяльність уряду</p>	<p>2.1.1. Бюджетна документація, підсумкові рахунки та інші фінансові звіти для громадськості повинні охоплювати всю бюджетну та позабюджетну діяльність центрального уряду, а консолідований фінансовий звіт центрального уряду має бути опублікованим.</p> <p>2.1.2. Інформацію про річний бюджет слід надавати за підсумками двох попередніх фінансових років, поряд із прогнозами основних бюджетних агрегатів на два наступні роки.</p> <p>2.1.3. Заяви, що описують характер, фінансову й квазіфінансову діяльність центрального уряду щодо зобов'язань і податкових витратків повинні бути частиною бюджетної документації.</p>

Продовження табл. 3.1

Групи базових правил та вимог	Підгрупи базових правил та вимог	Зміст базових правил та вимог
		<p>2.1.4. Центральний уряд має публікувати повну інформацію про рівень і структуру своєї заборгованості та фінансових активів</p> <p>2.2.1. Публікація фінансової інформації має бути юридичним зобов'язанням уряду.</p> <p>2.2.2. Попередня дата оприлюднення фінансової інформації повинна бути оголошена</p>
	<p>2.2. Фінансові зобов'язання мають бути своєчасно опублікованими</p> <p>3.1. У бюджетній документації повинні бути зазначені цілі податково-бюджетної політики, макроекономічні наслідки, політична основа аля бюджету, ідентифіковані основні фінансові ризики</p>	<p>3.1.1. Цілі фіскальної політики та оцінка фінансової стійкості повинні бути основою для річного бюджету.</p> <p>3.1.2. Бувають фінансові правила, що були прийняті (наприклад, вимоги збалансованості бюджету або ліміти запозичення для місцевих органів державного управління) повинні бути чітко визначені.</p> <p>3.1.3. Річний бюджет має бути підготовлений і представлений у рамках всебічного кількісного макроекономічного обґрунтування. Повинні бути викладені основні припущення</p>
<p>3. Відкритість підготовки, виконання бюджету та звітності</p>	<p>3.2. Бюджетна інформація має бути представлена таким чином, щоб полегшувати аналіз політики та сприяти підзвітності</p>	<p>3.2.1. Бюджетні дані повинні представлятися на широкій основі, з вичерпленням доходів, витрат і фінансування, а витрати класифікуватися за економічними, функціональними й адміністративними категоріями. Дані про позабюджетну діяльність мають надаватися на тій самій основі.</p> <p>3.2.2. Повинен надаватися виклад цілей, які повинні бути досягнуті основними бюджетними програмами.</p> <p>3.2.3. Загальний баланс загального уряду має бути стандартним зведенням фінансового становища уряду</p>
	<p>3.3. Повинні бути чітко визначені процедури виконання й моніторингу затверджених видатків і збору доходів</p>	<p>3.3.1. Система бухгалтерського обліку має бути комплексною, інтегрованою, такою, що забезпечує надійну основу для оцінки простроченої заборгованості за платежами.</p> <p>3.3.2. Регулювання закупівель та зайнятості повинне бути стандартизованим і доступним для всіх зацікавлених сторін</p>

Закінчення табл. 3.1

Групи базових правил та вимог	Підгрупи базових правил та вимог	Зміст базових правил та вимог
		<p>3.3.3. Податкова адміністрація має бути юридично захищена від політичного керівництва і регулярно звітувати перед громадськістю про свою діяльність</p> <p>3.4.1. У середині року доповідь про хід виконання бюджету повинна бути подана в законодавчий орган. Частіші (принаймні щоквартальні) звіти також мають бути опубліковані</p>
4. Забезпечення цілісності	<p>4.1. Бюджетні дані повинні відповідати прийнятим стандартам якості даних</p> <p>4.2. Бюджетна інформація має підлягати незалежній перевірці</p>	<p>4.1.1. Бюджетні дані повинні відображати останні тенденції доходів і витрат, основні макроекономічні події, а також певні політичні зобов'язання.</p> <p>4.1.2. Річний бюджет і підсумкові рахунки мають містити облікову базу (наприклад, методи готівковий або нарахування) і стандарти, використані під час складання та подання бюджетних даних</p> <p>4.2.1. Національний ревізійний орган або аналогічна організація, котра не залежить від виконавчої влади, повинні своєчасно надавати звіти законодавчим органам і громадськості про фінансову достовірність державних рахунків.</p> <p>4.2.2. Незалежні експерти мають бути запрошені для оцінки бюджетних прогнозів, макроекономічних прогнозів, на яких ґрунтуються бюджетні, і всіх основних припущень</p>

Складено за: Manual on fiscal transparency. Washington, D.C.: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Dept., 2001. 91 p. (с. vii–x). URL: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/manual.pdf>.

органами виконавчої влади, доцільно встановити цільовий показник типу “Залучення громадян до громадського контролю за управлінням громадськими фінансами”. Він відображатиме рівень залучення суспільства до безпосередньої участі в процесі розроблення та експертизи рішень у галузі управління державними фінансами, забезпечуючи досягнення його відкритості та прозорості.

З огляду на рекомендації МВФ для нашої країни при оцінюванні прозорості у сфері державних фінансів доцільно аналізувати заходи щодо її підвищення прозорості згідно з балами табл. 3.2. Вимоги, наведені в таблиці, доцільно внести до програми розвитку управління державними фінансами й регулювання фінансових ринків. Також під час оцінювання рівня відкритості та прозорості інформації доцільно використовувати показники, запропоновані Світовим банком:

- 1) змістовність інформації про державні фінанси для громадян і організацій (0 – неінформативна; 1 – є корисні відомості; 2 – інформація високої якості);
- 2) чи достатньо даних (0 – ні; 1 – так);
- 3) чи зрозумілим є бюджет для громадян (0 – ні; 1 – так, базові відомості; 2 – так, представлена повноцінна інформація).

Видається можливим доповнити програму забезпечення відкритості й прозорості управління державними фінансами оцінним показником типу “Достатність і зрозумілість інформації для громадян” з метою виконання заходу “Формування і публікація в відкритих джерелах “Бюджету для громадян” та досягнення очікуваного результату 1 з оцінними показниками (0 – ні, 1 – так, базові відомості; 2 – так, надана інформація є повноцінною і зрозумілою) (табл. 3.3).

Таким чином, процес управління державними фінансами має стати повністю публічним. Правову основу публічності управління у сфері державних фінансів повинне становити законодавче закріплення норми, яка гарантує суспільству право на доступ до відкритих державних даних, а також відкритість і доступність інформації про витрачання бюджетних коштів. Крім того, у зрозумілій і доступній формі для громадян повинні представлятися мета й завдання бюджетної політики.

Покращання інформованості міжнародного експертного співтовариства про перебіг та результати бюджетної реформи значною мірою допоможе посиленню авторитету України серед країн, що надають приклад найкращої практики управління державними фінансами. Фінансова прозорість та підзвітність органів державної влади мають підвищуватися комплексно на всіх стадіях бюджетного процесу, що дасть змогу забезпечити якісне поліпшення СУДФ. Високий рівень інформаційної

Матриця мінімальних вимог відповідності української практики кращій міжнародній практиці у сфері відкритості та прозорості державних фінансів

Оцінки/бали	Мінімальні вимоги відповідності найкращій міжнародній практиці у сфері відкритості та прозорості громадських фінансів	Мінімальні вимоги до здійснення громадського контролю у сфері управління державними фінансами в Україні
3 – відмінна практика	<p>1. Бюджетні звіти консолидують усі інституційні одиниці державного сектору по кожній галузі.</p> <p>Бюджетні звіти подаються зовнішній пєревірці, публікуються регулярно та своєчасно.</p> <p>2. Прогнози містять достовірні дані й надаються в доступній формі</p>	<p>1. Проведення не рідше одного разу на квартал публічного обговорення проектів і звітів про виконання бюджету, публікація звітів за результатами проведених опитувань.</p> <p>2. Проведення не рідше одного разу на квартал засідання громадської ради з обговорення питань управління державними фінансами із затвердженнями та опублікованими протоколами</p>
2 – задовільна практика	<p>1. Бюджетні звіти включають доходи й витрати щодо всієї фінансово-господарської діяльності аналізованих об'єктів.</p> <p>Бюджетні звіти подаються зовнішній пєревірці.</p> <p>2. Прогнози соціально-економічного розвитку, на підставі яких формуються проекти бюджетів, містять достовірні дані</p>	<p>1. Проведення не рідше одного разу на півроку публічного обговорення проектів і звітів про виконання бюджету, публікація звітів за результатами проведених опитувань.</p> <p>2. Забезпечення врахування громадської думки та пропозицій громадян у сфері управління державними фінансами шляхом надання зворотного зв'язку з представниками громадського суспільства у форматі "питання – відповідь" на офіційних сайтах органів державної влади</p>
1 – базова практика	<p>1. Бюджетні звіти охоплюють усі доходи і витрати аналізованих об'єктів. Бюджетні звіти публікуються регулярно та своєчасно.</p> <p>2. Прогнози соціально-економічного розвитку надаються в доступній формі</p>	<p>1. Проведення не рідше одного разу на рік публічного обговорення проектів і звітів про виконання бюджету, публікація звітів за результатами проведених опитувань.</p> <p>2. Поширення інформації про бюджет у соціальних мережах</p>
0 – негативна практика	–	Контроль суспільства відсутній

Складено авторами.

Таблиця 3.3

**Матриця мінімальних вимог та достовірності інформації,
яка подається в “Бюджет для громадян”**

Основні позиції, котрі доцільно відносити до вимог <i>достатності інформації</i> , яка подається в “Бюджет для громадян”	Основні позиції, котрі доцільно відносити до <i>мінімальних вимог</i> , що надаються в “Бюджеті для громадян” і відображають базові відомості
“Бюджет для громадян” оприлюднений у мережі Інтернет і у вигляді спеціальної брошури	“Бюджет для громадян” опублікований у мережі Інтернет
“Бюджет для громадян” представлено на підставі показників прогнозу соціально-економічного розвитку	“Бюджет для громадян” представлено в розрізі показників прогнозу соціально-економічного розвитку
У “Бюджеті для громадян” містяться дані про доходи та витрати бюджету на поточний і плановий період у розрізі видів доходів, за розділами й підрозділами класифікації видатків бюджету	У “Бюджеті для громадян” міститься інформація про доходи та витрати бюджету на поточний і плановий період
У “Бюджеті для громадян” міститься інформація про витрати бюджету на поточний і плановий період і на реалізацію державних програм із зазначенням цільових показників, досягнення яких заплановане	У “Бюджеті для громадян” подано інформацію про витрати бюджету на поточний і плановий період та на реалізацію державних програм
Оцінювання відбувається за максимальною кількістю балів (2 бали)	Оцінюються в 1 бал

Складено авторами.

прозорості діяльності органів державної влади, котрі беруть участь у підготовці й виконанні бюджету та складанні бюджетної звітності, сприяє поліпшенню якості їхньої роботи та СУДФ у цілому.

Важливу роль у дослідженні та порівнянні інформації про державні фінанси різних країн відіграє складання платіжного балансу, котрий характеризує, з одного боку, економічний стан країни та її валютно-фінансові відносини з усім іншим світом, а з другого – ефективність світогосподарських зв'язків та участь у міжнародному поділі праці¹.

Нині необхідне постійне вдосконалення методології складання платіжних балансів. На сьогодні МВФ застосовує шосту редакцію Керівни-

¹ Момотюк Л. Є. Методологічні підходи та практика складання платіжного балансу. *Ефективна економіка*. 2013. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2030>.

цтва платіжного балансу та міжнародної інвестиційної позиції (КПБ6), розроблену Комітетом зі статистики платіжного балансу та опубліковану в 2012 р.

Ефективність фінансової системи в цілому значною мірою залежить від прозорості функціонування суб'єктів господарювання державного сектору економіки України. Докладніше цей напрям роозкрито в наступному підрозділі.

3.3. СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ

Підвищення рівня прозорості фінансів державних підприємств можливе лише за таких передумов:

- формування інституційного механізму забезпечення прозорості;
- стимулювання рівня вимогливості населення до розкриття інформації та звітування державних підприємств перед суспільством;
- запровадження стандартів звітності для державних підприємств;
- формування й належне функціонування інститутів, на котрі покладаються зобов'язання забезпечувати (контролювати) прозорість;
- удосконалення організаційно-інформаційних механізмів гарантування прозорості.

Найчастіше рівень прозорості підвищується шляхом законодавчого встановлення обов'язкових вимог та стандартів.

Проблематика забезпечення прозорості у сфері державних фінансів і транспарентності діяльності суб'єктів господарювання держсектору в Україні висвітлювалась авторами в низці праць¹. Необхідність гармонізації міжнародних і національних вимог до забезпечення прозорості зумовили внесення відповідних положень до Угоди про асоціацію України з ЄС². У ст. 346 глави 3 “Управління державними фінансами: бюджетна

¹ Гасанов С. С., Іваницька О. М., Кошук Т. В. Напрями підвищення фінансової стабільності державних підприємств в Україні. *Фінансова глобалізація і євроінтеграція* / за ред. О. Г. Білоруса, Т. І. Єфименко; ДННУ “Акад. фін. управління”. Київ, 2015. С. 316–331; Іваницька О. М. Забезпечення прозорості державних фінансів і фінансової системи України. *Наукові праці НДФІ*. 2014. № 4. С. 13–19; Іваницька О. М., Кошук Т. В. Управління фіскальними ризиками, пов'язаними з діяльністю державних підприємств в Україні. *Фінанси України*. 2017. № 2. С. 64–80.

² Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

політика, внутрішній контроль та зовнішній аудит” розділу V “Економічне і галузеве співробітництво” Угоди йдеться про те, що співробітництво у сфері управління державними фінансами повинне базуватися на міжнародних стандартах і відповідати основоположним принципам підзвітності, прозорості, економності, ефективності та результативності. Крім того, у ст. 263 “Прозорість” частини 2 “Державна допомога” глави 10 “Конкуренція” розділу IV “Торгівля та питання, пов’язані з торгівлею” держпідприємства згадуються безпосередньо. При наданні їм державної допомоги сторони Угоди мають забезпечити прозорість фінансових відносин, яка передбачає: чітке відстеження коштів, виділених органами державної влади прямо чи опосередковано; контроль цілей, на котрі надані кошти, та їхнього використання¹.

Згідно з рекомендаціями Кодексу фіскальної прозорості МВФ, для забезпечення прозорості фінансових потоків держпідприємств у системі формування доходів і здійснення видатків державного бюджету слід оприлюднювати інформацію про квазіфіскальні операції та податкові витрати.

У Меморандумі про економічну і фінансову співпрацю між Урядом України і Міжнародним валютним фондом² – задекларовано зобов’язання України щодо впровадження практики оцінювання фіскальних ризиків³, пов’язаних із діяльністю державних підприємств, включення результатів такого оцінювання до бюджетної документації та їх оприлюднення на веб-сайті Міністерства фінансів України. Також у Меморандумі зроблено акцент на необхідності забезпечення прозорості приватизації об’єктів державної власності, що потребує, зокрема, виконання (посилення) вимог до транспарентності фінансової діяльності цих суб’єктів господарювання.

Виняткова важливість забезпечення високого рівня фіскальної прозорості вимагає розширення “попиту” на неї. Тому доволі поширеним у

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011; Harmonisation of public procurement system of Ukraine with EU standards. 2015. 211 p. URL: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/04/STATE-SUPPORT-STUDY_UKR_20.

² Меморандум про економічну та фінансову співпрацю між Урядом України і Міжнародним валютним фондом. URL: <http://ba.org.ua/wp-content/uploads/2017/03/memorandum-z-mvf.pdf>.

³ У загальному розумінні – ризиків щодо зменшення доходів або збільшення видатків СЗДУ.

світі є оприлюднення інформації з питань бюджету у спрощеній формі, доступній для розуміння та використання не лише вузькому колу експертів, а й широким верствам населення. Це так званий бюджет для громадян. З метою врахування пропозицій громадськості проводяться парламентсько-громадські слухання – обговорення проблем бюджету із залученням її представників. Окрім того, передбачено участь останніх у експертизі оприлюднених планів формування та виконання бюджету¹.

Спеціальних рекомендацій, відображених в окремому документі, стосовно забезпечення прозорості фінансів держпідприємств міжнародними організаціями не розроблено. Проте окремі питання прозорості та розкриття інформації згадуються в Керівних принципах ОЕСР із корпоративного управління на державних підприємствах². Щодо фінансової інформації в цьому документі рекомендовано оприлюднювати: 1) фінансову звітність суб'єктів господарювання державного сектору, складену за міжнародними стандартами для такої звітності; 2) висновки авторитетних аудиторських компаній за результатами проведення обов'язкового аудиту фінансової діяльності державних компаній (особливо великих); 3) інформацію про ризики, пов'язані з діяльністю держпідприємств, і заходи для їх обмеження; 4) інформацію про всі види державної допомоги, наданої таким підприємствам.

У нашій країні зроблено кроки в напрямі створення законодавчої бази з питань прозорості державних фінансів. Закон України “Про доступ до публічної інформації” визначає порядок забезпечення права кожної особи на доступ до інформації, яка становить суспільний інтерес, що є у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації³. У ст. 7 Бюджетного кодексу України йдеться про обов'язкове оприлюднення проекту і закону про Державний бюджет України з усіма додатками до нього, інформації про виконання зведеного бюджету⁴. На її підставі можна зробити висновки про обсяги окремих фінансових потоків держпідприємств у системі формування доходів держбюджету (загальну суму сплачених частини чистого прибутку і ди-

¹ Гасанов С. С., Кудряшов В. П., Балакін Р. А. Зарубіжний досвід забезпечення прозорості операцій у фіскальній сфері та його використання в Україні. *Фінанси України*. 2015. № 11. С. 33.

² OECD Guidelines on Corporate Governance of SOEs. URL: <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf>.

³ Про доступ до публічної інформації : закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/card/2939-17>.

⁴ Іваницька О. М. Забезпечення прозорості державних фінансів і фінансової системи України. *Наукові праці НДФІ*. 2014. № 4. С. 16.

відендів, нарахованих на державну частку) та здійснення його видатків (за відповідними бюджетними програмами).

Закон України “Про відкритість використання публічних коштів” від 11.02.2015 № 183-VIII¹ визначає вимоги до змісту інформації щодо використання публічних коштів, строків її оприлюднення. Вона має оприлюднюватися на єдиному порталі використання публічних коштів у спосіб, що забезпечує вільний безоплатний доступ до неї, можливість анонімного перегляду, копіювання та роздрукування інформації. У свою чергу, у Порядку адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 14.09.2015 № 694², зазначено, що інформація про платіжні транзакції на єдиному казначейському рахунку публікується суб’єктами її надання (у тому числі підприємствами державної й комунальної форми власності) в режимі реального часу та зберігається у вільному доступі протягом трьох років.

Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо корпоративного управління об’єктами державної та комунальної власності” від 02.06.2016 № 1405-VIII³, яким внесено зміни до Закону України “Про управління об’єктами державної власності” від 21.09.2006 № 185-V, передбачено обов’язкове оприлюднення частиною суб’єктів господарювання держсектору – державними унітарними підприємствами – такої інформації:

- квартальної та річної фінансової звітності за останні три роки, включаючи видатки на досягнення некомерційних цілей державної політики та джерела їх фінансування;
- аудиторських висновків щодо річної фінансової звітності за останні три роки, якщо аудит проводився відповідно до вимоги закону або за рішенням наглядової ради підприємства чи органу державної влади, до сфери управління якого підприємство належить.

Нарешті, наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України “Про затвердження методичних рекомендацій щодо забезпечення

¹ Про відкритість використання публічних коштів : закон України від 11.02.2015 № 183-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/183-19>.

² Порядок адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 14.09.2015 № 694. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248479611>.

³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо корпоративного управління об’єктами державної та комунальної власності : закон України від 02.06.2016 № 1405-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1405-19>.

прозорості суб'єктів господарювання державного сектору економіки" від 11.02.2015 № 116¹ рекомендує державним підприємствам (але не зобов'язує їх) розкривати інформацію про основні фінансові показники їхньої діяльності та платежі з їх прибутку, перераховані до державного бюджету.

Доволі поширеним у країнах із розвинутою ринковою економікою є добровільне надання громадськості певної інформації. Останнє робиться, як правило, з метою досягнення репутаційних цілей у результаті візуалізації передової практики (наприклад, оприлюднення компанією за власною ініціативою широкого кола фінансових і нефінансових показників для підвищення її позиції в рейтингу КСВ). Соціальної спрямованості дотримується більшість суб'єктів господарювання, інколи в прихованому вигляді: під час реалізації своїх економічних інтересів вони досягають суспільних результатів, які їм не планували отримати. Зокрема, при застосуванні очисних споруд, налагодженні відносин із місцевими органами влади ці підприємства прямо або опосередковано діють в інтересах громади, на території якої розташовані їх виробничі потужності. Водночас суспільство ставиться до підприємства, його діяльності та виробленої ним і пропонованої ринку продукції відповідно до того, як і на якому рівні воно може виконати завдання, які становлять інтерес для певних соціальних груп². Зокрема, населення "голосує" за певні товари та послуги споживчим попитом, що робить соціально відповідальний бізнес більш конкурентоспроможним. Державні підприємства у цьому плані мають бути флагманами оприлюднення корпоративної консолідованої звітності у конкретній галузі, на певній території чи сфері діяльності.

Утім, прозорість, у тому числі щодо діяльності держпідприємства, не може бути повною. Ця межа обумовлюється необхідністю дотри-

¹ Про затвердження Методичних рекомендацій щодо забезпечення прозорості суб'єктів господарювання державного сектору економіки : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 11.02.2015 № 116. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=03a54309-5c16-447f-af0f-661331c37ecb&title=NakazMinekonomrozvitkuVid11-02-2015-116-proZatverdzhenniaMetodichnikhRekomendatsiiSchodoZabezpechenniaProzorostiDiialnostiSub-ktivGospodariuvanniaDerzhavnogoSektoruEkonomiki->

² Іваницька О. Нові стандарти соціальної відповідальності бізнесу. *Соціально-ринкова економіка: орієнтири для євроінтеграційних трансформацій України*. KAS Policy Paper : Видання Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні, 2015. С. 46–53.

мання комерційної та державної таємниць (насамперед щодо функціонування об'єктів стратегічного значення).

До форм забезпечення прозорості фінансів державних підприємств можна віднести:

- оприлюднення на офіційних веб-сайтах держпідприємств та органів державної влади визначеної законодавством первинної та узагальненої фінансової інформації (з високим ступенем деталізації для експертного кола й у спрощеній формі для широких верств населення);
- обговорення із залученням експертів і громадськості практики й ініціатив щодо змін у законодавстві та/або практиці державного управління, які можуть впливати на фінансову діяльність держпідприємств загалом та їхні фінансові потоки в системі формування доходів і здійснення видатків СЗДУ зокрема (з оприлюдненням відповідних зауважень і пропозицій, а також звітуванням щодо обробки отриманих звернень);
- оприлюднення та обговорення інформації про державну допомогу суб'єктам господарювання та відображення її обсягів у бюджеті;
- оприлюднення та обговорення аргументів щодо доцільності приватизації об'єктів держвласності (з аналізом фінансових показників їхньої діяльності та оцінкою можливого впливу приватизації на доходи та видатки СЗДУ, а також наслідків приватизації з огляду на її вплив на соціально-економічний розвиток регіону);
- обговорення питання щодо забезпечення необхідного рівня обов'язкової прозорості фінансів (з урахуванням вимог дотримання комерційної і державної таємниць).

Важливим для досягнення прозорості діяльності державних підприємств є запровадження стандартів звітності, визнаних міжнародною спільнотою. Зокрема, йдеться про стандарти консолідованої звітності. Реалізація принципів КСВ має ставити дві основні цілі: підвищення рівня довіри суспільства до підприємницьких структур, передусім державного сектору, та реформування системи надання звітності відповідно до міжнародних стандартів і практик¹. Для держпідприємств більшість позицій для розкриття має бути обов'язковою (табл. 3.4).

В Україні зобов'язання щодо дотримання законодавчо встановлених вимог і стандартів прозорості фінансів держпідприємств, не пов'язаних

¹Іваницька О. Нові стандарти соціальної відповідальності бізнесу. *Соціальна ринкова економіка: орієнтири для євроінтеграційних трансформацій України*. KAS Policy Paper : Видання Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні, 2015. С. 46–53.

Таблиця 3.4

Підходи до регулювання формування фінансової звітності, що містить дані про соціально орієнтовану діяльність суб'єкта господарювання в Україні

Питання, що підлягають регулюванню	Державне регулювання	Професійне регулювання
Обов'язковість складання фінансової звітності, що містить дані про соціально орієнтовану діяльність суб'єкта господарювання	Обов'язково для великих державних підприємств	Обов'язково для членів професійного співтовариства / добровільно для інших
Облік соціальних та екологічних витрат	Регулюється наказами, які затверджуються Міністерством фінансів України	Добровільно
Розкриття даних про соціально орієнтовану діяльність суб'єкта господарювання у звітності	Регулюється наказами, які затверджуються Міністерством фінансів України	Здійснюється відповідно до стандарту підготовки соціальної звітності
Обов'язковість подання даних про соціально орієнтовану діяльність суб'єкта господарювання відповідно до міжнародних стандартів	Представлення даних про соціально орієнтовану діяльність суб'єкта господарювання згідно з міжнародним стандартом передбачено листами-регламентами, сьогодні – добровільно	Проект Стандарту підготовки звітності відповідає вимогам GRI
Аудит соціально орієнтованої фінансової звітності	Не є обов'язковим, ініціюється керівництвом	Професійні спілальоти затверджують звітність про соціально орієнтовану діяльність суб'єкта господарювання, проте вона не обов'язково ув'язується з фінансовою звітністю

Складено за: Безверхий К. Соціально-орієнтована звітність підприємства. *Бухгалтерський облік і аудит*. 2015. № 2–3. С. 72.

з фіскальною прозорістю, покладаються на цих суб'єктів господарювання і органи державної влади, до сфери управління яких вони належать. Відповідальність за забезпечення законодавчо регламентованого рівня транспарентності фінансів держпідприємств покладається на ці підприємства та органи державної влади, котрі реалізують фіскальну політику (насамперед Міністерство фінансів України).

Попри підвищення рівня прозорості державних фінансів в Україні з набранням чинності зазначених законів та інших нормативно-правових актів чимало проблем залишаються нерозв'язаними.

У звіті Державного департаменту США про прозорість у бюджетно-податковій сфері за 2015 р.¹ щодо нашої держави констатувалося таке:

- 1) оприлюднена інформація не повна, оскільки не враховує доходів та видатків чотирьох великих державних соціальних фондів, котрі належать до СЗДУ;
- 2) збільшення асигнувань держпідприємствам, зокрема НАК “Нафтогаз України”, не є винятком та здійснюється в значних обсягах, що зменшує достовірність показників ухваленого державного бюджету.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та Міністерство фінансів України видали наказ “Про затвердження Огляду 30 підприємств державного сектору економіки з найбільшими фіскальними ризиками” від 17.06.2016 № 609/565 (далі – Огляд). В Огляді проаналізовано фіскальні ризики, пов'язані з діяльністю 30 великих держпідприємств за підсумками 2014 р. Але в ньому не враховано не лише внески цих суб'єктів господарювання до державних соціальних фондів, а й податки та збори, сплачені ними до місцевих бюджетів. Наведена в Огляді інформація потребує вдосконалення в аспекті як ідентифікації та оцінювання фіскальних ризиків, так і форми її оприлюднення².

В Україні на регулярній основі не розкривається інформація про податкові платежі держпідприємств до державного й місцевих бюджетів: як узагальнені дані, так і в розрізі окремих підприємств.

Формування та затвердження цін (тарифів) на товари і послуги держпідприємств в нашій державі також відбувається непрозоро, що підвищує ризик масових корупційних зловживань.

¹ Отчет государственного департамента США за 2015 финансовый год во исполнение раздела 7031 (b) (3) Закона об ассигнованиях на государственный департамент, зарубежную деятельность и связанные с ней программы на 2015 г. URL: <https://www.state.gov/documents/organization/244792.pdf>.

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

З вересня 2015 р. працює єдиний веб-портал використання публічних коштів (найбільша відкрита база даних з державних фінансів), на якому всі державні й комунальні підприємства мають щокварталу оприлюднювати інформацію про заплановане та фактичне використання таких коштів. Але показник реєстрації суб'єктів господарювання на цьому інтернет-ресурсі становить лише 15 %. Спостерігається також небажання низки державних і комунальних підприємств робити свої витрати прозорими¹.

Проблемою підвищення рівня фіскальної прозорості в Україні є складність оприлюдненої інформації. Це не дає змоги належним чином забезпечити зворотний зв'язок та участь громадян в обговоренні бюджету. Участь громадян у бюджетному процесі не закріплена в чинній законодавчій та нормативно-правовій базі в конкретній формі участі й щодо процедур урахування пропозицій і відбувається нерегулярно².

Попри міжнародні вимоги до підвищення рівня прозорості діяльності держпідприємств, лише частина останніх оприлюднила фінансову звітність та провела аудит фінансової звітності із залученням авторитетних аудиторських компаній³.

У нашій державі не проводяться підготовка, оприлюднення та обговорення обґрунтування доцільності приватизації об'єктів державної власності з аналізом фінансових показників їхньої діяльності та оцінкою можливого впливу приватизації на доходи і видатки СЗДУ, а також соціально-економічний розвиток регіону.

В Україні не складається звіт про державну допомогу суб'єктам господарювання, а її обсяги за всіма видами не відображаються в бюджеті⁴.

У Стратегії реформування системи управління державними фінансами в Україні на 2017–2020 роки передбачено реалізацію низки заходів з метою подальшого підвищення рівня фіскальної прозорості. Зокрема, такими напрямками визначено розроблення “бюджету для громадян” з конкретизацією видів оприлюдненої інформації та форм її надання (у максимальному спрощеному вигляді), а також забезпечення участі громадськості у

¹ Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України № 142-р від 08.02.2017. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249797370>.

² Там само.

³ Іваницька О. М., Кошук Т. В. Управління фіскальними ризиками, пов'язаними з діяльністю державних підприємств в Україні. *Фінанси України*. 2017. № 2. С. 64–80.

⁴ Портал державної допомоги. URL: <http://pdd.amc.gov.ua/main/home/amkuforms>.

бюджетному процесі. Останнє передбачає законодавче визначення механізму участі громадян на різних стадіях бюджетного процесу, розроблення й затвердження системи громадських слухань/консультацій¹. Також у Стратегії серед заходів з удосконалення управління фіскальними ризиками, пов'язаними з діяльністю держпідприємств, вказано включення оцінки цих ризиків до середньострокової бюджетної документації, складання та оприлюднення звіту про найбільші фіскальні ризики. Впровадження таких заходів важливе для підвищення прозорості державних фінансів в Україні. Утім, для забезпечення належного рівня прозорості фінансових потоків державних підприємств у системі формування доходів та здійснення видатків СЗДУ слід зробити такі кроки.

1. Законодавчо встановити вимоги до обов'язкового оприлюднення інформації про квазіфіскальні операції, що безпосередньо пов'язані з діяльністю держпідприємств.

2. Визначити порядок і процедури практики складання та оприлюднення звіту про державну допомогу суб'єктам господарювання. Для цього слід адаптувати досвід Німеччини щодо складання такого звіту кожні два роки². У звіті мають зазначатися всі види державної допомоги (зокрема, субсидії з бюджету та податкові пільги), обґрунтування щодо їх надання, а також загальна сума в динаміці за роками (варто охоплювати чотирирічний період). Крім того, вважаємо за доцільне обсяги державної допомоги в розрізі її видів відобразити в бюджеті.

3. Оприлюднювати інформацію про платежі держпідприємств до бюджету всіх рівнів та державних соціальних фондів. Потрібно законодавчо визначити необхідність розкриття інформації у вигляді річної та квартальної звітності за всіма видами платежів, зокрема податкових платежів держпідприємств до державного й місцевих бюджетів. Слід передбачити форми такої звітності, перелік показників, котрі підлягають обов'язковому оприлюдненню. Таке звітування дасть змогу оцінити

¹ Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України № 142-р від 08.02.2017. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249797370>.

² Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2013 bis 2016 (25. Subventionsbericht). Deutscher Bundestag. Drucksache 18/5940. URL: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Subventionspolitik/2015-08-26-subventionsbericht-25-vollstaendig.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

внесок державних підприємств у соціально-економічний розвиток регіону, що, у свою чергу, підвищить рівень обґрунтованості рішень щодо приватизації державних підприємств, їх реструктуризації і вжиття інших управлінських заходів, що вирішують долю таких підприємств, та місцевої громадськості.

4. Оприлюднювати звіт про фінансові ризики, попередньо вдосконаливши методику оцінювання найбільших фінансових ризиків, пов'язаних із діяльністю держпідприємств, з урахуванням зауважень і пропозицій експертів у сфері державних фінансів. Зокрема, посилити превентивну складову при оцінюванні потенційних загроз, обумовлених із діяльністю державних підприємств¹.

5. Передбачити посилення відповідальності за невиконання обов'язкових вимог до прозорості фінансів держпідприємств; оприлюднювати їхні фінансові плани; проводити оцінювання й оприлюднення показників фінансової стійкості держпідприємств відповідно до вимог міжнародних організацій, а також здійснювати ранжування підприємств за критерієм фінансової стійкості; передбачити оприлюднення інформації про соціальні функції держпідприємств і оприлюднення списку підприємств, які функціонують на некомерційних засадах (із обґрунтуванням, у чому полягає їхня соціальна значимість); запровадити обов'язкову підготовку, оприлюднення та обговорення питань обґрунтування доцільності приватизації об'єктів державної власності з аналізом фінансових показників їхньої діяльності й оцінкою можливого впливу приватизації на доходи і видатки СЗДУ, а також на розвиток регіону; збільшити рівень прозорості формування і затвердження цін і тарифів на товари і послуги, котрі надаються державними підприємствами, якщо така процедура не порушує державну таємницю.

3.4. ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ СУСПІЛЬНОЇ ДОВІРИ ДО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

У ході реформування СУДФ однією з ключових місій на інституційних засадах є відновлення взаємної довіри між державою та суспільством, довіри спільноти до здійснюваної фінансової політики та діяльності інституту державних фінансів. Така довіра матиме й чіткий економічний вимір, формуючи позитивні очікування, споживчі настрої,

¹ *Іваницька О. М., Кошук Т. В.* Управління фінансовими ризиками, пов'язаними з діяльністю державних підприємств в Україні. *Фінанси України*. 2017. № 2. С. 64–80.

підприємницький та інвестиційний клімат. Це дає підстави розраховувати на консолідацію спільноти довкола завдань здобуття реальної всеосяжної незалежності як запоруки фінансово-економічного процвітання та розвитку на інноваційних засадах¹. Соціальні зміни, що наразі відбуваються в українському суспільстві, вимагають нових усвідомлених дієвих підходів до усталених і ніби відомих соціальних феноменів, до яких, зокрема, належить міжособистісна та інституціональна довіра. Необхідність дослідження потенціалу суспільної довіри до реформування СУДФ як механізму взаємодії і підґрунтя соціального капіталу набуває особливої актуальності в Україні², котра перебуває у стані всеохоплюючого реформування та комплексної і системної модернізації.

Важливими цілями реформування СУДФ є:

- досягнення довіри населення, що має супроводжуватися викоріненням корупції на всіх ланках системи³, структурними змінами в управлінні як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях, новою кадровою політикою;
- якісне та ефективне адміністрування доходів і видатків через модернізацію механізмів контролю, підвищення результативності й ефективності управління державними фінансами⁴.

Зміни в інститутах управління державними фінансами, що спрямовані на подолання відставання у формуванні інституційного середовища функціонування системи державних фінансів із втіленням кращих українських та закордонних зразків є актуальною темою наукових досліджень⁵.

Довіра громадськості до держави, її спроможності ставити та розв'язувати стратегічні завдання, гарантувати й підтримувати норми і правила суспільного порядку є основою суспільного договору, на якому базу-

¹ Бюджетна політика: прагматичні підходи до стратегічних рішень / К. В. Аврамченко, А. Л. Дешко, Я. А. Жаліло та ін. Київ : СТ-ДРУК, 2016. С. 104.

² Колісник О. В. Контент суспільної довіри в сучасному соціумі. *Актуальні проблеми філософії та соціології*. 2015. № 5. С. 114.

³ Україна. Звіт з технічної допомоги: реформування державної фіскальної служби. Доповідь МВФ по країні № 16/48. 2016. Лютий. С. 11. URL: <https://www.imf.org/external/lang/ukrainian/pubs/ft/scr/2016/cr1648u.pdf>.

⁴ Дробовоз Ю., Дубровський В. Інституційні проблеми української податкової системи та шляхи їх вирішення. Аналітична розробка. Київ : Реанімаційний пакет реформ, 2015. С. 23–24.

⁵ Савчук Н. В. Світовий досвід реформування бюджетної системи та уроки для України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Вип. 6, ч. 1. С. 124–128.

Таблиця 3.5

ВВП на одну особу та Індекс довіри до політиків

Групи країн (ранг у світовому рейтингу)	Усереднений ВВП на одну особу по групі, дол. США	Індекс громадської довіри до політиків
1–10	64 804	5,22
11–20	42 744	4,88
21–30	30 497	3,82
31–40	19 897	3,13
41–50	14 301	3,01
51–60	10 206	2,88
61–70	7 328	2,32
71–80	5 547	3,02
81–90	4 093	2,32
91–100	3 187	2,93
100–110	1 796	2,90
111–138	653	2,80

Розраховано та складено за: The Global Competitiveness Report 2015–2016: World Economic Forum / ed. X. Sala-i-Martin ; Columbia University Chief Advisor of The Global Competitiveness. Geneva : [s. n.], 2015. P. 10–11. URL: http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf.

ється держава. Наявність такого договору становить базис взаємної довіри також між спільнотами¹.

Важливість суспільної довіри, її вплив на економічний розвиток характеризує табл. 3.5. Про щільну кореляцію між Індексом довіри до політиків та ВВП на одну особу свідчить рис. 3.1.

Потреба в теоретичному осмисленні феномену суспільної довіри до реформування СУДФ зумовлена не лише відчуттям її кризи в локальних осередках окремого соціуму, а й загальною тенденцією до зниження (або підвищеного запиту) рівня довіри, властивою також суспільствам із достатніми політичними та економічними підставами для утвердження так званої культури довіри². Довіра є доволі складним соціокультурним і суспільно-психологічним поняттям, природа якого може досліджуватись нарівні з природою походження самого людства. На думку окремих науковців, у довірі найважливішим є її соціально-

¹ Криза довіри і прагматизм в економічній політиці. *Дзеркало тижня*. 2016. 25 берез. URL: <https://dt.ua/macrolevel/kriza-doviri-i-pragmatizm-v-ekonomichniy-politici-.html>.

² *Нападиста В.* Феномен довіри у соціогуманітарному дискурсі сучасної України. *Наукові записки. ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2015. Вип. 1 (81). С. 207.

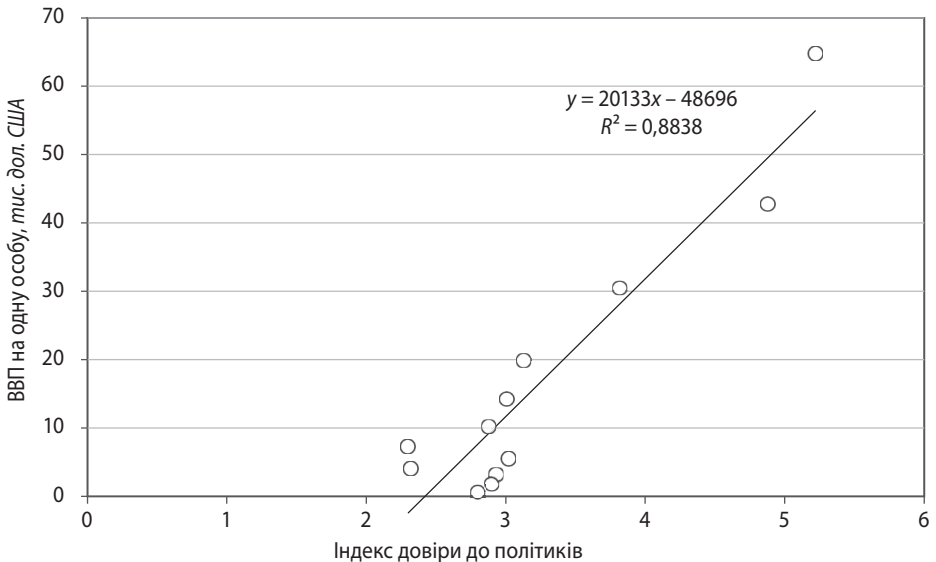


Рис. 3.1. ВВП на одну особу по групі та Індекс довіри до політиків

Розраховано та складено за: The Global Competitiveness Report 2015–2016: World Economic Forum / ed. X. Sala-i-Martin ; Columbia University Chief Advisor of The Global Competitiveness. Geneva : [s. n.], 2015. P. 10–11. URL: http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf.

економічне підґрунтя, що є базисом та інституційним фундаментом, без якого всі інші чинники перестають діяти в принципі¹. Суспільна довіра, переконливо доводить один із фундаторів соціального капіталу Ф. Фукуяма, живиться традиціями, а не раціональним розрахунком. Вони є шляхом до процвітання держави². Загалом довіра реалізується через усю систему економічних відносин. Гроші, кредит, депозит, валютні резерви та ін. є не що інше, як певні економічні форми інституту довіри³.

¹ Дзюблюк О. Соціально-економічні засади суспільної довіри до банківського сектору. *Вісник ТНЕУ*. 2016. № 2. С. 56.

² Фукуяма Ф. Доверие: Социальные добродетели и путь к процветанию. Москва, 2004. С. 8.

³ Інституційні трансформації соціально-економічної системи України : монографія / за ред. А. А. Гриценко ; НАН України, ДУ "Інститут економ. та прогнозування". Київ, 2015. С. 18; Інститут довіри в координатах економічного простору-часу : монографія / за ред. А. А. Гриценко ; НАН України, ДУ "Інститут економ. та прогнозування". Київ, 2012. С. 7.

Довіра до реформування СУДФ у сучасному суспільстві тісно пов'язана з інституціоналізацією, тобто базується на наявності твердих формальних і стійких неформальних норм та правил сфери фінансів, які дають можливість із максимальною ймовірністю очікувати від інших членів суспільства (у тому числі держави) дотримання певних стандартів поведінки. Це – одна з опор довіри, шляхом розбудови якої Україна наразі намагається просуватися завдяки перебудові законодавства, насамперед упровадженню засад “здорової” фінансової системи на засадах реалізації меморандуму з МВФ, утворенню відповідних інституцій у сферах громадського контролю, протидії корупції, економічної прозорості, забезпечення правопорядку тощо. Формальний бік цього питання ефективно вирішується через імпорт фінансових інститутів і запитання до влади чиновників із великим позитивним досвідом, котрі не обтяжені системною інерцією “інституційних пасток”, наявних в Україні, а також певною мірою контролюється міжнародними організаціями. Цей напрям однозначно важливий, оскільки має запобігати негативним трендам в інституційній реконсолідації суспільства¹.

Довіра “цементує” інституційні засади СУДФ. Це означає, що очікування й учасників фінансового ринку, і суспільства загалом формуються на основі раціональних тлумачень. Якщо індивідууми дотримуються певного набору фундаментальних цінностей сфери управління державними фінансами, то передбачення учасників фінансового ринку істотно не суперечать розвиткові реальних подій. Коли ж зміни цінностей сфери управління державними фінансами відбуваються надто динамічно, очікування не встигають адаптуватися². Варто зауважити, що економічна теорія висуває беззаперечні аргументи на користь того, що фінансові ринки, особливо ті, котрі базуються на використанні кредитів (тобто мають невеликі капітали порівняно з обсягом активів, котрі ставлять на карту), можуть виявитися доволі “крихкими” і зазнають кризи довіри³.

Проте довіра має й невід'ємну другу опору, яка часто випадає з поля зору. Це – інституційна самоідентифікація членів суспільства, тобто віднесення ними самих себе до спільнот, яким властиві ці усталені норми та правила поведінки. Іншими словами, суб'єкт має “побачити себе” в

¹ Криза довіри і прагматизм в економічній політиці. *Дзеркало тижня*. 2016. 25 берез. URL: https://dt.ua/macrolevel/kriza-doviri-i-pragmatizm-v-ekonomichniy-politici-_html.

² Сорос Дж. Криза глобального капіталізму. Київ : Основи, 1999. С. 91.

³ Рейнхарт К. М., Рогофф К. С. На этот раз все будет иначе. Механизмы финансовых кризисов восемь столетий одни и те же. Москва : Карьера Пресс, 2012. 528 с. (С. xlviii).

дотриманні фінансових норм, зрозуміти оптимальність виконання відповідних правил для бажаного позиціонування в глобальній фінансовій системі, встановлення зв'язків із контрагентами, планування й втілення фінансового розвитку. У фінансовій поведінці це – законслухняність, добросовісність сплати податків, соціальна відповідальність, запровадження ефективного управління державними фінансами тощо. Якщо інституціалізація як глобально уніфікований процес цілком може відбуватися через імпорт фінансових інститутів і навіть бути предметом зовнішнього управління державними фінансами, то фінансово-економічна самоідентифікація – суто “домашнє завдання” національних фінансових інститутів, оскільки впливає зі спроможності самих державних службовців розгледіти можливості реалізації фінансових інтересів суспільства у загалом уніфікованому середовищі. Самоідентифікація є ключовим моментом відновлення довіри у прагматичному суспільстві. Отже, на прагматичних засадах має базуватися й відновлення суспільної довіри до реформування СУДФ та загалом фінансової політики в Україні¹.

Суспільна довіра до СУДФ на інституційному рівні має ґрунтуватися на трьох ключових соціально-економічних передумовах, що відображають найважливіші й тісно взаємопов'язані аспекти:

- довіра до сектору державних фінансів як інституту фінансового ринку;
- довіра до урядових інститутів загалом.

Довіра виникає за наявності бажаного блага й очікування користі. До того ж довіра – це гуманна та гуманістична позиція, можлива за наявності загальної установки на довіру.

Недовіра виникає внаслідок появи суперечностей, наявності конфлікту інтересів і цілей “часткового суперництва”. Вона є наслідком: неефективності традиційних організаційно-управлінських засобів і заходів²; ціннісно-інституційної деградації важливих сегментів фінансового ринку, яка спричинила глобальну фінансову кризу³; побоювань, викликаних ви-

¹ Криза довіри і прагматизм в економічній політиці. *Дзеркало тижня*. 2016. 25 берез. URL: https://dt.ua/macrolevel/kriza-doviri-i-pragmatizm-v-ekonomichniy-politici_.html.

² Яременко В. Г. Інститут доверия в координатах микроэкономической модели рационального выбора. *Наукові праці ДонНТУ. Сер.: економічна*. 2009. Вип. 37-3. С. 11. URL: http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Npdntu_ekon/2009_37_3/11.pdf.

³ Білошицький С. Криза довіри громадськості до представницьких політичних інститутів. *Політичний менеджмент*. 2009. № 2. С. 56. URL: <http://dSPACE.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/59780/06-Biloshytskyi.pdf?sequence=1>.

нятковою чесністю та безкомпромісністю або, навпаки, бажанням заподіяти шкоду. Недовіра можлива з причин: відсутності видимих результатів діяльності фінансових інститутів і прозорості у прийнятті ними рішень; корупції, яка зумовлює неефективну діяльність уряду й знижує рівень легітимності влади і стає причиною порушення прав та свобод громадян¹.

Учасники конфлікту в цьому випадку вдаються до всіх можливих засобів і дій, як силових, так і несилових, поглиблюючи нестабільність у суспільстві, його роз'єднаність, що руйнує соціальну довіру, як і загалом соціальний капітал, унеможливаючи вияви цих вагомих ресурсів соціальних відносин громадянського суспільства, яке ми сподіваємось, нарешті, побудувати. Протистояти негативним аспектам соціальної дійсності необхідно, й одним із способів цього є наразі звернення уваги суспільства на проблему суспільної довіри до реформування СУДФ як базового елементу соціального капіталу, з метою її подальшого свідомого підтримання та розвитку на основі відповідних соціально-політичних і соціально-економічних реформ не тільки на внутрішньо- чи міжгруповому, а й на інституційному рівні².

Існує ще одна причина посилення недовіри одночасно зі зростанням довіри. Справа в тому, що зі збільшенням відкритості партнерів посилюються пов'язані з нею ризики (можливі негативні наслідки обману довіри). Справді, чим соціально ближчі партнери по взаємодії, тим вони вразливіші один для одного. Висока оцінка ризиків, що виникають у результаті відкритості суб'єкта й партнера по взаємодії, може спричинити зростання недовіри. У таких відносинах недовіра, на відміну від довіри, часто не має об'єктивних підстав, оскільки не підтверджується жодними негативними фактами. Подібна необґрунтована недовіра доволі типова для релевантних відносин в інституті державних фінансів і мало залежить від доказів надійності партнера. Знизити недовіру допоможуть тільки гарантії безпеки³.

Недовіра більшості громадян до фінансових інститутів, зокрема безпосередньо управління державними фінансами, відчуття своєї безо-

¹ Кучабський О. Г., Погорілий С. С. Довіра до органів публічної влади як ключовий фактор ефективності системи державного управління. *Публічне управління: теорія і практика*. 2013. Вип. 1. С. 103. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_1_19.

² Колісник О. В. Контент суспільної довіри в сучасному соціумі. *Актуальні проблеми філософії та соціології*. 2015. № 5. С. 114.

³ Мельник В. П. Факторы доверия и недоверия в хозяйствовании. *Научные труды ДонНТУ. Сер.: экономическая*. 2009. Вып. 37-1. С. 71, 72, 76.

радності й неповноцінності перед державою, владою, залежності від її “гідних” лідерів – є зворотним боком феномену дуоінституціоналізації. Єдиний шлях підвищення рівня довіри до таких інститутів, коли останні почнуть у суспільстві набувати легітимного статусу, визнання, – ситуація, коли їхнє інституційне формування буде не декларативним, заснованим “згори”, а ґрунтуватиметься саме на згоді людей, їхньому долученні до фінансово-економічної діяльності, на нових принципах і нормах (прозорості та відкритості), котрі відповідають цілям розбудови соціально орієнтованої економіки в Україні. За таких умов інституційна система набуватиме в суспільстві демократичного характеру та сенсу¹.

Проблеми взаємної довіри, яка базується на правових нормах і творчій взаємодії, є ключовими в період реформування СУДФ. Про це свідчить зіставлення таких оцінних показників, як якість правових інститутів, захищеність від корупції, інфраструктура, забезпечення прав інтелектуальної власності (табл. 3.6).

Слід зауважити, що високі значення показника “Суспільна довіра до урядових інститутів” у Сінгапурі, Норвегії, Фінляндії, Нідерландах та Швейцарії свідчать про те, що в цих країнах склалися сприятливіші умови управління державними фінансами. В Україні цей показник критично малий (2,8 бала в 2016 р.), що, наприклад, менше на 1,2 бала й на 1 бал, ніж у Казахстані та Естонії відповідно.

За даними опитувань громадської думки в різних країнах, зменшується довіра громадян до інститутів адміністративного менеджменту сфери державних фінансів, а державні програми сприймаються ними як не ефективні. У зв’язку з цим держави постали перед проблемою перегляду СУДФ і загалом цілих механізмів регулювання суспільних відносин.

Високий рівень довіри означає очікування великого блага, а найнижчий – сумніви. У першому випадку йдеться про страх багатого втратити, у другому – про невисловлені побоювання. При цьому здобутки від виправдання довіри й втрати в результаті підтвердження недовіри здебільшого ні якісно, ні кількісно, ні, тим більше, психологічно не є еквівалентними².

До того ж проблема розвитку правових інститутів є ключовою і для формування загального інвестиційного клімату. В країнах із високим

¹ Бунецький Л. Інституційні процеси в Україні: ідентифікація, самоорганізація і світовий досвід. URL: http://old.filos.lnu.edu.ua/bulletin_philosophy/ua/docs/visnyk03/articles/12.pdf.

² Мельник В. П. Факторы доверия и недоверия в хозяйствовании. *Научные труды ДонНТУ. Сер.: экономическая*. 2009. Вып. 37-1. С. 74–75.

Таблиця 3.6

Рейтинг складових інституційного фактора в окремих країнах світу

Країна	Суспільна довіра до урядових інститутів		Якість правових інститутів		Захищеність від корупції		Забезпечення прав інтелектуальної власності		Інфраструктура	
	2011	2016	2011	2016	2011	2016	2011	2016	2011	2016
Сінгапур	6,4	6,3	6,11	6,01	6,7	6,6	6,1	6,2	6,33	6,49
Швеція	5,8	5,4	6,06	5,58	6,4	5,9	6,0	5,8	5,74	5,56
Фінляндія	5,0	5,7	5,98	6,10	6,2	6,7	6,2	6,3	5,62	5,45
Данія	5,4	4,9	5,94	5,45	6,5	6,4	5,9	5,6	5,89	5,54
Швейцарія	5,1	5,5	5,78	5,77	6,1	6,3	6,1	6,2	6,15	6,20
Нідерланди	5,1	5,4	5,61	5,60	6,0	6,1	5,8	6,0	6,02	6,30
Канада	4,4	4,7	5,57	5,44	5,7	5,9	5,4	5,8	5,88	5,73
Великобританія	3,4	4,5	5,34	5,46	5,7	6,0	5,7	6,0	6,09	6,03
Німеччина	3,7	4,7	5,27	5,22	5,6	5,5	5,6	5,7	6,35	6,12
Японія	3,2	4,5	5,18	5,51	5,2	6,3	5,3	6,1	5,69	6,21
Франція	3,7	3,6	5,00	4,78	5,1	5,2	5,8	5,8	6,30	6,04
США	3,2	3,5	4,64	4,82	4,6	5,1	5,0	5,8	5,68	5,87
Китай	4,2	4,0	4,32	4,15	3,7	4,0	4,0	4,0	4,63	4,73
Індія	2,3	4,0	3,84	4,06	3,5	4,1	3,5	4,2	3,60	3,72
Бразилія	2,1	1,4	3,72	3,23	2,6	3,1	3,2	3,7	3,99	3,92
Польща	2,5	2,4	4,17	4,07	4,9	4,8	3,7	4,0	3,87	4,30
Грузія	2,8	2,8	3,97	4,38	5,3	5,7	2,8	3,3	3,95	4,20
Казахстан	3,3	4,0	3,54	4,16	3,4	4,0	2,6	3,9	3,10	4,25
Латвія	2,4	2,6	3,87	4,18	4,2	4,8	3,6	4,3	4,12	4,47
Естонія	3,9	3,8	4,99	5,03	5,5	5,9	4,8	5,2	4,71	4,87
Україна	2,0	2,8	2,98	3,07	2,6	2,9	2,6	3,1	3,87	4,07

Примітка. Оцінка за семібальною шкалою.

Складено за: The Global Competitiveness Report 2011–2012: World Economic Forum / ed. X. Sala-i-Martin. Geneva : [s. n.], 2011. P. 18, 391–394, 514, 520. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf; The Global Competitiveness Report 2014–2015: World Economic Forum / ed. X. Sala-i-Martin. Geneva : [s. n.], 2014. P. 16–17, 407, 409–410. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf; The Global Competitiveness Report 2015–2016: World Economic Forum / ed. X. Sala-i-Martin ; Columbia University Chief Advisor of The Global Competitiveness. Geneva : [s. n.], 2015. P. 10–11. URL: http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf.

рівнем розвитку правових інститутів є високі та належні гарантії для розвитку бізнесу¹. Зниження суспільної довіри до державних інституцій відзначається в численних соціологічних дослідженнях в різних спільнотах на усіх рівнях². Україна не є винятком із загальних світових тенденцій. Згідно з останніми даними, серед усіх країн Європи наша країна характеризується найменшим рівнем інституційної довіри³. Соціологічні опитування демонструють тенденцію зниження рівня суспільної довіри українського соціуму, передусім до фінансових інститутів⁴. З 2011 по 2016 р. в Україні показник якості правових інститутів майже не змінився (див. табл. 3.6), що перешкоджає прискореному реформуванню СУДФ в Україні.

Про важливість якості інститутів свідчить таке. Глобальний індекс конкурентоспроможності (Global Competitiveness Index, GCI) у редакції 2016–2017 рр. був побудований для 138 країн командою Всесвітнього економічного форуму. Індекс складається зі зважених 12 підіндексів, що характеризують різні аспекти конкурентоспроможності. Індекс та підіндекси оцінювалися за семибальною шкалою. Перший блок індексів – якість інститутів. Найвищі оцінки якості інститутів у Фінляндії, Сінгапуру, Швейцарії (відповідно – 6,13, 6,10, 6,01), найнижчі – у Чаду, Ємену, Венесуели (2,68, 2,60, 2,16). Звісно, прямої залежності між оцінкою якості інститутів та ВВП на одну особу не може існувати, оскільки крім інститутів на добробут нації впливають багато інших факторів. Проте, тенденцію вдалося виявити.

Звіт про Глобальний індекс конкурентоспроможності⁵ пропонує класифікувати розвиток країн за трьома основними та двома проміжними етапами:

- етап 1 (розвиток за рахунок факторів);
- етап 2 (розвиток за рахунок ефективності факторів);
- етап 3 (розвиток за рахунок інновацій).

¹ Коваленко Ю. М. Формування інституційних передумов розвитку фінансового сектору економіки України. *Економіка України*. 2011. № 7. С. 22.

² Штомка П. Доверие – основа общества / пер. с пол. Н. В. Морозовой. Москва : Логос, 2012. С. 409.

³ Головаха Є. Почніть з себе. URL: <http://www.alter-idea.org.ua/yevgen-golovaha-rochnit-z-sebe/>.

⁴ Кому більше довіряють українці: владі, громадськості, ЗМІ? URL: http://www.dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/komu-bilshe-dovirjayut-ukrainci-vladi-gromadskosti-zmi_.htm; Якою мірою Ви довіряєте політичним партіям? URL: http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=1086.

⁵ The Global Competitiveness Report 2015–2016: World Economic Forum / ed. X. Sala-i-Martin; Columbia University Chief Advisor of The Global Competitiveness. Geneva : [s. n.], 2015.

Таблиця 3.7

Усереднений індекс якості інститутів та середній ВВП на одну особу

Групи країн	Етапи розвитку	Кількість країн	Усереднений індекс якості інститутів	Середній ВВП на одну особу, дол. США
1	1. Факторний	35	3,58	1 007
2	Проміжний 1–2	17	3,67	7 643
3	2. Ефективність факторів	31	3,77	5 420
4	Проміжний 2–3	19	4,08	13 000
5	3. Інновації	36	5,07	40 792

Розраховано та складено за: The Global Competitiveness Report 2015–2016: World Economic Forum / ed. X. Sala-i-Martin ; Columbia University Chief Advisor of The Global Competitiveness. Geneva : [s. n.], 2015. P. 10–11. URL: http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf.

Також виокремлюють два проміжних етапи: від 1-го до 2-го, від 2-го до 3-го. Для п'яти груп країн було розраховано усереднені ВВП на одну особу та значення якості інститутів (табл. 3.7, рис. 3.2).

Незважаючи на красномовність результату, він має сприйматися із застереженням, оскільки йдеться про *групи* країн. Ефект від реформ інститутів, їх покращання мають бути при переході від групи до групи¹.

Тісний зв'язок спостерігається між економічним зростанням і якістю правових інститутів та рівнем довіри й управліннями установи. Крім вказаних видів довіри, у рамках теми дослідження є потреба в розумінні саме інституціональної довіри.

Під час реформування СУДФ підтримка уряду потрібна всім суб'єктам цього процесу у зв'язку з тим, що є потреба в якісних нормативно-правових актах, законах, котрі б регулювали цю діяльність, гарантіях прозорих і чесних “правил гри” в управлінні державними фінансами.

Співвідношення рівня інституціональної і міжособистісної (міжособистісна є фундаментом будь-якого суспільства) довіри можна вважати своєрідним “термометром здоров'я суспільства”. Розрізняють чотири варіанти такого співвідношення крізь призму управління державними фінансами:

- висока особистісна та інституціональна довіра (суспільство володіє значним соціальним капіталом, а влада, у свою чергу, сприяє його збереженню й відтворенню; управління державними фінансами розвивається в сприятливому середовищі);

¹ Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / пер. с англ. Д. Павлов, В. Кириченко, М. Колопотин. Москва : АСТ-Эрмак, 2004. 730 с.

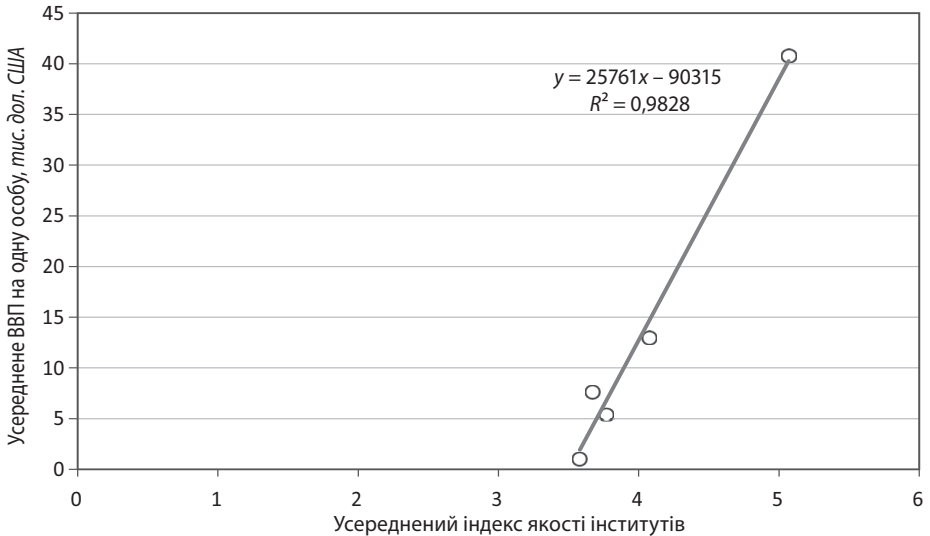


Рис. 3.2. ВВП на одну особу та якість інститутів

Розраховано та складено за: The Global Competitiveness Report 2015–2016: World Economic Forum / ed. X. Sala-i-Martin ; Columbia University Chief Advisor of The Global Competitiveness. Geneva : [s. n.], 2015. P. 10–11. URL: http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf.

- високий рівень особистісної довіри за низького рівня довіри інституціональної (суспільство існує автономно від влади; розвиток фінансових інститутів можливий за умови бажання, високої активності та економічної можливості громадянського суспільства);
- високий рівень інституціональної довіри за низького рівня довіри особистісної – суспільство не може функціонувати самостійно, воно залежить від влади (реформування СУДФ можливе, але з відчутними перешкодами під час кооперації та взаємодії всередині фінустанов. Непорозуміння всередині цих структур уповільнюватиме реформування та системну й комплексну модернізацію);
- низька особистісна та інституціональна довіра – соціальна взаємодія в суспільстві “паралізована”, влада не здатна контролювати ситуацію, координаційні дії ускладнені через взаємну недовіру. Реформування СУДФ за таких умов майже неможливе.

Розглянувши всі чотири варіанти співвідношень довіри та їхні наслідки для управління державними фінансами, стає очевидним, що брак довіри в українському суспільстві є однією з причин труднощів запланованої модернізації та реформування.

Формування відносин довіри між партнерами особливо вагоме в країнах із низьким рівнем виконання нормативно-правових актів і рішень судово-правової системи. Концепція довіри особливо актуальна для ризикового виду діяльності фінансових інститутів.

Відновлення довіри – завдання першого порядку. Оскільки альтернатива – занурення в міжгрупові конфлікти та остаточна втрата суб'єктності власного розвитку, що в глобалізованому світі однозначно призводить до фактичної втрати національного суверенітету¹.

У підсумку варто зазначити, що параметри розкриття інституціональних аспектів суспільної довіри до реформування СУДФ мотивують до пошуку взаємовигідних альтернатив співпраці на благо всіх представників суспільства, а брак уваги до суспільної довіри руйнує його поступ в умовах глобалізації. Тож ми обов'язково повинні враховувати й не замовчувати значення цього явища для українського суспільства.

Основними перспективними тенденціями посилення рівня суспільної довіри до реформування СУДФ є:

- відновлення довіри до фінансової системи, що реалізується значною мірою під тиском вимог суспільства шляхом модернізації базових фінансових інститутів, віртуалізації фінансових процесів на базі цифрової економіки;
- урахування регуляторними новаціями інтересів основних драйверів змін, а саме: домогосподарств, суб'єктів господарювання, формальних інститутів громадянського суспільства²;
- законодавчі зміни антикорупційного спрямування, здійснення люстрації, запобігання корупції у сфері державних закупівель;
- громадський контроль, що охоплює проблемні питання правових аспектів фінансово-економічних відносин, здійснення експертизи проектів нормативно-правових актів сфери державних фінансів, надання пропозицій, рекомендацій;
- посилення публічності, прозорості й відкритості управління державними фінансами³;

¹ Криза довіри і прагматизм в економічній політиці. *Дзеркало тижня*. 2016. 25 берез. URL: https://dt.ua/macrolevel/kriza-doviri-i-pragmatizm-v-ekonomichniy-politici_.html.

² *Єфименко Т. І.* Концептуальні засади подальшого розвитку системи управління державними фінансами. *Економіка України*. 2017. № 3 (664). С. 6.

³ *Даудова Г. В.* Державна інформаційна політика в контексті реформування системи державних фінансів. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 2 (45). С. 3.

- спільна моніторингова діяльність експертної, журналістської та громадської спільнот щодо реформування СУДФ;
- упровадження спеціальної системи інформаційно-аналітичного й науково-теоретичного забезпечення розроблення, впровадження, моніторингу, аналізу та оцінювання СУДФ. Інституалізація запропонованих заходів потребує внесення змін і доповнень до Бюджетного кодексу України в частині створення регламенту про доступ суб'єктів господарювання до інформації з питань державних фінансів, який передбачав би перелік документації та інформаційних матеріалів для громадянського суспільства, що підлягає обов'язковому оприлюдненню через друковані й електронні ЗМІ та масові комунікації, Інтернет, а також про механізми участі громадськості в бюджетному процесі. Крім того, доцільно розширити види інформації за змістом доданням до ст. 10 Закону України “Про інформацію”¹ словосполучення “інформація про інститут управління державними фінансами”;
- зростання впливу соціокультурних та інших чинників на структуру й функціонування фінансових інститутів.

Підвищенню рівня суспільної довіри сприятиме побудова інституційного забезпечення структурної модернізації інституту державних фінансів – на зразок інститутів фінансового розвитку, законодавчої бази перебудови фінансової сфери, нормативного врегулювання щодо управління державними фінансами, інформатизації сфери державного управління, а саме: розроблення медіа-плану, який охоплює фази активності проведення інформаційно-комунікаційного супроводу реформування СУДФ; підготовка інформаційних матеріалів; вибір інформаційних каналів комунікації.

У підсумку варто зауважити, що тривала поважна репутація плюс величезний досвід разом утворюють безцінний капітал довіри суспільства до інституту державних фінансів, який і визначає саму можливість накопичення цим сектором грошових ресурсів, котрі потрібні нашій країні для стимулювання інноваційного розвитку, економічного зростання та становлення інституційного порядку.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3

Інституційний підхід передбачає розгляд інституту управління державними фінансами як динамічної системи, що постійно вдосконалюється

¹ Про інформацію : закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

та адаптується до основних завдань соціально-економічного розвитку. Економічна сутність управління державними фінансами як інструменту регулювання розвитку економіки полягає у використанні бюджетної архітектури, що визначається оптимальними співвідношеннями між елементами бюджетної системи для впливу на динаміку економічного зростання.

Система управління державними фінансами є важливим економічним інститутом суспільства. Формування та реалізація ефективної фінансової політики країни потребують концептуальних підходів до СУДФ. Інститут управління повинен ґрунтуватися на сукупності форм, засобів, механізмів і реалізації завдань бюджетної політики, які визначають умови взаємовідносин учасників бюджетного процесу. Методи, інструменти, важелі бюджетного регулювання, інституційне середовище вказують на можливість кількісного і якісного впливу цього інституту управління на фінансово-економічний розвиток країни. Підвищення рівня суспільної довіри до державного управління безпосередньо пов'язане з ефективністю функціонування та стабільністю фінансового стану суб'єктів господарювання державного сектору економіки України, із забезпеченням прозорості (транспарентності) їхніх фінансових процесів.

Залучення громадськості шляхом оприлюднення інформації про реформування СУДФ є доволі демократичним методом, властивим інституту державних фінансів. Застосування новітніх комунікативних технологій щодо участі громадян в обговоренні питань реформування СУДФ країни сприятиме розв'язанню нагальних суперечностей, що назріли в українському соціумі, у контексті ефективного, результативного й цільового використання державних фінансових ресурсів. У свою чергу, здійснення інституціонально-структурних перетворень забезпечить підвищення дієвості механізмів реформування СУДФ.

Розділ 4

СУЧАСНІ МЕТОДИ ДІАГНОСТИКИ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ СТАНУ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

4.1. ЕКОНОМІКО-МАТЕМАТИЧНЕ МОДЕЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

Загальні принципи моделювання державних фінансів

Світовий досвід, набутий під час останніх фінансових криз, свідчить про важливість виявлення джерел уразливості на ранньому етапі й своєчасності вжиття коригувальних заходів. Основним джерелом останньої глобальної кризи був фінансовий сектор, ризики якого значною мірою трансформувалися в ризики сфери державних фінансів.

Комплексний характер ризиків фіскальної сфери вимагає застосування сучасних методів економіко-математичного моделювання для проведення ретельної діагностики стану державних фінансів, оцінювання ефективності фіскальної політики, розроблення прогнозів стану державних фінансів, виявлення перспективних ризиків податково-бюджетної сфери, розроблення обґрунтованих фінансових програм, моніторингу виконання заходів фіскальної політики.

Центральне місце державних фінансів у процесі перерозподілу економічних потоків країни підвищує вимоги до систематизації бюджетного процесу відповідно до міжнародних стандартів та його повної гармонізації із системою макроекономічного прогнозування та планування. Це, у свою чергу, підсилює роль моделювання операцій органів державного управління в контексті економіко-математичної оцінки заходів антикризових програм, програм стабілізації та структурної перебудови економіки, оцінки результативності заходів фіскальної політики, обґрунтування обсягів і структури програм бюджетного коригування.

Взаємозв'язок бюджету й решти секторів національного господарства особливо помітний у країнах із перехідною економікою, де в минулому традиційно домінуючу роль відігравав сектор державного управління. Це створює ефекти зворотного зв'язку, що вимагає особливого

підходу в процесі складання бюджетних прогнозів, зокрема ітеративного коригування прогнозів податково-бюджетних показників і макроекономічних агрегатів. Оцінка експансійного та контрциклічного ефектів фіскальної політики на зміни рівня ділової активності суб'єктів економічної діяльності потребує застосування сучасних методів математичного моделювання, де центральне місце посідає оцінка потенційного ВВП.

Представлені методологічні підходи моделювання показників сектору ЗДУ базуються на рекомендаціях МВФ щодо передової світової практики фінансового програмування¹. Авторами розроблено динамічну макроекономічну модель державних фінансів МДФ "Ekvilibro" (далі – Модель), яка функціонує на принципах загальноекономічної рівноваги (рис. 4.1, 4.2). У її рамках здійснюється моделювання ключових взаємозв'язків економічної системи в розрізі чотирьох секторів: реального, фіскального, зовнішньоекономічного та грошово-кредитного сектора. Моделі такого типу рекомендуються МВФ до застосування для діагностики ризиків, розроблення заходів політики та оцінювання наслідків їхнього впливу на розвиток економіки.

Модель побудовано на інформаційній базі показників сектору ЗДУ України за 2002–2016 рр., сформованій авторами відповідно до вимог міжнародних стандартів статистичної звітності GFSM 2014² на підставі звітів Державної казначейської служби України, Пенсійного фонду, інших фондів соціального страхування.

Нами суттєво удосконалено базову модель МВФ для деталізованої оцінки та прогнозу показників сфери державних фінансів, а саме:

- розроблено модельний інструментарій аналізу та прогнозування показників сектору ЗДУ залежно від різних сценаріїв макроекономічної динаміки;
- переведено показники сектору ЗДУ у формат статистичного стандарту GFSM 2014 (в оригіналі був стандарт GFSM 1986);
- інтегровано нові блоки для балансування результатів прогнозних розрахунків доходів та видатків сектору ЗДУ з відповідними еле-

¹ Financial Programming and Policies / International Monetary Fund, Institute for Capacity Development, 2013. 324 p.

² Government Finance Statistics Manual 2014 (GFSM 2014) / International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>; Богдан І. В., Яра Т. Ю., Коноваленко Д. В. Діагностика сектору загального державного управління України. *Фінанси України*. 2016. № 4. С. 27–49; Богдан І. В., Яра Т. Ю., Коноваленко Д. В. Сектор загального державного управління України у 2015 році. *Фінанси України*. 2016. № 8. С. 106–127.

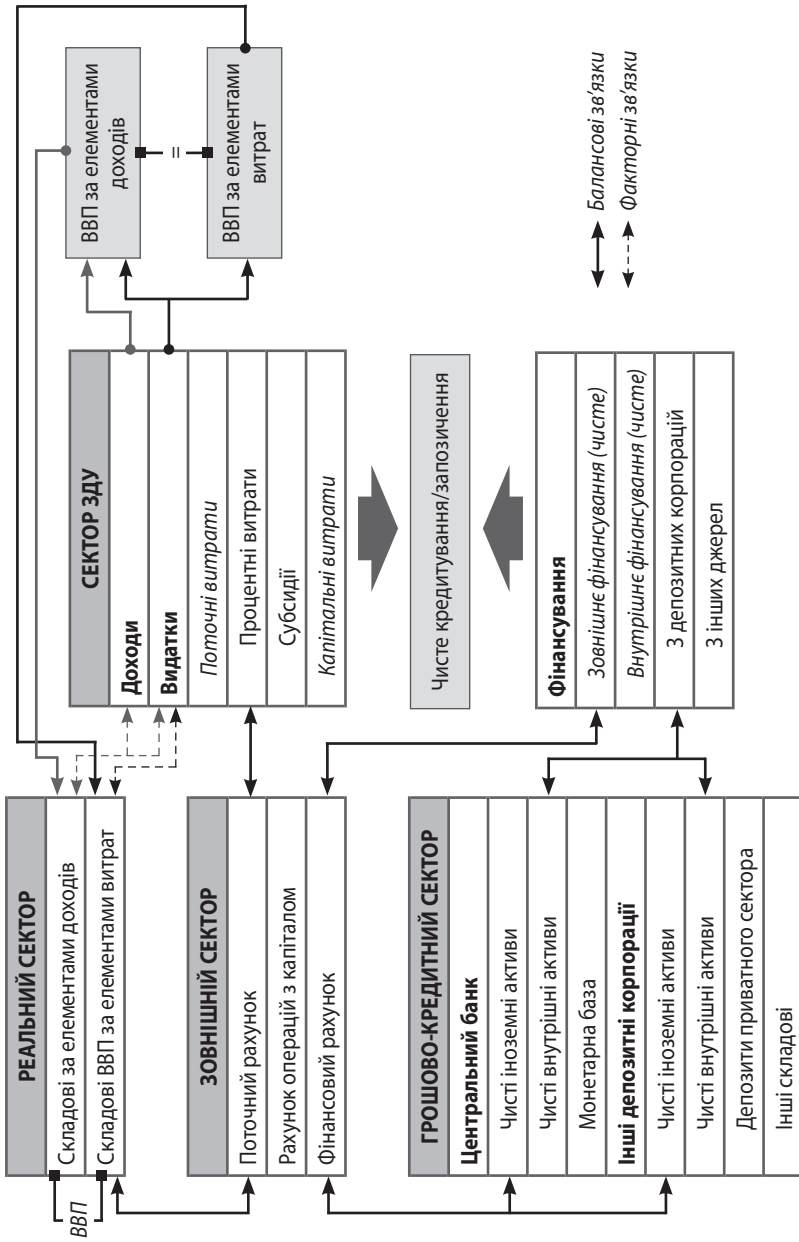


Рис. 4.1. Балансові тотожності моделі державних фінансів "Ekuilibro"

Складено авторами.

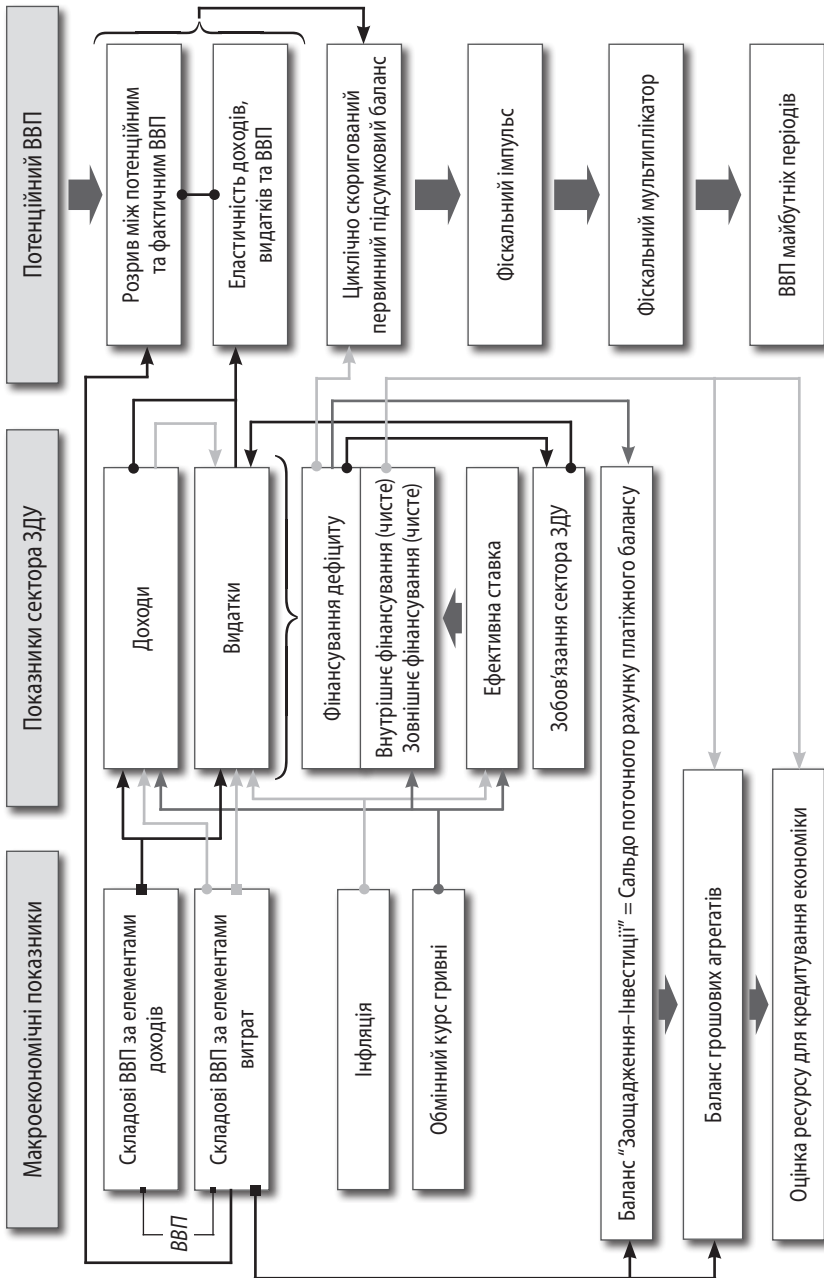


Рис. 4.2. Факторні зв'язки моделі державних фінансів "Ekuilibro"

Складено авторами.

ментами структури ВВП за категоріями первинних доходів та кінцевого використання;

- удосконалено методичний підхід до моделювання доходів з урахуванням індикаторів зміни макроекономічної бази, податкової ставки, податкової бази, коефіцієнтів динамічності (розроблення триває);
- розроблено та інтегровано в модель методичний інструментарій розрахунку розриву між потенційним і фактичним ВВП на основі різних методів: закону Оукена, фільтрів Кальмана, Ходріка – Прескота та Крістіано – Фітжеральда (розроблення триває);
- адаптовано до умов України та інтегровано в модель методичний інструментарій для розрахунку циклічно скоригованих фіскальних балансів та фіскального імпульсу.

Удосконалена версія економіко-математичної моделі дає змогу більш аргументовано моделювати факторні зв'язки фіскального сектору з параметрами економічної динаміки та змінами податкового законодавства.

На рис. 4.1 представлено балансові тотожності Моделі, згруповані за принципом “Сектор ЗДУ – Інші сектори економіки”, а на рис. 4.2 факторні зв'язки сектора ЗДУ з іншими секторами економіки. Макроекономічні взаємовідносини формалізуються в Моделі в системі балансових та факторних рівнянь, які віддзеркалюють формування й використання джерел коштів у секторах економіки.

Реальний сектор економіки в Моделі представлено в розрізі ВВП за елементами доходів і витрат, які балансуються між собою та мають двосторонні взаємозв'язки з доходами й видатками сектору ЗДУ. Сектор ЗДУ бере участь у перерозподілі ВВП за категоріями доходів, насамперед через податки та субсидії на виробництво та імпорт. У розподілі ВВП за категоріями кінцевого використання участь сектору ЗДУ відбувається за допомогою державних кінцевих споживчих витрат і державних інвестицій.

Перерозподіл ВВП моделюється через показники приватного сектору та сектору ЗДУ, в результаті чого забезпечується можливість отримання фундаментального балансового співвідношення “споживання – заощадження – інвестиції”. При цьому потоки коштів приватного сектору визначаються за залишковим принципом.

Баланси грошово-кредитного сектору консолідуються таким чином, аби забезпечити зв'язок ВВП із грошовими агрегатами та представити взаємозв'язки грошово-кредитних рахунків з рахунками сектору ЗДУ. В даних щодо зовнішнього сектору відображаються операції з рештою світу. Таким чином, витрати, які перевищують внутрішні ресурси економіки, повинні фінансуватися за рахунок зовнішнього сектору.

Важливим аспектом макрофіскального аналізу сектору ЗДУ є визначення його місця та впливу на ключові баланси загальної економічної рівноваги:

- державні заощадження як частка сукупних заощаджень;
- державні інвестиції як частка сукупних інвестицій;
- роль держави у формуванні поточного рахунку платіжного балансу;
- роль держави у формуванні балансу між заощадженнями та інвестиціями економіки.

Серед основних балансових зв'язків Моделі варто виокремити такі:

- доходи сектору ЗДУ (податки) узгоджуються з відповідними компонентами ВВП за елементами доходів;
- витрати сектору ЗДУ (поточні, капітальні) узгоджуються з відповідними компонентами ВВП за елементами кінцевого використання (споживчі витрати, державні інвестиції);
- дефіцит сектору ЗДУ узгоджується із сальдо поточного рахунку платіжного балансу;
- витрати на обслуговування боргу сектору ЗДУ узгоджуються з балансом первинних доходів платіжного балансу;
- грошові агрегати узгоджуються з номінальним ВВП;
- чисте зовнішнє фінансування сектору ЗДУ узгоджується з балансом портфельних та інших інвестицій платіжного балансу;
- чисте внутрішнє фінансування сектору ЗДУ узгоджується з показниками грошово-кредитного сектору щодо чистих вимог центрального банку й інших депозитних корпорацій до уряду.

До основних факторних зв'язків Моделі належать зв'язки:

- між оплатою праці економіки та доходами сектора ЗДУ від податку з доходів фізичних осіб та соціальними внесками;
- між прибутком реального сектору й доходами сектору ЗДУ від податку на прибуток корпорацій;
- між приватними споживчими витратами та доходами сектору ЗДУ від податків на товари і послуги (ПДВ, акцизи);
- між імпортом товарів та послуг, обмінним курсом національної валюти й податками на зовнішню торгівлю (акцизи, мита з імпортних товарів);
- між обсягами державного боргу (з урахуванням обмінного курсу та ефективної ставки) і процентними витратами сектора ЗДУ;
- між інфляцією й окремими витратами сектору ЗДУ (на оплату праці, соціальні виплати та ін. через механізм індексації).

Окремим блоком Моделі є комплекс розрахунків із визначення циклічно скоригованих фіскальних балансів, що дає змогу оцінити вплив фіскальної політики на структурні дисбаланси економіки. На підставі рекомендацій світової практики авторами адаптовано до умов України методичні підходи до оцінки потенційного ВВП, розриву ВВП та фіскального імпульсу. За допомогою зазначеного інструментарію проведено діагностику фіскальної політики України та оцінено її проциклічність, тобто спрямованість на подолання макроекономічних структурних дисбалансів України (див. підрозділ 4.2).

Динаміка показників доходів сектору ЗДУ зазвичай відповідає динаміці економічної активності з певною еластичністю. Натомість бюджетні витрати, як правило, залежать від рішень директивних органів. Це поєднання дискреційних і автоматичних чинників ускладнює процес прогнозування показників сектору ЗДУ, особливо тоді, коли немає інформації про дискреційні заходи, заплановані органами державного управління. Тому на практиці доходи прогнозуються на основі моделювання факторних зв'язків із результатами економічної діяльності, а прогнозування витрат є великою мірою процесом формалізації вжитих чи запланованих заходів державної політики.

Моделювання доходів

З огляду на рекомендації зі світової практики, нами запропоновано та реалізовано в Моделі універсальний підхід для прогнозування окремих видів доходів сектору ЗДУ, який базується на застосуванні “Коефіцієнтів динамічності” та “Коефіцієнтів впливу змін законодавства”:

$$A_t = A_{t-1} \cdot \left(1 + \Delta\%МП_t \cdot KД_t\right) \cdot KЗ_t, \quad (4.1)$$

де A – окремий вид доходів сектору ЗДУ; $МП$ – макроекономічна база для розрахунку окремого виду доходів; $KД$ – коефіцієнт динамічності; $KЗ$ – коефіцієнт впливу змін законодавства на надходження.

Якщо розглядати прогнозування податкових надходжень, то динамічність окремого податку можна визначити як співвідношення приросту (або зменшення) обсягу зібраного податку відносно приросту (або зменшення) опосередкованої бази того самого податку. Формула коефіцієнта динамічності має вигляд:

$$KД = \frac{\Delta\%A}{\Delta\%МП}. \quad (4.2)$$

Коефіцієнт динамічності у прогнозованому періоді визначається на підставі аналізу ретроспективних даних та очікувань щодо процесів деїнізації й удосконалення податкового адміністрування.

Якщо коефіцієнт динамічності дорівнює 1, це означає, що темп приросту податку точно відповідає темпові приросту бази оподаткування (за умов незмінного законодавства). Коли цей коефіцієнт становить 0, прогнозний рівень податку точно відповідає рівневі попереднього року (за умов незмінного законодавства).

Опосередкована або умовна база оподаткування є певним макроекономічним показником, який найбільшою мірою відповідає фактичній (нормативній) базі оподаткування того чи іншого податку відповідно до чинного законодавства.

Коефіцієнти динамічності, визначені за даними ретроспективного періоду, наведено в табл. 4.1.

Коефіцієнт впливу змін законодавства ($KЗ$) застосовується, коли відбулася зміна законодавства, яка вплинула чи вплине на обсяги надходжень певного виду податкових надходжень бюджету (табл. 4.2). Цей коефіцієнт складається з коефіцієнта зміни ставки та коефіцієнта зміни податкової бази:

$$KЗ = KЗС \cdot KЗБ, \quad (4.3)$$

де $KЗС$ – коефіцієнт зміни ставки податку (у гривнях за одиницю фізичного обсягу ($KЗС_{\text{грн}}$) або у відсотках до вартісного обсягу ($KЗС_{\text{адв}}$).

Визначення коефіцієнтів змін законодавства в розрізі податків вимагає проведення ретельної роботи з законодавчою базою. Коефіцієнти законодавчих змін дотепер перебувають у процесі розроблення та в моделі не застосовуються.

Якщо коефіцієнт законодавчих змін дорівнює 1, в означений період ставки та база окремого податку залишаються на рівні попереднього року

Для прогнозування доходів сектору ЗДУ в моделі як опосередкована база оподаткування застосовуються такі макроекономічні змінні: номінальний ВВП; приватні кінцеві споживчі витрати; імпорт товарів та послуг; фонд оплати праці найманих працівників; прибуток прибуткових підприємств.

Опосередковані бази оподаткування та коефіцієнти динамічності для розрахунку прогнозних показників доходів сектору ЗДУ на підставі прогнозу МВФ представлено в табл. 4.1. Як макроекономічний індикатор, що характеризує зміну податкової бази показників доходів “Податок та збір на доходи фізичних осіб”, “Податок на фонд заробітної плати

Таблиця 4.1
Зміни коефіцієнтів динамічності доходів сектора ЗДУ

Показник	Розрахунок (% зміни податку / % зміни бази)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Середній показник на 2017–2020 рр.
		Факти								Прогноз
Податкові доходи									
Податки на доходи, прибуток і приріст капіталу		0,8	1,2	0,9	1,7	-0,7	3,9	1,9	1,0
Податок та збір на доходи фізичних осіб	% податку / % ФОП	0,5	1,1	1,5	0,1	-2,1	0,0	1,1	1,0
Податок на прибуток підприємств	% податку / % прибутку	0,5	0,3	1,4	-1,6	-0,3	2,3	4,3	0,1
Податки на власність	% податку / % ВВП								
Податки на товари і послуги	% податку / % приватних КСВ	0,1	1,9	0,6	-0,8	3,9	1,6	1,9	1,2
ПАВ									
Акцизний податок									
з імпортованих товарів	% податку / % імпорту	0,8	2,0	3,2	2,4	14,1	1,4	2,0	1,1
з реалізації підакцизованих товарів	% податку / % приватних КСВ	-	-	-	-	-	-	3,0	1,0
з вітчизняних товарів	% податку / % приватних КСВ	1,8	0,4	0,9	-0,3	0,9	2,1	2,5	1,1
Податки дозвольного характеру	% податку / % ВВП	1,3	-0,8	0,7	4,3	2,3	-0,3	2,2	1,4
Інші податки на товари та послуги	% податку / % ВВП	0,5	0,8	2,5	-0,3	-3,7	-0,1	2,0	0,9
Податки на міжнародну торгівлю та операції	% податку / % імпорту	0,8	0,5	1,5	-0,3	7,0	3,5	-2,2	0,9
Інші податки	% зміни податку / % ВВП	0,3	1,0	13,0	8,3	2,7	1,8	2,8	1,7
Соціальні внески	% податку / % ФОП	1,0	1,1	1,0	1,5	0,6	0,3	-1,4	1,1
Неподаткові доходи									
Збори на паливно-енергетичні ресурси	% податку / % ВВП	0,6	0,3	3,8	-2,0	2,9	-0,4	1,8	0,7
Рентна плата за транспортування	% податку / % ВВП	2,6	4,5	-2,0	0,6	8,2	3,7	0,4	1,4
Орендна плата за землею	% податку / % ВВП	0,9	0,7	2,5	1,2	-1,5	0,9	2,1	0,8
Кошти, що переаховуються від НБУ	% податку / % ВВП	11,3	-1,2	12,1	4,6	-4,6	6,8	-1,9	1,4
Частина чистого прибутку державних підприємств	% податку / % ВВП	0,0	0,0	0,0	-7,9	10,0	1,9	7,2	1,0
Власні надходження державних установ	% податку / % ВВП	0,7	0,9	0,2	1,3	-0,1	1,3	0,9	0,7
Інші доходи	% податку / % ВВП	-0,4	-0,2	3,1	-16,6	19,1	6,3	0,3	1,5

Складено авторами.

Таблиця 4.2

Коефіцієнти зміни ставок і законодавчої бази

	Коефіцієнт коригування обсягу податку за рахунок зміни ставки і бази оподаткування				Темп зростання ставок виражених у гривнях за одиницю фізичного обсягу				Коефіцієнт зміни податкової бази					
	КЗ		КЗ _{грн}		КЗ _{ав}		КЗБ		2016 (факт)		2017 (оцінка) (прогноз)		2018 (прогноз)	
	2016 (факт)	2017 (оцінка) (прогноз)	2016 (факт)	2017 (оцінка) (прогноз)	2016 (факт)	2017 (оцінка) (прогноз)	2016 (факт)	2017 (оцінка) (прогноз)	2016 (факт)	2017 (оцінка) (прогноз)	2016 (факт)	2017 (оцінка) (прогноз)	2018 (прогноз)	
Види доходів згідно GFSM 2014														
Податкові надходження, у т. ч. Податки на доходи, прибуток і приріст капіталу Податки на власність Податки на товари і послуги Соціальні внески Неподаткові надходження, у т. ч. рента														

Складено авторами.

і робочу силу” й “Соціальні внески” використано показник “Фонд оплати праці найманих працівників”. Усереднені показники динамічності зазначених видів доходів у період з 2017–2020 рр. становлять близько 1, що свідчить про високу їхню еластичність відносно макроекономічної бази оподаткування. Експертну оцінку прогнозного показника динамічності для “Соціальних внесків” було визначено з урахуванням політичних рішень щодо реформування системи соціального страхування, прийнятих у 2015 р.

При прогнозуванні показника “Податок на прибуток підприємств” у Моделі застосовується індикатор “Прибуток прибуткових підприємств”. Усереднений прогнозний показник динамічності для “Податку на прибуток підприємств” у період з 2017–2020 рр. дорівнює 1,04 що передбачає нарощування темпів зростання податку (+4 % до темпів опосередкованої бази). Здебільшого це зумовлено очікуванням щодо загального зростання економіки, рентабельності виробництва та поступовою детінізацією у 2017–2020 рр.

Під час прогнозування таких видів доходів, як “Податок на додану вартість”, “Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)”, “Акцизний податок з реалізації суб’єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів”, використовується індикатор “Приватні кінцеві споживчі витрати”. Відповідний усереднений показник його динамічності відносно ПДВ у прогнозному періоді коливатиметься близько рівня 1,2, а відносно акцизів – дещо вище: в межах 0,9–1,1 (висока еластичність), що пояснюється продовженням політики підвищення ставок на підакцизну продукцію.

При прогнозуванні “Акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)” та “Податків на міжнародну торгівлю та операції” застосовується макроекономічний індикатор “Імпорт товарів та послуг”. Прогнозні показники динамічності для акцизу очікуються на рівні 1,0–1,1 (див. вище), а для податків на міжнародну торгівлю – змінюватимуться в діапазоні 0,7–1,1 у 2017–2020 рр., що пояснюється непостійним характером залежності між базою та податком, як це спостерігалось у ретроспективі.

Для прогнозування інших показників доходів як опосередкованої бази оподаткування використовувався номінальний ВВП. Відповідні прогнозні показники динамічності було визначено експертним шляхом на підставі аналізу ретроспективних даних і припущень щодо впливу політичних рішень.

Моделювання витратів

На відміну від державних доходів, для прогнозування державних витрат за допомогою економічних взаємозв'язків є набагато менше можливостей. Переважно це зумовлено політичним характером процесу прийняття рішень про державні витрати, у результаті чого їх значна частина виявляється елементом дискреційних заходів політики.

Прогнозуючи державні витрати, слід прагнути використовувати будь-яку інформацію про економічні взаємозв'язки і параметри для оцінки ендогенного компонента, а потім оцінити дискреційний компонент витрат, виходячи з діючої (незмінної) політики. Коли з'явиться докладніша інформація про податково-бюджетні рішення органів державного управління, слід внести ці зміни політики до уточненого прогнозу, аби врахувати вплив оголошених або очікуваних заходів політики.

Видатки в Моделі проаналізовано в розрізі економічної класифікації витрат з урахуванням історичних тенденцій фінансування, оголошених змін фіскальної політики та динаміки окремих макроекономічних показників. Загальна величина державних витрат на споживчі цілі балансується з показником кінцевих споживчих витрат сектору ЗДУ як елемента ВВП за категоріями кінцевого використання.

Оплата праці. Прогноз фонду заробітної плати повинен урахувати наміри органів державного управління щодо чисельності державних службовців та оцінку зміни мінімальної та середньої заробітної плати.

Закупівля товарів і послуг. При прогнозуванні витрат на закупівлю товарів і послуг враховуються динаміка ВВП, а також зміни в процедурах бюджетного контролю. Наприклад, за режиму суворих касових лімітів на витрати обсяги закупівель скорочуються, якщо ціни підвищуються більше, ніж передбачалося, тому прогнози, котрі ґрунтуються на постійних обсягах товарів і послуг, не відповідатимуть дійсності.

Субсидії і трансферти. В умовах стабільної ринкової економіки субсидії та соціальні трансферти визначаються ендогенно, на основі діючої системи соціального забезпечення. В окремих випадках можна виділити й екстраполювати минулі тенденції в скороченні субсидій. Водночас оцінки трансфертів із соціального забезпечення пов'язуються не тільки з рівнем інфляції, а й з інформацією про безробіття і чисельність пенсіонерів, яка є індикатором ступеня збільшення цих виплат.

Соціальні видатки в Моделі розкрито на основі встановлення взаємозв'язку між ними та усередненим темпом зростання ВВП, кінцевих споживчих витрат та індексу споживчих цін.

Процентні платежі та борг. Прогноз процентних платежів у Моделі здійснюється окремо за внутрішніми та зовнішніми борговими зобов'язаннями. При цьому враховуються параметри обсягу та ефективної ставки. Ефективна ставка в ретроспективі визначається як відношення фактично сплачених процентних платежів за внутрішнім/зовнішнім боргом до середнього значення прямого внутрішнього/зовнішнього боргу у відповідному періоді:

$$ECm_t = \frac{G_{debt_t}}{\frac{B_{t-1} + B_t}{2}}, \quad (4.4)$$

де G_{debt} – процентні платежі; B – прямий державний внутрішній/зовнішній борг; ECm – ефективна ставка обслуговування прямого боргу.

Розрахунок ефективної ставки за внутрішнім/зовнішнім боргом для прогнозного періоду оцінено експертним шляхом на основі аналізу ретроспективної динаміки показника.

Процентні платежі за внутрішнім/зовнішнім прямим державним боргом у прогнозованому періоді обчислено за формулою:

$$G_{debt_t} = \frac{B_t + B_{t-1}}{2} \cdot ECm_t. \quad (4.5)$$

Прогноз прямого зовнішнього боргу здійснюється на підставі актуального на момент складання прогнозу плану отримання/погашення зовнішніх державних запозичень. У рамках цього прогнозу використано план державних запозичень, представлений у Меморандумі України та МВФ¹.

Прогноз прямого внутрішнього боргу розраховується виходячи з обсягів такого боргу на кінець попереднього періоду та обсягів необхідних додаткових потреб для фінансування видатків:

$$D_{domestic_t} = D_{domestic_{t-1}} + F_{needs_t}, \quad (4.6)$$

де $D_{domestic_t}$ – державний внутрішній прямий борг; F_{needs_t} – потреби у фінансуванні, необхідні для збалансування бюджету.

Тобто в моделі закладено прямий функціональний зв'язок, між рівнем фіскальних дисбалансів сектору ЗДУ та обсягом внутрішніх запозичень для виправлення цих дисбалансів.

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

Прогноз інших поточних витрат (субсидій, трансфертів, грантів тощо) визначено з урахуванням темпів номінального ВВП.

Капітальні витрати. Порівняно з поточними витратами капітальні витрати більшою мірою схильні до коригування внаслідок проведення жорсткішої податково-бюджетної політики. Однак на практиці реалізацію капітальних проектів не так легко розпочати й зупинити, особливо тоді, коли вони залежать від зовнішніх джерел пільгового фінансування. Прагматичний підхід до оцінки капітальних витрат передбачає необхідність насамперед з'ясування, чи існувала явна тенденція в минулому. Тому моделювання державних капітальних витрат пропонується здійснювати, зважаючи на наявну тенденцію капітальних витрат із коригуванням на динаміку ВВП та політичні рішення Уряду щодо державного фінансування інвестицій.

Моделювання балансів та фінансування сектору ЗДУ

Моделювання балансів сектору ЗДУ є, по суті, результатом попередніх кроків із прогнозування доходів та видатків, здійснених на попередніх етапах, що дає змогу визначити балансові показники сектору ЗДУ шляхом прямого розрахунку (рис. 4.3)¹.

Одним із основних балансових показників діяльності сектору ЗДУ є показник чистого кредитування/запозичення (ЧКЗ), що є різницею між доходами та загальними видатками. Однак ЧКЗ є різницею між придбанням фінансових активів та взяттям зобов'язань і може бути профінансоване за рахунок внутрішніх або зовнішніх джерел. Цей індикатор характеризує обсяг чистих державних інвестицій в економіку, тобто обсяг коштів, які можна спрямувати на придбання фінансових активів чи на погашення фінансових зобов'язань. Однак зниження рівня операцій із придбання нефінансових активів відносно ЧКЗ може вказувати на те, що боргове фінансування бюджету сектору ЗДУ спрямовується не на інвестиційні цілі.

Фінансування (обернена величина чистого кредитування/запозичення) – залишкова величина, яка обчислюється на підставі прогнозів доходів і витрат бюджету. Моделювання фінансування сектору ЗДУ в прогнозному періоді здійснюється за видами кредиторів, тобто фінансування поділяється на зовнішнє й внутрішнє. Варто зауважити, що внутрішнє фінансування прогнозується в розрізі внутрішнього банківського та іншого внутрішнього фінансування. Це пов'язано з тим, що

¹ Government Finance Statistics Manual 2014 / International Monetary Fund. 2014. URL: <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>.



Рис. 4.3. Взаємозв'язок між балансами сектору ЗДУ

Складено за: Government Finance Statistics Manual 2014 / International Monetary Fund. 2014. URL: <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>.

останнє відображає придбання акцій державних підприємств та комерційних банків, тоді як банківське фінансування вказує на залучення коштів на операції з цінними паперами через викуп ОВДП, випущених урядом (рис. 4.4).

Отримання відокремленого прогнозу обсягів потреб у зовнішньому та внутрішньому фінансуванні дає можливість отримати прогноз динаміки державного зовнішнього та внутрішнього боргу.

Отже, основою Моделі є функціональні та балансові взаємозв'язки між чотирма інституційними секторами економіки – реальним, фіскальним, зовнішньоекономічним та грошово-кредитним, а основним принципом – досягнення загальноекономічної рівноваги. Представлення економіки у вигляді системи зазначених взаємозв'язків дає змогу ідентифікувати проблемні точки економічного зростання, моделювати параметри державної фіскальної політики та складати прогноз перспективного стану економіки та сектору ЗДУ.

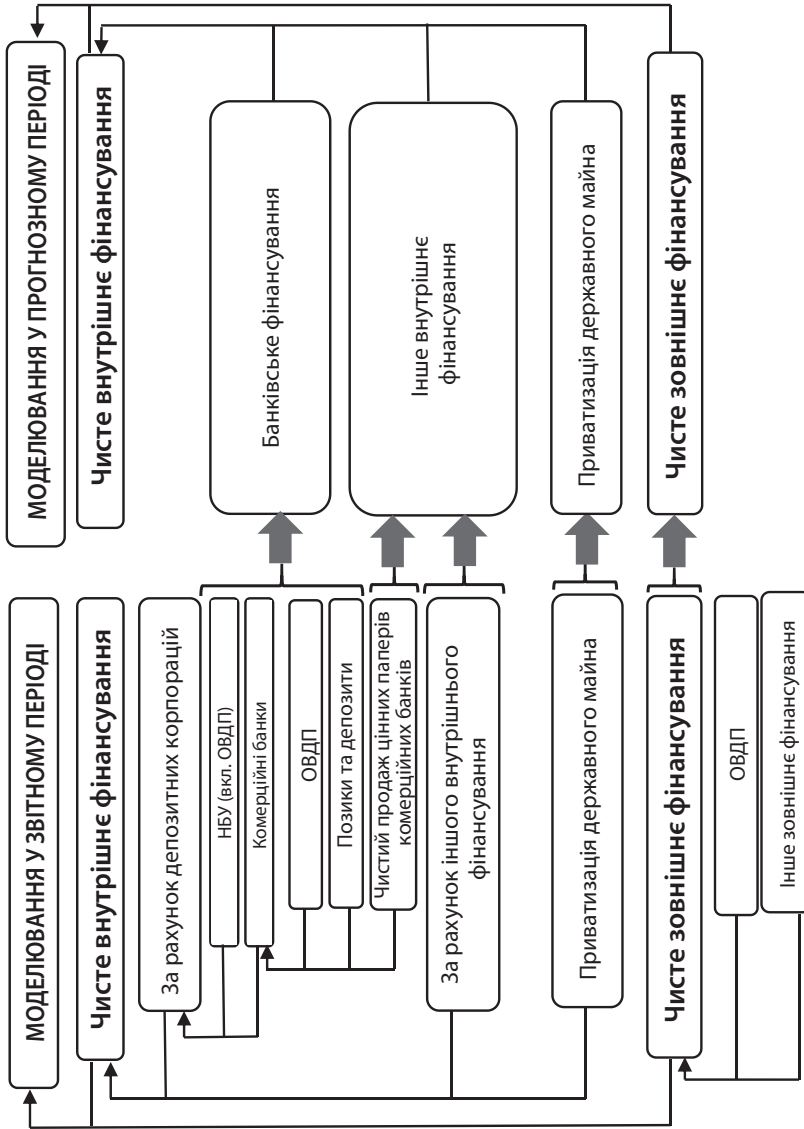


Рис. 4.4. Моделювання фінансування сектору ЗАУ

Складено авторами.

4.2. МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ПРОЦИКЛІЧНОСТІ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Структура заходів фіскальної політики, їхня інтенсивність, поряд із заходами грошово-кредитної та структурної політики, відіграють ключову роль у забезпеченні макроекономічної стабільності, умов для досягнення потенційного рівня ВВП, стійкого економічного зростання в майбутньому. Тому важливим є здійснення якісної діагностики спрямованості поточної фіскальної політики, її відповідності макроекономічним проблемам, здатності подолати макроекономічні дисбаланси.

У міжнародній практиці оцінку впливу фіскальної політики на економічне зростання досліджували такі вчені, як Т. Дернберг¹, П. Геллер², Г. Шиназі³, О. Бланшард⁴ та ін.

Згідно з підходом Т. Дернберга, показником, що характеризує вплив фіскальної політики на економічне зростання, є відносний рівень (у відсотках до потенційного ВВП) дефіциту циклічно скоригованого фіскального балансу, а індикатором, який вимірює спрямованість та інтенсивність фіскальної політики, – фіскальний імпульс. Він обчислюється як приріст (зниження) зазначеного балансу порівняно з попереднім фінансовим роком⁵:

$$FI = FS_0 - FS = \left(R_0 \left(\frac{\bar{Y}_0}{Y_0} \right)^{\gamma_r} - G_0 \left(\frac{\bar{Y}_0}{Y_0} \right)^{\gamma_g} \right) - \left(R \left(\frac{\bar{Y}}{Y} \right)^{\gamma_r} - G \left(\frac{\bar{Y}}{Y} \right)^{\gamma_g} \right),$$

де FI – фіскальний імпульс; FS – циклічно скоригований фіскальний баланс; R – державні доходи; G – державні видатки; Y – фактичний ВВП; \bar{Y} – потенційний ВВП; γ_r – еластичність доходів до ВВП; γ_g – еластичність видатків до ВВП; 0 – індекс базисного року.

Згодом О. Бланшард довів, що в ролі початкового фіскального балансу потрібно використовувати не фактичний, а первинний баланс

¹ *Dernberg T.* Fiscal analysis in the Federal Republic of Germany: Cyclically Neutral Budget. *IMF Staff Papers*. 1975. Vol. 22, No. 3. P. 825–857.

² *Heller P. S., Haas R. D., Mansur A.* A Review of the Fiscal Impulse Measure. *IMF Occasional Paper*. 1986. No. 44. 43 p.

³ *Schinasi G. P.* International Comparison of Fiscal Policy: the OECD and the IMF Measures of Fiscal Impulse. *International Finance Discussion Papers*. 1986. No. 274. 38 p.

⁴ *Blanchard O.* Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. *OECD Economics Department Working Papers*. 1990. No. 79. 37 p.

⁵ *Heller P. S., Haas R. D., Mansur A.* A Review of the Fiscal Impulse Measure. *IMF Occasional Paper*. 1986. No. 44. P. 3–4.

(тобто баланс, розрахований без витрат на виплату процентів на обслуговування боргу)¹.

Циклічно скориговані баланси у світовій практиці застосовуються під час аналізу впливу поточної податково-бюджетної політики на макроекономічну стійкість, визначення рівня проциклічності фіскальної політики та оцінювання фіскального простору.

На зменшення ефекту проциклічності, зокрема, спрямоване запровадження обов'язкових фіскальних правил для країн ЄС щодо граничного рівня структурного фіскального балансу ($-0,5\%$ ВВП для країн із державним боргом понад 60% ВВП, $-1,0\%$ ВВП – для країн з боргом менше 60% ВВП)².

Суть методичного підходу до розрахунку циклічно скоригованого підсумкового балансу полягає в коригуванні доходів сектору ЗДУ (донизу/догори) пропорційно до розриву між поточним та потенційним ВВП (позитивним/негативним). Зіставлення рівня фіскального імпульсу з показником реального або потенційного ВВП дає можливість діагностувати й оцінити (або принаймні зробити попередній висновок), чи є поточна фіскальна політика контрциклічною або проциклічною.

Для розрахунку фіскального імпульсу варто послідовно визначити такі показники: фактичні доходи та видатки сектору ЗДУ; рівень потенційного ВВП; розрив між фактичним і потенційним ВВП; коефіцієнт еластичності між доходами й видатками ВВП; циклічно скориговані доходи та видатки сектору ЗДУ; циклічно скоригований первинний підсумковий баланс сектору ЗДУ; власне, фіскальний імпульс та контрциклічний фіскальний імпульс.

Першим кроком у визначенні фіскального імпульсу є отримання фактичних даних про доходи та видатки сектору ЗДУ.

На підставі офіційних звітних даних (табл. 4.4) авторами здійснено оцінку показників сектору ЗДУ України за 2002–2016 рр. відповідно до стандартів GFSM 2014³.

Другим кроком розрахунку є визначення потенційного ВВП.

¹ Blanchard O. Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. *OECD Economics Department Working Papers*. 1990. No. 79. 37 p.

² Vade Mecum on the Stability and Growth Pact. 2016 Ed. Institutional Paper 021. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. 236 p.

³ Богдан І. В., Яра Т. Ю., Коноваленко Д. В. Діагностика сектору загального державного управління України. *Фінанси України*. 2016. № 4. С. 27–49; Богдан І. В., Яра Т. Ю., Коноваленко Д. В. Сектор загального державного управління України у 2015 році. *Фінанси України*. 2016. № 8. С. 106–127.

Таблиця 4.4

Динаміка доходів та видатків сектору ЗДУ, % ВВП

Показник	2012	2013	2014*	2015*	2016*
Доходи	42,6	40,6	39,6	41,8	38,5
Загальні видатки	46,5	45,1	43,5	42,4	40,4
у т. ч. обслуговування боргу	1,8	2,4	3,3	4,4	4,1
Підсумковий баланс	-3,9	-4,7	-3,7	-0,7	-1,9
Первинний підсумковий баланс	-2,0	-2,4	-0,4	3,7	2,2
Циклічно скоригований первинний підсумковий баланс (фільтр Кальмана), % потенційного ВВП	-1,7	-2,5	1,4	7,9	6,1

* Без АР Крим.

Розраховано та складено авторами.

Для обчислення потенційного ВВП (\bar{Y}) застосовано два альтернативних методи: на основі закону А. Оукена¹ та на основі фільтра Кальмана².

В основі методичного підходу А. Оукена перебуває співвідношення між природним та фактичним рівнем безробіття:

$$\bar{Y} = \frac{Y}{1 - \delta(U_{\text{факт.}} - U_{\text{прир.}})}, \quad (4.8)$$

де Y – фактичний реальний ВВП; δ – коефіцієнт Оукена (2–2,5); $U_{\text{факт.}}$ – фактичний рівень безробіття; $U_{\text{прир.}}$ – природний рівень безробіття.

Відповідно до методичного підходу до оцінки потенційного ВВП на основі фільтра Кальмана передбачається розв'язання так званої системи рівнянь сталого простору (*State Space System*):

$$\begin{cases} Y_t = \bar{Y}_t + \hat{Y}_t, \text{ де } \begin{cases} \bar{Y}_t = \bar{Y}_{t-1} + \Delta\bar{Y} + \eta_t; \\ \hat{Y}_t = \beta\hat{Y}_{t-1} + \mu_t, 0 < \beta < 1; \end{cases} \\ \hat{u}_t = -\delta'\hat{Y}_t + v_t; \\ \pi_t = \alpha\pi_{t-1} + (1 - \alpha)\pi^T + K\hat{Y}_{t-1} + \varepsilon_t, \end{cases} \quad (4.9)$$

¹ Okun A. M. Potential GNP: Its Measurement and Significance. American Statistical Association, Proceedings of the Business and Economic Statistics Section. Washington, 1962. P. 98–104.

² Forecasting and Monetary Policy Analysis in Low-Income Countries / M. Anrle, A. Berg, R. A. Morales et al. *IMF Working Paper*. 2013. WP/13/61. 63 p.

де Y_t – фактичний ВВП; \bar{Y}_t – потенційний ВВП; \hat{Y}_t – розрив між фактичним і потенційним ВВП; β – коефіцієнт авторегресії розриву ВВП; $\mu_v, \varepsilon_v, v_t, \eta_t$ – шоки (збурення); \hat{u}_t – розрив безробіття; δ' – коефіцієнт Оукена; π_t – інфляція; π_{t-1} – інфляція в ретроспективі; π^T – очікувана (прогнозна) інфляція; α – коефіцієнт, що показує ступінь недовіри до політики Національного банку (чим більше α , тим більша недовіра); $\Delta \bar{Y}$ – щорічне зміщення тренду потенційного ВВП; K – нахил кривої Філіпса.

Третім кроком є визначення розриву між потенційним та фактичним реальним ВВП:

$$\hat{Y} = \frac{Y - \bar{Y}}{\bar{Y}}. \quad (4.10)$$

де Y – фактичний реальний ВВП; \bar{Y} – потенційний ВВП.

На рис. 4.5 наведено розрив ВВП за різних методів розрахунку.

Оскільки методичний підхід оцінки розриву ВВП на основі фільтра Кальмана є більш обґрунтованим із точки зору врахування базових економічних законів, то саме результати оцінки розриву за цим методом ми пропонуємо для обчислення оцінки ступеня проциклічності фінансової політики.

Четвертий крок – розрахунок ретроспективної «еластичності» доходів сектору ЗДУ до ВВП (γ_r):

$$R_r = \gamma_r \cdot Y_r + c. \quad (4.11)$$

Для умов України на підставі річних даних із 2003 по 2016 р. побудовано економетричну залежність між темпами зростання реального ВВП (Y_r) та реальних доходів сектору ЗДУ (R_r):

$$R_r = 1,103336 \cdot Y_r - 0,97686. \quad (4.12)$$

Встановлено, що коефіцієнт еластичності між доходами сектору ЗДУ та ВВП із 2003 по 2016 р. становив 1,103.

П'ятий крок – коригування доходів (R) за допомогою оберненої величини розриву і еластичності:

$$AdjR = R \left(\frac{1}{\hat{Y}_t} \right)^{\gamma_r}, \quad (4.13)$$

де γ_r – еластичність доходів сектору ЗДУ до ВВП.

Розрив ВВП (\hat{Y}_t) отримано з розв'язання системи рівнянь (4.9), а коефіцієнт еластичності доходів до ВВП – з рівняння (4.11). Тобто залеж-

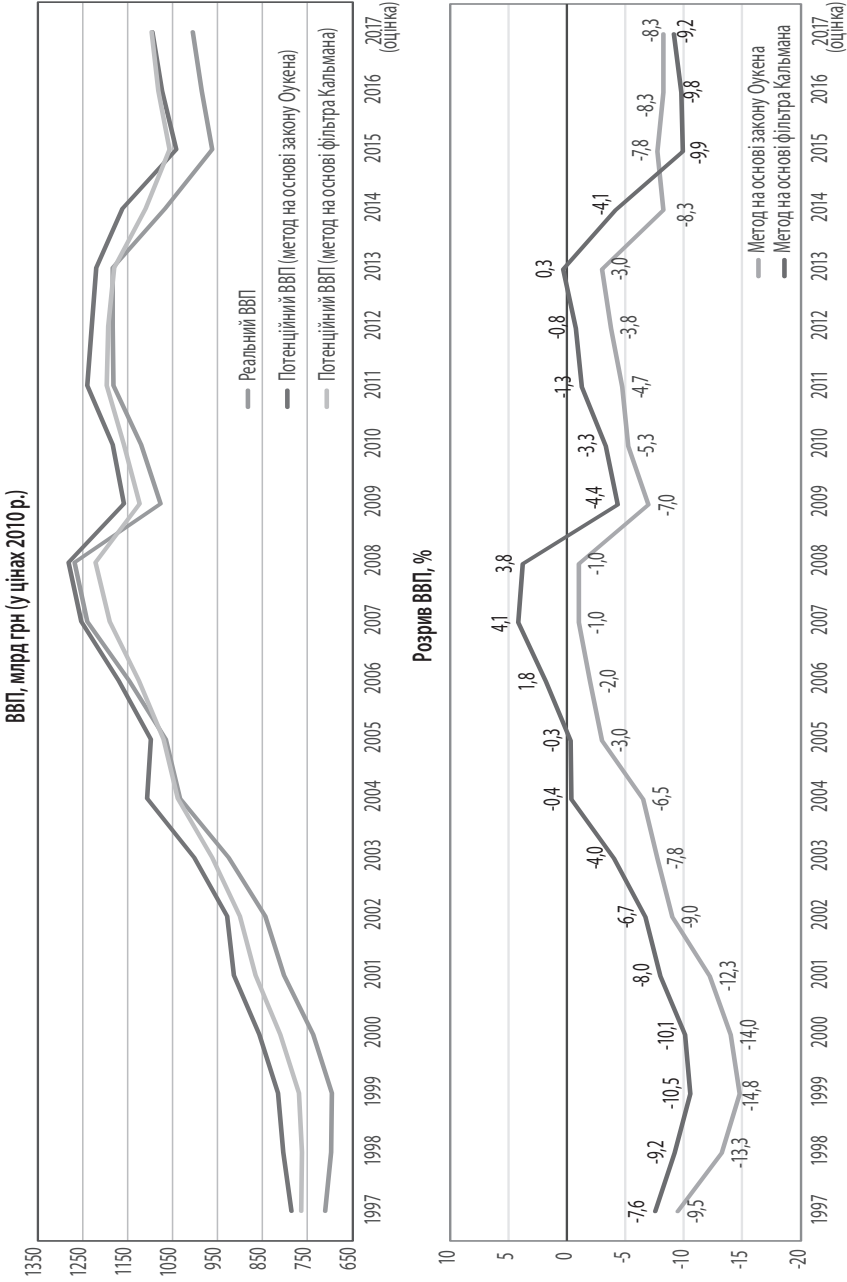


Рис. 4.5. Динаміка потенційного та реального ВВП

Розраховано та складено авторами за даними Держстату.

но від характеру кривої поточного економічного циклу (рецесія чи по- жвавлення економіки) первісні показники доходів державних фінансів коригуються в той чи інший бік, відображаючи їх умовний обсяг за від- сутності дії на них економічного циклу (якби фактичний ВВП дорівню- вав би потенційному).

Шостий крок – розрахунок скоригованих первинних видатків ($AdjG$) за формулою:

$$AdjG = (G - G_{debt}) \left(\frac{1}{\hat{Y}_t} \right)^{\gamma_g}, \quad (4.14)$$

де γ_g – еластичність видатків сектора ЗДУ до ВВП; G – загальні видатки сектора ЗДУ; G_{debt} – видатки сектора ЗДУ на обслуговування державного боргу.

У світовій практиці припускається, що еластичність державних ви- датків до ВВП є «нульовою» ($\gamma_g = 0$)¹ або від'ємною. Це пов'язано з тим, що фінансування бюджетних програм належить до зобов'язань уряду, котрі доволі важко переглядати як із процедурних причин, так і з полі- тичних міркувань. Крім того, державні видатки, що залежать від стану економічної ситуації (наприклад, виплати по безробіттю), призводити- муть до зворотної еластичності видатків до ВВП.

Сьомий крок – розрахунок циклічно скоригованого балансу ($AdjPB$):

$$AdjPB = AdjR - AdjG. \quad (4.15)$$

Восьмий крок – обчислення фіскального імпульсу:

$$FI_t = AdjPB_{t-1} - AdjPB_t. \quad (4.16)$$

Результати розрахунків наведено в табл. 4.5.

Дев'ятий крок – розрахунок “контрциклічного фіскального імпуль- су” (CFI), що дорівнює звичайному фіскальному імпульсу, взятому з аналогічним або протилежним математичним знаком залежно від по- точного стану розриву ВВП:

$$CFI = \pm FI. \quad (4.17)$$

Схему ідентифікації фіскальної політики наведено на рис 4.6.

Таким чином, контрциклічна фіскальна політика означає проведен- ня рестрикційної політики в умовах піднесення економіки або експан- сивної політики в умовах кризи (індикатор CFI більше “0”). Водночас

¹ *Ivanyna M.* Calculation of Structural Balance: Aggregated Approach: Online Module in Joint Vienna Institute. February 14, 2017.

Таблиця 4.5

Циклічно скориговані показники та фіскальний імпульс

Показники	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	2015*	2016*
	<i>Сума, млрд грн (у цінах 2010 р.)</i>														
Доходи	307,0	339,0	361,5	427,4	472,0	489,9	518,2	433,2	446,5	486,5	504,5	480,6	422,4	402,2	378,9
Циклічно скориговані доходи	331,4	354,7	362,9	429,1	462,7	468,5	497,6	455,1	463,3	493,5	508,9	478,9	442,5	451,4	424,6
Загальні видатки	303,2	339,3	403,1	441,7	487,1	504,6	544,4	492,8	519,8	511,8	550,4	536,4	462,3	409,3	398,0
<i>Частка, % потенційного ВВП</i>															
Розрив ВВП	-6,7	-4,0	-0,4	-0,3	1,8	4,1	3,8	-4,4	-3,3	-1,3	-0,8	0,3	-4,1	-9,9	-9,8
Циклічно скоригований пер- винний підсумковий баланс	4,2	2,5	-3,0	-0,4	-1,5	-2,5	-3,3	-2,3	-3,4	0,3	-1,7	-2,5	1,4	7,9	6,1
Фіскальний імпульс	...	1,8	5,5	-2,6	1,1	1,0	0,8	-1,0	1,1	-3,7	2,0	0,8	-3,9	-6,6	1,8
Контрциклічний фіскальний імпульс	...	1,8	5,5	-2,6	-1,1	-1,0	-0,8	-1,0	1,1	-3,7	2,0	-0,8	-3,9	-6,6	1,8

* Без АР Крим.

Джерело: розраховано за даними МВФ, Держстату, Держказначейства та фондів соціального страхування.

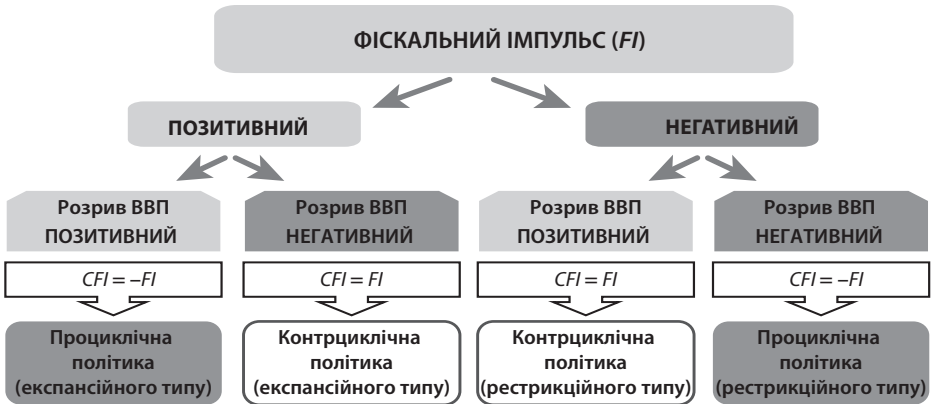


Рис. 4.6. Схема оцінювання контрциклічності фіскальної політики

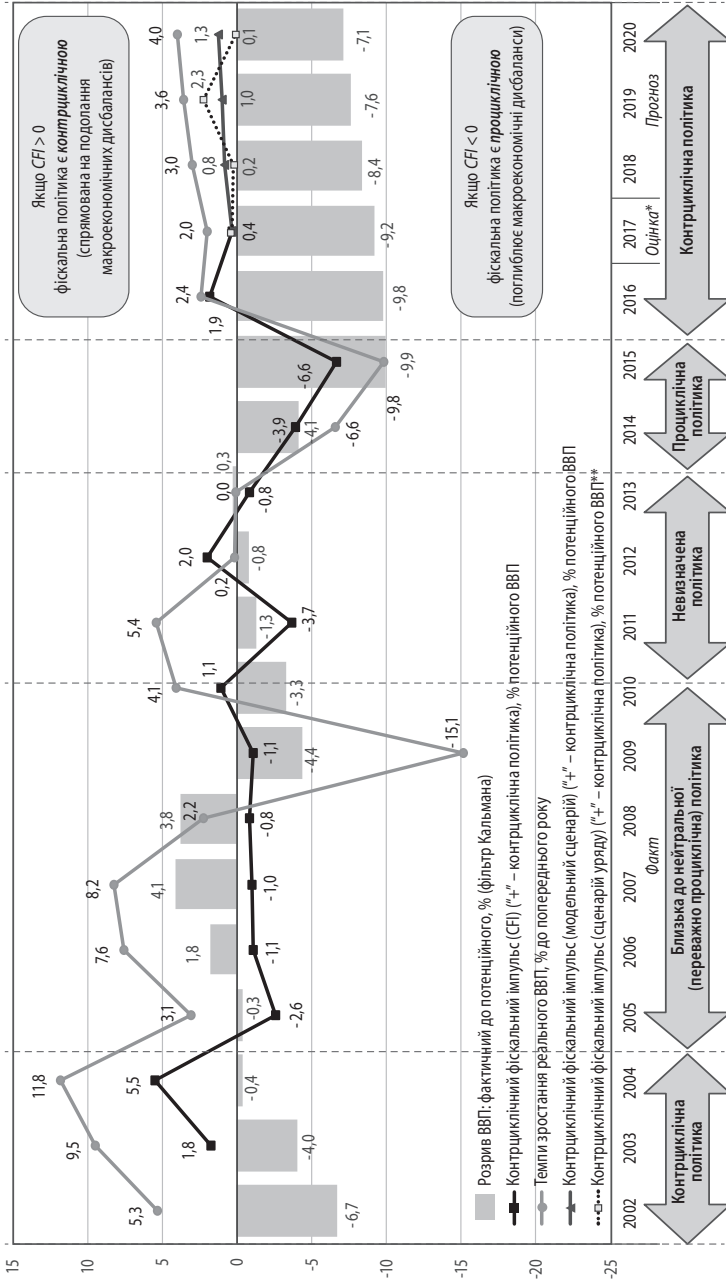
Складено авторами.

проциклічна фіскальна політика означає проведення рестрикційної політики в умовах кризи або експансивної політики за піднесення економіки (індикатор CFI менше "0").

Результати розрахунків контрциклічного фіскального імпульсу та розриву ВВП за ретроспективними даними відображено на рис. 4.7. Авторами також розроблено два варіанти прогнозу фіскального імпульсу України на період 2017–2020 рр.: на основі факторних зв'язків Моделі авторів (див. п. 4.1) і параметрів офіційних прогнозів уряду.

За отриманими результатами можна зробити такі висновки:

- протягом останніх 10 років виробництво ВВП України переважно перебувало на рівні нижче потенційного ВВП, за винятком періоду 2006–2008 рр., коли під впливом сприятливої зовнішньої кон'юнктури спостерігався "економічний бум";
- фіскальна політика протягом майже всього досліджуваного періоду була експансивною, за винятком лише 2005, 2009, 2011 та 2014–2015 рр., коли фіскальний імпульс для економіки був негативним;
- у 2005–2010 рр. фіскальна політика була близька до нейтральної з переважним проциклічним впливом (CFI коливався в межах: $-1-2\%$). При цьому проциклічний ефект протягом 2006–2008 рр. був експансивного типу, а у 2007 та 2009 рр. – рестрикційного;
- період із 2011 по 2013 р. можна охарактеризувати як час невизначеності фіскальної політики: роки з проциклічною політикою чер-



* Дані за 2017 р. попередні.

** Дані за 2018 р. – прогноз згідно із Законом України “Про Державний бюджет на 2018 рік”, 2019–2020 рр. – відповідано до Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2018–2020 роки”.

Рис. 4.7. Контриклічний фіскальний імпульс та розрив ВВП

Розраховано авторами.

- гувалися з роками контрциклічної політики, також скорочувався розрив ВВП;
- фіскальна політика у 2014–2015 була рестрикціною проциклічною (CFI в середньому становив -5% ВВП). З огляду на те, що за вказані роки відбувся значний спад реального ВВП, а його розрив збільшився майже втричі, таку політику можна назвати навіть не “проциклічною”, а “мультициклічною”, оскільки вона спровокувала прогресивне скорочення і так низького внутрішнього попиту з довгостроковими наслідками.
 - у 2016 р. фіскальна політика набула ознак контрциклічності, CFI дорівнював $1,8\%$ ВВП, що зробило свій внесок у відновлення економічного зростання (реальний ВВП зріс на $2,3\%$ проти попереднього року). Однак, зважаючи на розрив ВВП на рівні $9,8\%$, говорити про макроекономічну стабілізацію зарано.

Скорочення реальних державних видатків у 2014–2015 рр. (понад 20%) спровокувало поглиблення економічного спаду та створило проциклічний ефект. Скорочення реального ВВП становить понад 15% , а фіскальне дестимулювання внутрішнього попиту – у середньому $-5,2\%$ ВВП щороку.

Так, в умовах, коли держава була стиснута прямими та умовними зобов'язаннями за державним та гарантованим державою боргом, знайти кошти на підтримку реальної економіки було надзвичайно важко. Однак постає питання, чи було варто так стрімко скорочувати реальні видатки на підтримку економіки.

У 2017–2020 рр., попри заходи з консолідації державних фінансів, очікується, що державна фіскальна політика також справлятиме помірний стимулюючий вплив на економіку: Контрциклічний фіскальний імпульс у середньому становитиме $+0,7\%$, а кумулятивно за чотири роки – $+2,7\%$ ВВП. Однак його динаміка відрізнятиметься залежно від сценарію. Так, у прогнозі на підставі офіційних програмних документів Уряду України варіація фіскального імпульсу у 2017–2020 рр. буде коливатися в діапазоні від $-1,7$ до $+2,2\%$, тоді як за варіантом на основі Моделі авторів діапазон значень фіскального імпульсу перебуватиме в межах від $+0,5$ до $+0,8\%$.

Висока варіація значень фіскального імпульсу за сценарієм офіційних прогнозів свідчить про суттєві методологічні проблеми в питаннях бюджетного планування, оскільки *уряд не контролює свою політику з точки зору її впливу на наявні макроекономічні дисбаланси.*

Варто зауважити, що у проекті Закону України “Про Державний бюджет України на 2018 рік” закладено певну дестимуляцію економіки: у

СФІ становитиме $-1,7\%$ при негативному розриві ВВП $-8,2\%$. Це означає, що фіскальна політика поглиблюватиме макроекономічні дисбаланси, справляючи рестрикційно-проциклічний ефект.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 4

Для забезпечення можливості діагностики та прогнозування сектору ЗДУ України авторами на підставі передової світової практики з фінансового програмування розроблено динамічну чотирисекторну модель економіки України "Ekvilibro", яка функціонує на принципах загально-економічної рівноваги. У її рамках ключові взаємозв'язки економічної системи моделюються в розрізі чотирьох секторів економіки: реального, фіскального, зовнішньоекономічного та грошово-кредитного. Реальний сектор у Моделі представлено через баланси ВВП за елементами доходів та витрат, які мають двосторонні взаємозв'язки з доходами й видатками сектора ЗДУ.

У Моделі відображено підходи міжнародної практики до прогнозування державних доходів: метод імітаційного моделювання; метод ефективної ставки оподаткування; метод, заснований на еластичності; синтетичний підхід, що об'єднує переваги й недоліки перелічених методів. Прогнозування доходів сектору ЗДУ України побудовано на підставі "Коефіцієнта динамічності" й "Коефіцієнта впливу змін законодавства". Моделювання державних витрат здебільшого реалізовано шляхом формалізації дискреційних заходів фіскальної політики.

Інформаційною основою Моделі є комплексна статистична оцінка державних фінансів України, складена авторами на підставі міжнародних стандартів GFSM 2014 та даних офіційної звітності.

У Моделі реалізовано методичний підхід до оцінки розриву між фактичним і потенційним ВВП за різними методами: структурним методом Оукена, багатовимірний фільтр Кальмана та одновимірний фільтр Ходріка – Прескота й Крістіано – Фітцджеральда. Це дає змогу оцінити ефекти економічної і фіскальної політики, діагностувати ступінь проциклічності політики та виявляти структурні дисбаланси економіки.

Встановлено, що державні фінанси України протягом 2014–2016 рр. перебували у стані вимушеної фіскальної консолідації: негативний фіскальний імпульс призвів до дестимуляції економіки та спровокував поглиблення економічного спаду, оскільки зниження реального попиту в умовах ведення воєнних дій важко компенсувати з інших джерел.

За підсумками 2016 р. ситуація дещо стабілізувалася: контрциклічний фіскальний імпульс дорівнював +1,8 %, інвестиційні видатки зросли до 3,0 % ВВП. Однак загальні державні видатки в реальному вимірі продовжували скорочуватися: -2,5 % проти попереднім роком, що обмежувало можливості активізації попиту.

У прогнозному періоді 2017–2020 рр. спостерігатиметься переважно контрциклічна фіскальна політика (кумулятивний фіскальний імпульс буде позитивним), що дасть змогу стимулювати зростання реального ВВП і поступово скорочувати негативний розрив між потенційним та фактичним ВВП. Тобто, навіть попри заплановані урядом заходи з консолідації державних фінансів у перспективі 2017–2020 рр., очікується, що фіскальна політика також справлятиме помірний стимулюючий вплив на економіку. Це є надзвичайно позитивним сигналом, оскільки поточний стан національного господарства потребує динамічного зростання реального ВВП та скорочення розриву ВВП із метою відновлення та підвищення рівня життя населення. У таких умовах роль фіскальної політики у відновлювальних процесах суттєво зростатиме. Варто зазначити, що переходити до фіскальної моделі, орієнтованої на забезпечення циклічної нейтральності фіскальної політики, варто лише після ліквідації негативного розриву ВВП і досягнення стану загально-економічної рівноваги. На жаль, навіть у 2020 р. розрив ВВП залишатиметься негативним (-6,9 % ВВП).

Фіскальна політика потребує термінової переорієнтації на заходи щодо підтримки реального споживчого та інвестиційного попиту. Скорочення неефективних державних витрат слід супроводжувати одночасним пошуком шляхів ефективного інвестування коштів. Також неприпустимо здійснювати нові запозичення лише для вирішення питань підтримання ліквідності залежних від держави суб'єктів без чіткої державної стратегії фінансування інвестиційної діяльності та нагромадження ефективного основного капіталу.

Міністерству фінансів варто кардинально переглянути підходи до оцінки ролі фіскальної політики як інструменту фінансової та макроекономічної стабілізації економіки. Для цього потрібно запровадити сучасні інструменти аналізу фіскальної політики, застосовувані у світовій практиці, зокрема щодо оцінки структурної збалансованості державних фінансів та циклічної спрямованості фіскальної політики.

Розділ 5

ДЕРЖАВНА ІНВЕСТИЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ: БЮДЖЕТНЕ ІНВЕСТУВАННЯ ТА МОНІТОРИНГ

5.1. СВІТОВА ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ ЕКОНОМІКО-МАТЕМАТИЧНИХ МЕТОДІВ ТА МОДЕЛЕЙ ПРИ ОЦІНЮВАННІ РИЗИКІВ, ВЛАСТИВИХ ДЕРЖАВНИМ ІНВЕСТИЦІЙНИМ ПРОЕКТАМ

Ризик здебільшого розуміється як об'єктивно-суб'єктивна категорія діяльності господарського суб'єкта, що характеризується ймовірністю додаткових переваг та економічної вигоди, а також втрати інвестованих коштів. У випадку державного інвестиційного проекту кошти виділяються державою або місцевою громадою, а тому втрачаються фінанси фактично всього суспільства. Як наслідок, ризик втрати інвестиційних коштів має бути мінімізований, адже результати проекту компенсують усі громадяни країни.

Аналіз ризиків пов'язаний з оцінкою ключових змінних проекту та ризику щодо загального результату проекту. Кількісний аналіз ризиків розглядає діапазон можливих значень ключових змінних та ймовірність їх виникнення¹.

У науковій літературі можна знайти багато типів інвестиційного ризику. Зокрема, Б. Щукін² відзначає потенційну можливість недосягнення запланованих цілей інвестування, що може призвести до втрати коштів або зменшення прибутку. Т. Майорова³ розуміє як ризик виконання проекту прийняття управлінського рішення, яке з різною ймовірністю зумовлює три економічні результати: збиток, відшкодування коштів, прибуток. Значна частина науковців під ризиком розуміє недоотриман-

¹ Investment Project Financing Economic Analysis Guidance Note. OPSPQ, 2013. April, 9. URL: http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940-1365611011935/Guidance_Note_Economic_Analysis.pdf.

² Щукін Б. М. Інвестування : курс лекцій. Київ : МАУП, 2004. 206 с.

³ Майорова Т. В. Сучасні аспекти дослідження змісту поняття “інвестиційний ризик”. *Економіка та підприємництво : зб. наук. пр. молодих учених та асп.* 2011. Вип. 26. С. 159–169.

ня прибутку чи можливість несприятливого завершення інвестиційного проекту¹.

В окремих випадках розрізняють поняття “ризик” і “невизначеність”. Ризик має суб’єктивну природу, оскільки вимагає ухвалення рішення за відсутності повної інформації. Наприклад, ризик, породжений браком відомостей про валютну політику на найближчий час, може призвести до ризику провалу імпорتنих постачань через нестачу обігових коштів. Оскільки саме невизначеність породжує ризик, її мінімізують за рахунок отримання достовірної інформації. У певних обставинах спостерігається тільки невизначеність, але часом вона може перетворюватися на “ризик” з оцінкою розподілів імовірності, які демонструють вірогідність потрапляння досягнутого значення змінної у встановлені межі².

Оцінювання ризиків полягає у вивченні ймовірності того, що проект матиме задовільні підсумки у формі деякої порогової величини, наприклад, прибутку, та мінливості результату порівняно з найкращою попередньою оцінкою. Таке оцінювання є обов’язковою процедурою у всіх структурних проектах ЄС³. Відповідно, далі слід вжити заходи, котрі дадуть змогу усунути або мінімізувати ризики. На практиці ці дві складові реалізуються разом, оскільки кожна оцінка для максимальної точності потребує знань того, як ризик можна усунути. Отже, процес оцінювання ризику можна представити у вигляді, відображеному на рис. 5.1.

У частині аналізу чутливості встановлюються джерела ризику, які можуть мати найбільший вплив на фінансові та (або) економічні результати проекту. Аналіз здійснюється шляхом зміни одного елементу в часі та визначення впливу цього економічного показника. При цьому слід пам’ятати, що основними чинниками ризиків для інвестиційних проектів будуть⁴: помилки в проектно-кошторисній документації; недостатня кваліфікація фахівців; форс-мажорні обставини (природні,

¹ Шарп У., Александер Г., Бейли Дж. Інвестиції. Москва : Инфра-М, 2014. 1028 с.

² Практичний посібник з оцінки державних інфраструктурних інвестиційних проектів / за заг. ред. Ю. Фролова. Київ, 2011. 224 с.

³ Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1083&from=ES>.

⁴ Калашникова Е. Ю. Оценка рисков при финансировании инвестиций в недвижимость. *Экономический анализ: теория и практика*. 2011. №13. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-riskov-pri-finansirovanii-investitsiy-v-nedvizhimost> (дата обращения: 13.12.2017).

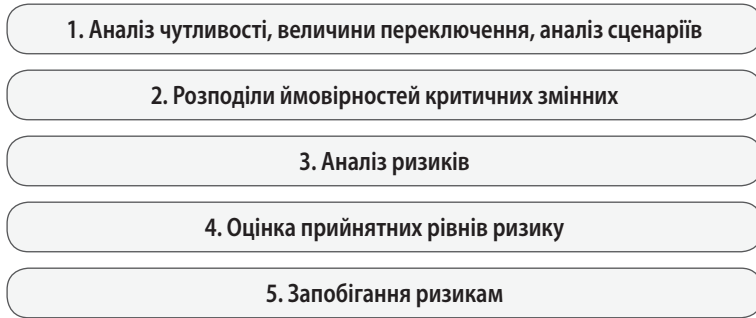


Рис. 5.1. Етапи оцінювання ризику проекту

Складено за: Практичний посібник з оцінки державних інфраструктурних інвестиційних проектів / за заг. ред. Ю. Фролова. Київ, 2011. 224 с.

економічні, політичні); порушення термінів поставок; низька якість вихідних матеріалів, комплектації, технологічних процесів, продукції та ін.; порушення умов контрактів або розрив контракту.

Після проведення аналізу чутливості слід урахувати ймовірності настання подій. Оцінка ризиків повинна описувати значення кожної критичної змінної в діапазоні можливих значень. На практиці для цього найчастіше використовують такі розподіли¹:

- *Нормальний безперервний розподіл і нормальний дискретний розподіл.* Такий розподіл імовірностей спостерігається у безлічі різних ситуацій: якщо є підстава підозрювати наявність великої кількості незначних ефектів, які діють сукупно й незалежно.
- *Дискретний ненормальний розподіл.* Якщо відсутня достатня інформація про змінну ризику, аби вважати, що вона може набувати тільки деяких конкретних значень, то можна побудувати прямокутний ненормальний розподіл імовірностей, надаючи кожному значенню відому ймовірність.
- *Трикутний симетричний розподіл.* Його часто використовують, коли немає детальної інформації про минулу динаміку змінної або залежність між змінними відома, але даних дуже мало (можливо, через високу вартість збирання).
- *Трикутний асиметричний розподіл* характеризується тим, що верхнє значення має вищу ймовірність, ніж нижні, а діапазон між

¹ Практичний посібник з оцінки державних інфраструктурних інвестиційних проектів / за заг. ред. Ю. Фролова. Київ, 2011. 224 с.

модою та верхнім значенням більший, ніж між модою та нижнім значенням (або навпаки). Наприклад, якщо чутливою змінною проекту є капітальні інвестиції, то, як правило, ймовірність не зібрати потрібну суму вища, ніж зібрати більшу суму, що створює асиметрію.

- *Рівномірний розподіл.* У такому розподілі всі інтервали однакової довжини та носії розподілу однаково ймовірні.

Кожен із таких розподілів має переваги та недоліки. Використання одного з них обумовлюється можливою оцінкою ймовірності ризиків.

На етапі аналізу ризиків вивчається чисельний вплив на результуючу змінну, наприклад, на рівень прибутковості проекту. Цей етап пов'язаний з наступним, коли оцінюються прийнятні рівні ризику. Ці рівні для проекту можуть варіюватися залежно від конкретного випадку. Наприклад, може бути доцільно вибрати проект із високим рівнем ризику, якщо він надає великі соціальні вигоди, а не проект з низьким рівнем ризику, який забезпечує малі соціальні вигоди.

Нарешті, на етапі запобігання ризикам розробляють сценарії, що дають змогу зменшити вплив або уникнути можливого ризику за рахунок модифікації проекту.

Науковцями проаналізовано класичні методи оцінювання ризиків щодо можливості їх використання для різноманітних інвестиційних проектів. Методи оцінювання поділяються на дві категорії: прямі та непрямі. До прямих належать такі:

1. *Експертні методи.* При застосуванні методу експертних оцінок проводиться опитування спеціальної групи експертів (5–7 осіб) із метою визначення змінних величин, необхідних для оцінки досліджуваного питання. До складу експертів, як правило, залучають людей із різними типами мислення, що сприяє розгляду проблеми в усіх аспектах. У результаті ітеративних процесів досягається згода серед усіх членів групи, яка є її кінцевою оцінкою. Такий підхід можна застосовувати за умов відсутності достатніх статистичних даних, недовіри до цих даних, доцільності врахування людського фактора, виявлення джерел, причин ризику та шляхів його зниження.
2. *Методи фінансового аналізу* дають змогу визначати ризики на основі фінансової звітності інвестиційного проекту, розрахованих прогнозів його окупності тощо. Незважаючи на простоту застосування, ці методи не дають можливості визначити джерела ризику, а розглядають ризик як цілісну величину, ігноруючи його складові.

3. *Методи теорії ігор* ставлять за мету вивчення всіх варіантів дій та визначення впливу різноманітних стратегій інших суб'єктів на оптимальний результат інвестиційного проекту. Іноді доводиться вивчати ймовірну поведінку такої великої кількості суб'єктів, що знаходження оптимуму не є очевидним чи можливим в умовах обмеженої інформації.
4. *Статистичні методи*¹, надзвичайно поширені в економічному аналізі, базуються на теорії ймовірності розподілу випадкових величин та передбачають вивчення статистики втрат і прибутків, що відбувалися на такому або аналогічному виді проектів. Як наслідок, прогнозуються ефективність того чи іншого проекту, а також рівень можливого ризику. Якщо для більшості економічних процесів ці методи діють досить вдало, то щодо аналізу ризиків інвестиційних проектів можливі певні труднощі. Зокрема, дуже важко знайти дані у формі часових рядів, за допомогою яких можна побудувати ту чи іншу економетричну модель. Брак даних не дає змоги протестувати залежності між економічними змінними, а отже, зробити відповідні висновки щодо ризиків проекту чи його прибутковості.
5. *Імітаційне моделювання*. Недоліки попередньої групи методів дещо зменшені в рамках імітаційних моделей. Завдяки ним моделюються залежності зміни певних параметрів (наприклад, ризиків, прибутковості тощо) за допомогою ітеративного механізму. Водночас для побудови адекватної моделі необхідно проаналізувати велике число параметрів, кількісні показники яких не завжди вдається визначити.
6. *Метод нейронних мереж*. Завдяки своїй побудові нейронні мережі можуть навчатися встановлювати складні взаємозв'язки між великою кількістю різноманітних факторів. Навчання полягає в знаходженні коефіцієнтів зв'язків між нейронами. У його процесі нейронна мережа здатна виявляти складні залежності між входними й вихідними даними, а також здійснювати узагальнення. Широке застосування нейронних мереж обмежено необхідністю довгого навчання на певних попередніх проектах, кількість яких має вимірюватися принаймні сотнями та тисячами. Внаслідок достатньо малої бази даних державних інвестиційних проектів

¹ *Ткач С. М.* Управління ризиками інвестиційної діяльності в регіоні: теоретичні основи та прикладні аспекти : монографія. Львів : ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України", 2015. 234 с.

навчання відповідної нейронної мережі є достатньо проблематичним.

До складу непрямих методів входять такі:

1. *Рейтинговий метод*¹, за якого створюється система коефіцієнтів оцінки певних параметрів інвестиційного проекту в динаміці. Завдяки цьому розраховується ранг ризику поточного проекту. З одного боку такий підхід є достатньо універсальним, оскільки дає змогу змінювати значення коефіцієнтів для кожного набору проектів, проте, з другого боку, вибір коефіцієнтів є доволі суб'єктивним процесом і не завжди може бути підтверджений іншими дослідниками.
2. *Метод аналогій*. За цим підходом відбувається аналіз схожих проектів із метою виявлення потенційного ризику оцінюваного проекту. Використовуються показники їх кількісного аналізу з подальшою поправкою результатів на подібність або відмінність між досліджуваним проектом та базою оцінювання.
3. *Метод дерева рішень*. Створюється певна діаграма, на якій вказують можливі напрями розвитку проекту з урахуванням їх імовірності, прибутковості, ризикованості тощо. Такі оцінки здійснюються експертним шляхом, тому не завжди можуть мати об'єктивну основу. Також одним із недоліків є розгляд надто великої кількості ймовірних сценаріїв.

Ефективність кожного методу оцінюється по-різному, залежно від конкретної ситуації. Наприклад, О. В. Дьомкіна зазначає, що найприйнятнішими методами оцінювання ризиків є експертний метод у поєднанні з рейтинговим методом, котрі забезпечують отримання кількісного показника ризику проекту. Також доцільним є використання аналітичного методу, що дає можливість поєднати факторний аналіз ризику з виявленням подальших способів його зниження, проте його застосування ускладнене через велику кількість показників проекту².

При аналізі структури можливого ризику інвестиційного проекту не завжди є можливість проаналізувати та врахувати весь спектр інвестиційних ризиків, тому зважають тільки на їхні найважливіші види та

¹ Камінський А. Б. Моделювання фінансових ризиків : монографія. Київ : ВПЦ "Київський університет", 2006. 304 с.

² Дьомкіна О. Аналіз методів оцінки ризиків при інвестиціях у розвиток персоналу підприємства. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка*. 2015. № 170. С. 49–55.

типи. Відповідно, слід здійснювати векторну оцінку інвестиційних ризиків (R_{in}) у такій формі¹:

$$R_{in} = \{k_1; R_1; k_2; R_2; \dots; k_n; R_n\},$$

де k_1, k_2, \dots, k_n – вагові коефіцієнти пріоритету ризиків з точки зору інвестора; R_1, R_2, \dots, R_n – ризики проекту; n – кількість ризиків, важливих стосовно цього проекту. В умовах політичної нестабільності України, на думку Л. А. Маханець, слід обов'язково виокремлювати “крайній ризик”, що складається з політичного й макроекономічного ризиків.

На політичний ризик впливають прийняття нових чи зміна чинних законів, слабкість лідерів та розгортання народних рухів, усі фактори, котрі можуть політично стабілізувати або дестабілізувати країну. Значення кожного ризику, звичайно, залежить від контексту інвестиційного рішення. Аналіз економічного та політичного ризиків стосується двох принципово різних питань: аналіз першого дає відповідь, чи буде проект прибутковим, аналіз другого – визначити, чи буде можливість здійснити проект і отримати реальний прибуток. Зниження політичного ризику на практиці майже неможливе, але його своєчасне передбачення, відстеження й урахування при розробленні господарських рішень допомагають певною мірою уникнути пов'язаної з ним небезпеки.

Через істотну варіативність змінні політичного ризику складніше виміряти, ніж економічні. Для того щоб точно визначити політичний ризик, експерти потребують певні проксі для своїх змінних. Наприклад, замість того, аби намагатися виміряти незалежність судової системи держави, фахівці можуть визначити, чи суддям у певній країні виплачується заробітна плата достатнього рівня, чи існують програми, що фінансуються, для інформування їх про нове законодавство та ін. Аналітики політичного ризику також вивчають частку дітей, котрі регулярно відвідують школу, порівнюють зарплати поліцейських та військових із кримінальними можливостями та рівень доступності медичних послуг у містах з населенням від 10 до 50 тисяч осіб. Вони досліджують такі статистичні дані, як рівень безробіття людей у віці від 18 до 29 років, і визначають, скільки з них у в'язниці. І, звичайно, вони додають змішані економічні змінні: дохід на одну особу, платіжний баланс і державний борг².

¹ Маханець Л. А. Моделювання ризику в зовнішньоекономічній діяльності : автореф. дис. ... канд. екон. наук. Київ, 2002. 21 с.

² Bremmer I. Managing Risk in an Unstable World. URL: <https://hbr.org/2005/06/managing-risk-in-an-unstable-world>.

Серед найважливіших втрат від політичного ризику можна назвати:

- неможливість ведення господарської діяльності через революції, збройні конфлікти, акції протесту, конфіскації товарів, запровадження ембарго тощо;
- зміну податкового законодавства, необхідної звітності, регулювання діяльності в галузі, до якої належить проект;
- відмову в державному фінансуванні раніше розпочатих проектів;
- мораторій на зовнішні чи внутрішні платежі на конкретний термін, заборони чи обмеження конверсії національної валюти у валюту платежу.

Світовий банк і МВФ розробили модель PFRAM, що дає змогу оцінювати можливі фіскальні втрати та ризики інвестиційних проектів. Оцінка проекту передбачає збір інформації про проект і визначення ролі держави на ключових етапах проектного циклу. Модель забезпечує структурований процес збору інформації для проекту за групою питань¹:

1. Хто ініціює проект? Вплив головного фіскального показника (наприклад, дефіцит бюджету або боргу) змінюється залежно від того, яка державна організація в кінцевому підсумку несе відповідальність за проект (центральний уряд, місцеві органи влади, державні підприємства тощо).
2. Хто контролює активи? Аналізується здатність уряду контролювати актив, пов'язаний з проектом, через володіння чи іншим чином.
3. Хто в кінцевому підсумку платить за актив? У цьому блоці розкривається питання того, як здійснюється фінансування проекту, яке це має значення для фіскальної політики уряду.
4. Чи долучаються до проекту приватні партнери? Уряди можуть не тільки фінансувати проекти безпосередньо, а й підтримувати участь приватних партнерів різними способами, включаючи надання гарантій, ін'єкції капіталу або податкову амністію.

На підставі аналізу моделі можна визначити такі типи ризиків²:

- 1) менеджменту проекту;
- 2) будівництва;
- 3) попиту;
- 4) операційні та експлуатаційні ризики;
- 5) фінансові;
- 6) форс-мажорні;
- 7) негативних дій уряду;
- 8) зміни законодавства;
- 9) фінансових дисбалансів;
- 10) повторних переговорів;
- 11) припинення виконання проекту.

¹ PPP Fiscal Risk Assessment Model (PFRAM) / IMF. URL: <https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/pdf/PFRAM.pdf>.

² Ibid.

Експертна команда повинна приділяти належну увагу оцінці безпеки проекту, включаючи можливе шахрайство, корупцію, проблеми управління, ризики проектування тощо.

Представники Світового банку у своїй моделі ORAF (Operational Risk Assessment Framework)¹ аналізують ризики досягнення цілей проекту за допомогою так званого вкладеного підходу. Ризики вимірюються, починаючи із загальної ситуації у країні та інституцій, про які цільові групи повинні мати відповідні знання. Наступним рівнем є Національне агентство, котре має можливість краще впливати на рівень ризику (наприклад, через заходи з пом'якшення, які вживає агентство). Останнім є рівень проекту, котрий надає найбільший простір для контролю рівнів ризиків за допомогою проектування та реалізації. Структура оцінювання ризику має такий вигляд:

1. Ризик зацікавлених сторін.
 - 1.1. Донорські відносини.
 - 1.2. Відносини з кредиторами.
 - 1.3. Інші основні відносини.
 - 1.4. Ризик сприйняття громадськістю.
2. Ризики навколишнього середовища.
 - 2.1. Ризики країни.
 - 2.1.1. Політика й управління.
 - 2.1.2. Суспільство та безпека.
 - 2.1.3. Навколишнє середовище.
 - 2.1.4. Вплив громадянського суспільства.
 - 2.1.5. Конфіденційність управління.
 - 2.1.6. Системне шахрайство та корупція.
 - 2.1.7. Економічний менеджмент.
 - 2.2. Інституційний ризик (секторний/багатогалузевий рівень).
 - 2.2.1. Власність і зобов'язання.
 - 2.2.2. Підзвітність та нагляд.
 - 2.2.3. Інституційна потужність.
 - 2.2.4. Інституційне шахрайство й корупція.
 - 2.2.5. Політика.
3. Ризики імплементації проекту.
 - 3.1. Ризик потужності.
 - 3.1.1. Ресурси.

¹ Reference Material on the Operational Risk Assessment Framework (ORAF). URL: http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1285875404494/100501_QRC_ORAF_FM.pdf.

- 3.1.2. Процеси.
- 3.1.3. Системи та елементи управління.
- 3.2. Управління ризиком.
 - 3.2.1. Прийняття рішень.
 - 3.2.2. Підзвітність і нагляд.
 - 3.2.3. Поведінка та норми.
 - 3.2.4. Власність.
- 3.3. Ризик шахрайства й корупції.
 - 3.3.1. Поширеність антикорупційних органів.
 - 3.3.2. Наявність прозорості та контролю.
- 4. Ризики проекту.
 - 4.1. Ризик проектування.
 - 4.1.1. Технічна складність.
 - 4.1.2. Складність сфери охоплення.
 - 4.1.3. Складність улаштування.
 - 4.1.4. Гнучкість дизайну.
 - 4.2. Ризик гарантій.
 - 4.2.1. Ризик навколишнього середовища.
 - 4.2.2. Соціальний ризик.
 - 4.2.3. Інший ризик.
 - 4.3. Програмне забезпечення.
 - 4.3.1. Залежність від програмної та донорської програми.
 - 4.3.2. Співпраця з донорами.
 - 4.3.3. Донорська доставка.
 - 4.4. Доставка та ризик якості.
 - 4.4.1. Стійкість.
 - 4.4.2. Вимірюваність.
 - 4.4.3. Управління контрактом.
 - 4.5. Інші ризики.

Для кожної структурної одиниці існують свої індикатори. Серед індикаторів ризику країни вирізняють такі: звіти про діагностику виявили неправильне використання державних коштів або високий ризик використання громадських коштів; звіти про діагностику показують високий рівень формалізму та невідповідності з нормативними документами; існує перевірена фінансова заборгованість; скасовані основні закони, спрямовані на зменшення корупції.

Серед індикаторів інституціональних ризиків можна виокремити такі: звіти про оцінку галузевих перевірок виявили високий рівень невідповідності законодавству; системна корупція, у тому числі в секто-

рах економіки; інституція на рівні сектору є політизованою, з технічним персоналом, а штат замінений політичними посадовими особами без відповідного досвіду роботи; бюджет установи на рівні сектору істотно скорочується; значні випадки шахрайства чи корупції, виявлені протягом проекту; великі зміни політики в ключовій організації, котра відповідає за моніторинг та успішне виконання проекту.

Нарешті, до індикаторів ризиків проекту відносять: забезпечення надзвичайно децентралізованої процедури впровадження; включення кількох одночасних підпроектів; залучення багатьох розпорядників; внесення оплати готівкою за різні види робіт чи постачання товарів та послуг; неможливість реалізації багатьох елементів дизайну та/або механізмів проекту через його терміновість.

Управління ризиками проекту стосується ідентифікації, визначення пріоритетів і подальшого контролю всіх імовірних випадків, що можуть загрожувати результатам проекту. Важливо наголосити, що управління ризиками сприймається як доповнення до управлінських можливостей. У Чехії для запобігання ризикам використовують модель, котра розглядає різні фактори ризику, а саме: час, інформацію, гроші, організацію та якість (TIMOQ = Time + Information + Money + Organization + Quality). Спеціально розроблена модель RISMAN¹ має на меті зафіксувати ризики TIMOQ та використовувати їх як змінні для успішного управління проектом. Досвід міністерства транспорту, громадських робіт та управління водними ресурсами Нідерландів свідчить, що зосередження уваги на ризиках TIMOQ надає керівництву проекту легко зрозумілу концептуальну базу для управління ризиками. Метод RISMAN має на меті визначити основні зони ризику, що є загальними практично в кожному публічному інвестиційному проекті. Всі окремі проектні ризики можуть бути викладені з точки зору одного або кількох аспектів TIMOQ (табл. 5.1).

Під час виконання проекту можуть виникати невизначеності, що негативно впливає на процес роботи. За допомогою аналізу ризику ці невизначеності можна кількісно встановити в контексті ймовірності та монетарного впливу. Всі ризики проекту можуть бути пов'язані з одним або кількома факторами TIMOQ. Відповідно, керівництву проекту ставиться завдання не мінімізувати чи цілком попереджати ризики, а запобігти зсуву факторів TIMOQ за межі прийнятного рівня толерантності.

¹ Assessment Report Risk Analysis & Risk Management in PPP projects. Twinning Project CZ/2005/IB/FI/04. 2007. 23 p.

Опис факторів для моделі RISMAN

Фактор	Необхідний результат
Час	Загальний проект буде завершено до попередньо визначеної дати. Це означає, що кожен етап проекту буде готовий до планування
Інформація	Вся необхідна інформація (технічна, юридична, фінансова, екологічна та ін.) для успішної реалізації проекту (тобто отримання необхідної проектної продукції) є доступною для всіх, кого це може стосуватися
Гроші	Загальна вартість проекту визначена і не може змінюватися у процесі виконання. Ці витрати включають не тільки кінцевий результат, а й використання всіх ресурсів, необхідних для досягнення необхідного результату
Організація	Наявність ресурсів (робоча сила, обладнання, матеріально-технічне забезпечення тощо) з точки зору кількості та якості є достатнім для здійснення проекту, а також забезпечення відповідних структур для координації потоків діяльності за проектом
Якість	Початкові ресурси, заплановані дії в рамках проекту, кінцева продукція проекту міститимуть потрібні специфікації, щоб гарантувати бажаний результат проекту

Складено за: Assessment Report Risk Analysis & Risk Management in PPP projects. Twinning Project CZ/2005/IB/FI/04. 2007. 23 p.

Причому таке завдання є не одноразовим, а має виконуватися структурно та постійно. Під час переходу до нових етапів проекту перші результати аналізуються, а рівень деталізації інформації зростає. Головною перевагою моделі RISMAN є те, що вона дає змогу фахівцям краще розуміти вплив ризиків на проект. Також ця модель дає можливість аналізувати політичні ризики. Наприклад, надмірні витрати (фактор “гроші”), проблеми з якістю суспільних послуг (фактор “якість”), екологічні аспекти (фактор “інформація”), як правило, привертають увагу політиків, ЗМІ та громадськості. Як наслідок, керівництво проекту повинне підтримувати зв'язок із політичною владою, регулярно повідомляючи про ризики проекту.

Для полегшення розроблення програми аналізу ризиків модель RISMAN пропонує структурування аспектів ризику з метою їх формування та управління ними. Для оптимального використання результатів аналізу важливо, щоб ці умови були виконані до фактичного початку аналізу ризику (табл. 5.2).

Підсумовуючи, можна зазначити, що світова практика свідчить про однотипність підходів при оцінюванні ризиків проектів. Спочатку переважно визначають чіткі критерії, за допомогою яких ризики іденти-

Таблиця 5.2

**Структурування аналізу ризиків та ризик менеджменту за факторами
в моделі RISMAN**

Фактор	Структурування аналізу ризику	Структурування ризик-менеджменту
Час	<ul style="list-style-type: none"> • Вибір дати завершення аналізу ризиків. • Вибір необхідних людських ресурсів для проведення аналізу. • Розроблення плану 	<ul style="list-style-type: none"> • Визначення необхідних осіб для участі у здійсненні управління ризиками. • Визначення моментів обговорень у процесі аналізу ризиків
Інформація	<ul style="list-style-type: none"> • Вибір режиму прийняття рішень за результатами аналізу. • Визначення типу інформації, яка зберігатиметься у базі даних 	<ul style="list-style-type: none"> • Визначення способу збереження інформації про ризики. • Встановлення осіб, котрі отримують інформацію про ризики
Гроші	<ul style="list-style-type: none"> • Виділення необхідних фінансових ресурсів для проведення аналізу. • Розподіл аналізу на внутрішній та зовнішній (за необхідного бюджету) 	<ul style="list-style-type: none"> • Оцінювання витрат і виграшів від управління ризиками. • Оцінювання відповідності очікуваної вартості бюджету проекту
Організація	<ul style="list-style-type: none"> • Призначення відповідального за виконання аналізу ризику. • Призначення осіб, залучених до проведення аналізу ризиків. • Визначення бенефіціарів аналізу ризиків. • Визначення тих, хто отримує доступ до результатів аналізу ризику 	<ul style="list-style-type: none"> • Визначення розміру та необхідної організаційної структури для систематичного управління ризиками
Якість	<ul style="list-style-type: none"> • Визначення необхідної якості результатів аналізу. • Перевірка доступності вимірювальних інструментів для проведення аналізу відповідно до вимог 	<ul style="list-style-type: none"> • Встановлення рівня необхідної якості системи управління ризиками. • Оцінка виконання всіх умов для гарантування належного виконання вимог щодо якості

Складено за: Assessment Report Risk Analysis & Risk Management in PPP projects. Twinning Project CZ/2005/IB/FI/04. 2007. 23 p.

фікуються, встановлюють імовірності негативних подій, їх грошову оцінку, розробляють сценарії для запобігання ризикам, здійснюють відповідний ризик-менеджмент. При цьому важливу роль відіграють вимоги прозорості та відкритості всього процесу, що створює можливості для всебічного контролю державних інвестиційних процесів. Це, у свою чергу, сприяє формуванню культури виконання проектів, а отже, зменшує корупційні ризики, ризики неефективного використання коштів, забезпечує підвищення рівня планування тощо.

5.2. ОЦІНКА РИЗИКІВ ПРИ ВИКОНАННІ ДЕРЖАВНИХ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ В УКРАЇНІ

Уряд України визначив необхідність удосконалення механізму управління державними інвестиціями шляхом внесення змін до Закону України “Про інвестиційну діяльність” від 18.09.1991 № 1560-XII і Бюджетного кодексу України щодо створення системи управління державними інвестиціями з визначенням основних принципів і критеріїв прозорого формування та використання державних інвестицій, а також єдиної системи оцінювання, відбору та моніторингу державних інвестиційних проектів.

Аналізуючи розподіл державних коштів на державні інвестиційні проекти зауважимо, що з метою створення прозорого механізму розподілу державних інвестицій постановою Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 571¹ (на виконання положень Бюджетного кодексу України) створено Міжвідомчу комісію з питань державних інвестиційних проектів (далі – Міжвідомча комісія), затверджено положення про неї та порядок відбору проектів. Персональний склад Міжвідомчої комісії, затверджений наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, включає дев'ять представників за квотою Уряду України та дев'ять представників Верховної Ради України.

У 2015 р. Міжвідомчою комісією було відібрано 10 державних інвестиційних проектів на загальну вартість 14,5 млрд грн² для реалізації у 2016 та наступних роках за рахунок коштів державного бюджету. Загальна сума доступних інвестицій для реалізації таких проектів у 2016 р. становила 1 млрд грн³. У 2016 р. Міжвідомчою комісією відібрано 24 проекти для реалізації у 2017 та наступних роках за рахунок коштів державного бюджету, для 18 з яких передбачено видатки в державному бю-

¹ Деякі питання управління державними інвестиціями : постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 571. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/571-2015-%D0%BF>.

² Перелік державних інвестиційних проектів / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=854a0a66-60cc-4897-81df-acd4e098a1a0&tag=PerelikDerzhavnikhInvestitsiynikhProektiv>.

³ Моніторинг Державних інвестиційних проектів за 2016 рік / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=40253ac5-2a8c-447d-857d-1a34739d765a&tag=MonitoringS tanuVikonanniaTaRealizatsiiDerzhavnikhInvestitsiynikhProektiv>.

джеті на 2017 р. Загальна сума доступних інвестицій для реалізації таких проектів у 2017 р. дорівнювала 1,65 млрд грн¹.

Державні інвестиційні проекти реалізуються в таких сферах, як охорона здоров'я, соціально-культурна, охорона навколишнього середовища, транспортна інфраструктура, функціонування органів влади та надання ними послуг. На рис. 5.2 наведено розподіл проектів за сферами у 2016–2017 рр. Найбільшою є кількість проектів у сфері охорони здоров'я (у 2017 р. вона зросла з чотирьох до восьми). У 2017 р. додано чотири проекти у сфері функціонування органів влади та надання ними послуг, більшість з яких належать до пенітенціарної сфери. Число проектів у сфері охорони навколишнього середовища зменшилося з трьох до одного (два проекти завершено у 2016 р., ще один розрахований на 15 років).

Більшість інвестиційних витрат у 2016 р. було заплановано на IV квартал. З передбачених інвестиційних витрат на січень – грудень 2016 р. фактично використано 748,3 млн грн (75 % від передбаченої суми). Повернуто

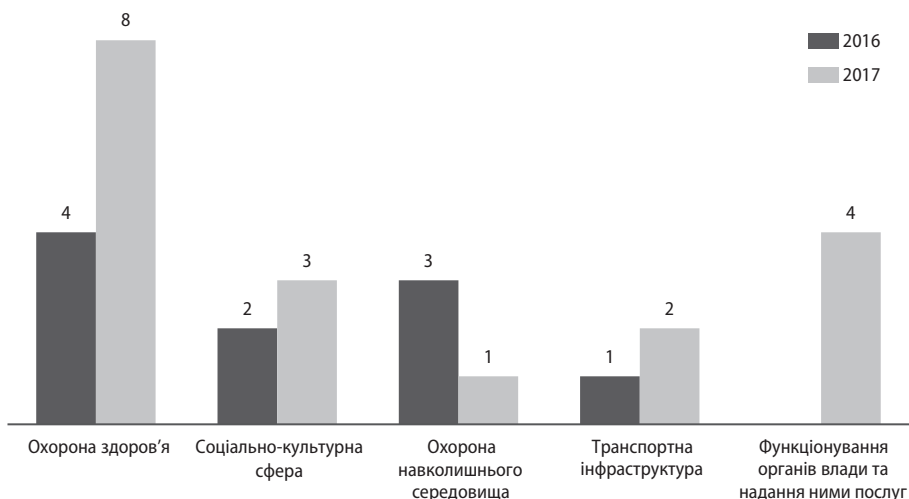


Рис. 5.2. Розподіл державних інвестиційних проектів за сферами

Складено за: Перелік державних інвестиційних проектів / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=854a0a66-60cc-4897-81df-acd4e098a1a0&tag=PerelikDerzhavnikhInvestitsiikhProektiv>.

¹ Моніторинг Державних інвестиційних проектів за 2016 рік / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=40253ac5-2a8c-447d-857d-1a34739d765a&tag=MonitoringStanuVikonanniaTaRealizatsiiDerzhavnikhInvestitsiikhProektiv>.

до державного бюджету 251,7 млн грн¹. На рис. 5.3 наведено обсяги планованих та фактичних витрат на реалізацію проектів за сферами у 2016 р.

Із 10 державних інвестиційних проектів, на які планувалося фінансування у 2016 р., лише за трьома його було повністю виконано, а за одним узагалі фінансування не проводилось. Щодо фінансування державних інвестиційних проектів у 2017 р., то більшість витрат заплановано на III–IV квартали. На 1 липня 2017 р. заплановані витрати на реалізацію проектів становили 406,7 млн грн, а фактично витрачено 189,2 млн грн, тобто 47 % від плану².

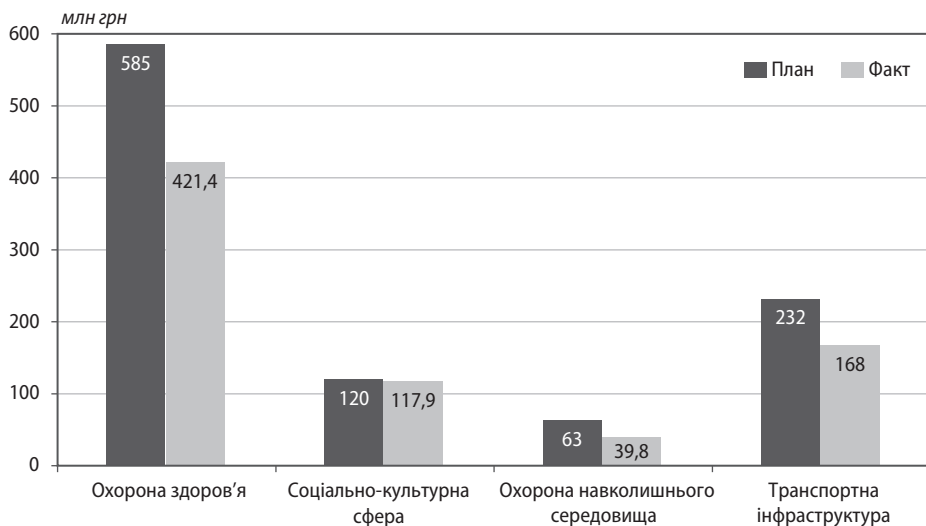


Рис. 5.3. Обсяги планованих та фактичних витрат на реалізацію державних інвестиційних проектів за сферами у 2016 р.

Складено за: Моніторинг Державних інвестиційних проектів за 2016 рік / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=40253ac5-2a8c-447d-857d-1a34739d765a&tag=MonitoringStanuVikonanniaTaRealizatsiiDerzhavnikhInvestitsiiniikhProektiv>.

¹ Моніторинг Державних інвестиційних проектів за 2016 рік. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=40253ac5-2a8c-447d-857d-1a34739d765a&tag=MonitoringStanuVikonanniaTaRealizatsiiDerzhavnikhInvestitsiiniikhProektiv>.

² Протокол засідання Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проектів від 11.07.2017 / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=40253ac5-2a8c-447d-857d-1a34739d765a&tag=MonitoringStanuVikonanniaTaRealizatsiiDerzhavnikhInvestitsiiniikhProektiv>.

З метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів при плануванні державних інвестицій та прийнятті рішень щодо їх фінансування, важливою є оцінка ризиків, властивих державним інвестиційним проектам. Недооцінка ризиків може призвести до збільшення строків виконання проекту, підвищення його вартості, а за наявності значних проблем із бюджетним фінансуванням у випадку великого дефіциту бюджету – до призупинення або закриття інвестиційних проектів.

Оцінка проекту є функцією ризику та дохідності. Кожне рішення щодо проекту впливає на ці значення. Між цими показниками спостерігається пряма залежність: збільшення ризику зумовлює зростання дохідності, а його зменшення – зниження прибутковості проекту. Як наслідок, стратегічно не є доцільним мінімізувати ризик при виконанні проекту, оскільки така мінімізація призведе до істотного падіння дохідності. Більш реалістичним є визначення певного балансу між дохідністю та ризиком (рис. 5.4).

Згідно із сучасними науковими підходами, оцінювання ризику не може здійснюватися окремо від інших частин аналізу проекту¹. Таким чином, для оцінювання ризику потрібно здійснити підготовчу роботу,

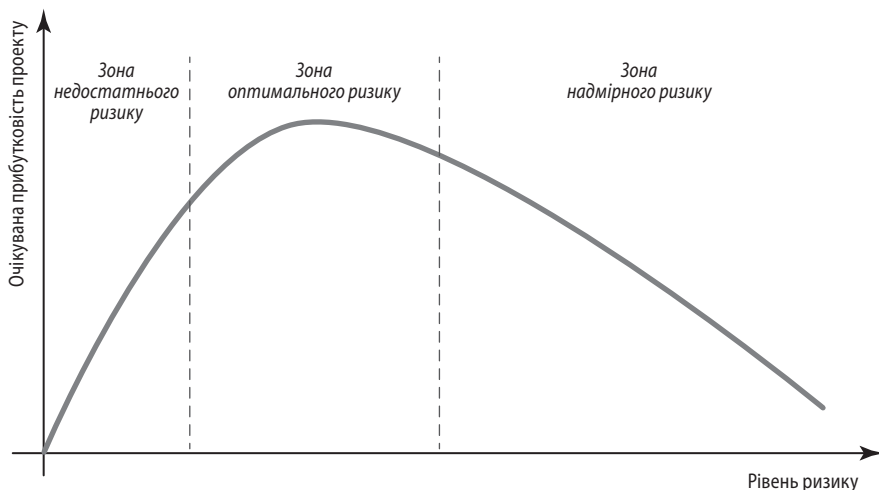


Рис. 5.4. Залежність між рівнем ризику проекту та очікуваною прибутковістю

Складено авторами.

¹ COSO, Enterprise Risk Management – Integrated Framework. 2004. September. URL: <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary.pdf>.

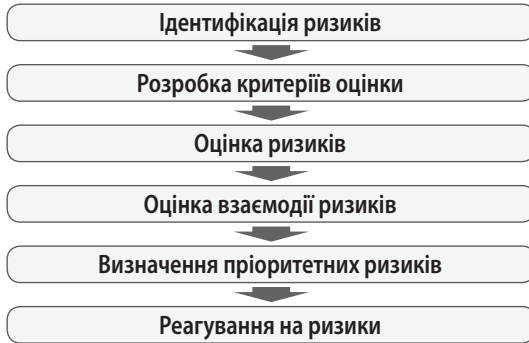


Рис. 5.5. Схеми процесу оцінювання ризиків проекту

Джерело: COSO, Enterprise Risk Management – Integrated Framework. 2004. September. URL: <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary.pdf>.

а його результати застосувати для розроблення дій, що можуть зменшити негативний вплив ризику (рис. 5.5). Події, які можуть спричинити оцінку ризику, включають початковий запуск проекту, його періодичне оновлення, початок нового проекту, злиття, придбання чи відчуження або масштабну реструктуризацію. Певні ризики є динамічними і потребують постійного моніторингу та оцінювання, наприклад, окремі ринкові й виробничі ризики. Інші ризики є більш статичними та вимагають переоцінки на періодичній основі.

Процес ідентифікації ризику передуює оцінюванню ризику та створює повний перелік ризиків, класифікованих за категорією ризику (фінансовий, операційний, стратегічний, ризик відповідності тощо). На другому етапі потрібно розробити чіткий набір критеріїв оцінювання ризику для проекту. Ризики та можливості, як правило, оцінюються з точки зору впливу та ймовірності. Безпосередньо оцінювання ризиків полягає у присвоєнні значення кожному ризику та ймовірності з використанням визначених критеріїв. Це може бути здійснено у два етапи, коли початковий відбір ризиків проводиться за допомогою якісних методів, після чого відбувається більш кількісний аналіз найважливіших ризиків. Оскільки ризики лише іноді проявляються окремо, то слід вивчити можливість їх одночасного прояву. Наприклад, в умовах фінансової кризи ризики політичної нестабільності та ускладнень із кредитуванням спостерігатимуться одночасно, що має суттєво змінити коректну оцінку ризику проекту. На наступному етапі здійснюється пріоритизація ризиків – визначення пріоритетів управління ними шляхом зіставлення рівня ризику з попередньо визначеним цільовим рівнем та порогами то-

лерантності. Ризик розглядається в контексті не тільки фінансового впливу та ймовірності, а й суб'єктивних критеріїв, таких як вплив на здоров'я та безпеку, вплив репутації, вразливість і швидкість настання. Нарешті, на останньому етапі результати процесу оцінювання ризику є основним джерелом для формування відповідей на ризик, за допомогою котрих оцінюються різні варіанти (прийняття, зменшення або уникнення), аналіз витрат і вигід, розробляється стратегія реагування на ризики.

Традиційний аналіз визначає ризик як функцію ймовірності та економічного впливу на суспільство, економіку загалом. Ці параметри є достатньо важливими, проте практика свідчить, що малоймовірні події відбуваються надто часто, а багато ймовірних подій не відбуваються взагалі. Більше того, малоймовірні події нерідко трапляються з вражаючою швидкістю, а також майже завжди характеризуються негативними наслідками для реалізації проекту. Таким чином, тільки ймовірність і доходність проекту не можуть охарактеризувати всі можливі труднощі з його реалізацією.

Відповідно, необхідно створювати певну форму вимірювання ризику, що дасть змогу порівнювати та об'єднувати ризики в проекті за певним стандартним підходом.

Критерії оцінки впливу можуть охоплювати фінансові, репутаційні, регуляторні, операційні наслідки, охорону здоров'я, безпеку, екологічну ситуацію тощо. При цьому зазвичай визначають вплив, використовуючи комбінацію цих ризиків, оскільки певні з них можуть більшою мірою впливати на фінансове становище підприємства, тоді як інші – на репутацію чи здоров'я та безпеку. Для оцінки впливу ризику призначається рейтинг з найвищим очікуваним наслідком. Наприклад, якщо задовольняється конкретний критерій для рейтингу 5, то рейтинг впливу становить 5, навіть якщо інші критерії можуть бути менш впливовими. Окремі організації визначають масштаби впливу як на можливість, так і на ризики (табл. 5.3).

Очевидно, для кожного ризику слід розрахувати ймовірність того, що певна подія відбудеться. Оскільки більшість подій погано вимірюються кількісними ознаками, то частіше використовують якісні терміни опису ймовірності. Наприклад, в основу такого поділу можна покласти період часу, коли спостерігатиметься принаймні одна така подія. Звичайно, якщо існують передумови для точнішої оцінки ймовірності, то слід ними скористатися для отримання чіткіших результатів.

У табл. 5.4 наведено запропоновану шкалу оцінки ймовірності кожного ризику.

Приклад оцінки масштабу впливу

Рейтинг	Опис	Визначення
5	Екстремальний	<ul style="list-style-type: none"> • Фінансовий збиток, що перевищує певний заданий рівень; • довготермінове негативне висвітлення у ЗМІ; • негативна зміна частки ринку; • переслідування та значні штрафи, наявність нерозв'язаних судових суперечок, включаючи власні позови; • істотні травми або смертельні випадки працівників чи третіх осіб (клієнти або продавці); • великі зміни в керівництві
4	Великий	<ul style="list-style-type: none"> • Фінансовий збиток на певному рівні; • довгострокове негативне висвітлення у ЗМІ на національному рівні; • значна втрата частки ринку; • повідомлення від регулятора про необхідність коригувальних дій; • обмежений стаціонарний догляд, необхідний для працівників або третіх сторін, таких як клієнти або постачальники; • окремі керівники залишають посади
3	Помірний	<ul style="list-style-type: none"> • Фінансовий збиток на певному рівні; • короткочасне негативне висвітлення у ЗМІ на національному рівні; • рекомендації регулюючого органу про потребу в зміні проекту; • амбулаторне лікування, необхідне для працівників або третіх осіб, таких як клієнти або постачальники; • широкомасштабні проблеми з моральною чи етичною поведінкою персоналу, висока плинність персоналу
2	Незначний	<ul style="list-style-type: none"> • Фінансовий збиток на певному рівні; • локальний репутаційний збиток; • регулятор лише отримує інформацію про інцидент без наслідків; • не завдано жодних або незначних травм співробітникам чи третім сторонам (клієнти або постачальники); • загальні проблеми моралі персоналу та невелика плинність персоналу
1	Неістотний	<ul style="list-style-type: none"> • Фінансові збитки до певного незначного рівня; • місцеві ЗМІ не завдають репутаційної шкоди; • не надає звіту регулятору; • не завдано жодних травм працівникам або третім особам, таким як клієнти або постачальники; • немає загального незадоволення персоналу

Складено за: Conducting a Risk Assessment Procedure. URL: https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewiO4P7up_jXAhVhG5oKHXBgBhoQFghgMAY&url=https%3A%2F%2Fvistockandportman.nhs.uk%2Fdocuments%2F35%2Fprocedure-conducting-risk-assessment.pdf&usg=AOvVaw2JZ4PVquJoK2Fb_mBetds6.

Таблиця 5.4

Оцінка ймовірності настання ризиків

Рейтинг	Опис у термінах часу	Визначення	Опис
5	Часта	Відбувається до 1 разу на 2 роки і частіше	90 % або більше шансів реалізації події протягом проекту
4	Ймовірна	Відбувається 1 раз у проміжок від 2 до 10 років	Від 60 до 90 % шансів реалізації події протягом проекту
3	Можлива	Відбувається 1 раз у проміжок від 11 до 20 років	Від 30 до 60 % шансів реалізації події протягом проекту
2	Неймовірна	Відбувається 1 раз у проміжок від 21 до 50 років	Від 10 до 30 % шансів реалізації події протягом проекту
1	Виняткова	Відбувається 1 раз на 50 років або рідше	Менше 10 % шансів реалізації події протягом проекту

Складено авторами.

Наступний елемент оцінки називається вразливістю й показує, наскільки може змінити ситуацію в проекті настання ризику. Якщо реакція на ризик та засоби його контролю у проекті не передбачені, вразливість зростає. Оцінка вразливості дає змогу оцінити, на якому рівні у проекті здійснюється управління ризиками. Критерії оцінки вразливості можуть передбачати можливості прогнозування несприятливих подій, планування сценаріїв реакції, можливості для запобігання несприятливим подіям. Також можна враховувати інші фактори, такі як швидкість змін у галузі або національній економіці. Можна запропонувати таку шкалу оцінки вразливості для проекту (табл. 5.5).

З метою аналізу вразливості проекту слід оцінювати також швидкість виявлення ризику, тобто час, який минув від події до моменту, коли проект вперше зазнає цього впливу. Знання швидкості настання корисне при розробленні планів ризику (табл. 5.6).

Наступний етап потрібен для оцінки ризику. Початкова перевірка ризиків та можливостей здійснюється за допомогою якісних методів, за котрими слід проводити більш кількісний аналіз найважливіших ризиків та ймовірностей, що уможливають кількісне оцінювання (не всі ризики можуть бути кількісно визначені).

Якісне оцінювання складається з оцінки кожного ризику та можливостей відповідно до описових шкал, як описано вище. Цей аналіз можна провести доволі швидко, витрачаючи мінімум зусиль. Для якісних

Шкала оцінки вразливості проекту

Рейтинг	Опис	Визначення
5	Дуже висока	<ul style="list-style-type: none"> • Немає сценаріїв реакції на негативні події; • брак можливостей на рівні проекту для подолання ризиків; • засоби реакції на негативні події не реалізовані; • планів дій щодо непередбачених обставин або кризових ситуацій немає
4	Висока	<ul style="list-style-type: none"> • Розроблені плани сценаріїв для реакції на ключові стратегічні ризики; • низькі можливості на рівні проекту для подолання ризиків; • частково реалізовано засоби реакції на негативні події; • деякі плани на випадок непередбачених обставин або кризових ситуацій на місці розроблені
3	Середня	<ul style="list-style-type: none"> • Проведено стрес-тестування та аналіз чутливості сценаріїв для реакції на ключові стратегічні ризики; • середні можливості на рівні проекту для подолання ризиків; • реалізовано засоби реакції на негативні події для більшості випадків; • розроблено більшість планів на випадок непередбачених обставин та кризових ситуацій
2	Низька	<ul style="list-style-type: none"> • Розроблено стратегічні варіанти сценаріїв для реакції на більшість ризиків; • середні й високі можливості на рівні проекту для подолання ризиків; • реалізовано засоби реакції на негативні події для більшості випадків за винятком надзвичайних подій; • розроблено плани на випадок надзвичайних ситуацій та кризових ситуацій
1	Дуже низька	<ul style="list-style-type: none"> • Розроблено варіанти сценаріїв для реакції на майже всі можливі ризики; • високі можливості на рівні проекту для вирішення ризиків; • наявні резервні механізми реагування на негативні події, які регулярно перевіряються на надзвичайні ризики; • розроблено плани на випадок непередбачених обставин та кризових ситуацій

Джерело: *Curtis P., Carey M. Risk Assessment in Practice. Deloitte & Touche LLP, 2012. 28 p.*

оцінок найчастіше використовуваними методами оцінювання є інтерв'ю, міжфункціональні семінари, опитування, порівняльний аналіз та аналіз сценаріїв. За допомогою цього підходу можна отримати широку інформацію про фінансові наслідки та їхні ймовірності, а також дані про те, наскільки загрозливими будуть ті чи інші ризики для всього проекту. Безперечною перевагою підходу є його легкість та зрозумілість для великої кількості спеціалістів. При виборі цього методу можна не навчати працівників складних методів кількісного оцінювання.

Звичайно, легкість застосування якісного аналізу має і свої недоліки. Зокрема він дає обмежену диференціацію між рівнями ризику (тобто дуже високим, високим, середнім та низьким). Крім того, через часом суб'єктивний характер рішень події ризику, віднесені до одного його рів-

Таблиця 5.6

Шкала оцінки швидкості виявлення ризику

Рейтинг	Опис	Визначення
5	Дуже висока	Дуже швидкий початок, майже немає попереджень
4	Висока	Початок відбувається протягом часу від кількох днів до місяця після події
3	Середня	Початок відбувається через декілька місяців
2	Низька	Початок відбувається через півроку або більше
1	Дуже низька	Дуже повільний час настання, протягом року або більше

Складено авторами.

ня, можуть насправді становити істотно різні ризики. Якісний аналіз не дає змоги чисельно показувати, як різні ризики взаємодіють між собою, тому ускладнюється проведення аналізу витрат і вигід проекту.

Кількісний аналіз вимагає чисельних значень впливу ризику та ймовірності використання даних з різних джерел. Якість аналізу залежить від точності та повноти чисельних значень і правильності використовуваних моделей. Завдяки кількісному аналізу можна чисельно враховувати взаємодію ризиків та відображати її у фінансових показниках, наприклад, у прогнозі руху грошових коштів. Також цей підхід дає змогу оптимально розподіляти наявний капітал на підставі проаналізованих ризиків.

Очевидно, що кількісний аналіз може бути доволі трудомістким і дорогим, особливо спочатку під час розроблення моделі. При цьому початкові припущення для побудови моделі можуть бути неочевидними, а тому для коректного моделювання слід перевірити достатньо велику кількість гіпотез щодо можливих взаємозв'язків між ризиком та доходністю. Деякі з найпотужніших імовірнісних моделей включають моделі причинно-наслідкових ризиків, використовуваних для оцінювання валової прибутковості, грошових потоків протягом певного періоду часу.

Простий спосіб розглянути взаємозв'язок ризиків – групувати гомогенні ризики в зону широкого ризику (наприклад, ризики, пов'язані з джерелом постачання, каналами розподілу, концентрацією постачальників тощо в зону ризику ланцюга постачання). Розрізняють три явних способи представлення взаємодії ризиків: карти, матриці кореляції та ланцюгові діаграми.

Карта взаємодії ризиків – найпростіша форма графічного зображення, в якій один і той самий перелік ризиків формує осі x і y . Потім наявність взаємодії ризиків позначають певним символом (табл. 5.7).

Якщо наявні історичні дані, то побудована карта взаємодії ризиків може бути кількісно виражена кореляційною матрицею. Проте при ви-

Приклад карти взаємодії ризиків

	Ризик 1	Ризик 2	Ризик 3	...	Ризик <i>n</i>
Ризик 1		×			×
Ризик 2	×				
Ризик 3					×
...					
Ризик <i>n</i>	×		×		

Складено за: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. URL: <https://goo.gl/1iG9rX>.

значенні співвідношень ризиків слід дослідити можливість того, що попередні причинні зв'язки не будуть свідчити про майбутні залежності. Також варто зауважити, що при нових проектах дослідити чисельно ризики паралельних проектів фактично нереально.

Нарешті, у ланцюговій діаграмі розділяють весь ризик на складові, позначають ланцюжки подій, що можуть призвести до виникнення ризику або спричинити реалізацію ризику (рис. 5.6).

Після того, як ризики були оцінені та їх взаємодія проаналізована, слід пріоритизувати реакцію на ризик. Подібно до оцінки ризиків процес ранжування та визначення пріоритетів часто охоплює два етапи: по-перше, ризики класифікуються відповідно до одного, двох або більшої кількості критеріїв; по-друге, рейтинг ризиків переглядається у

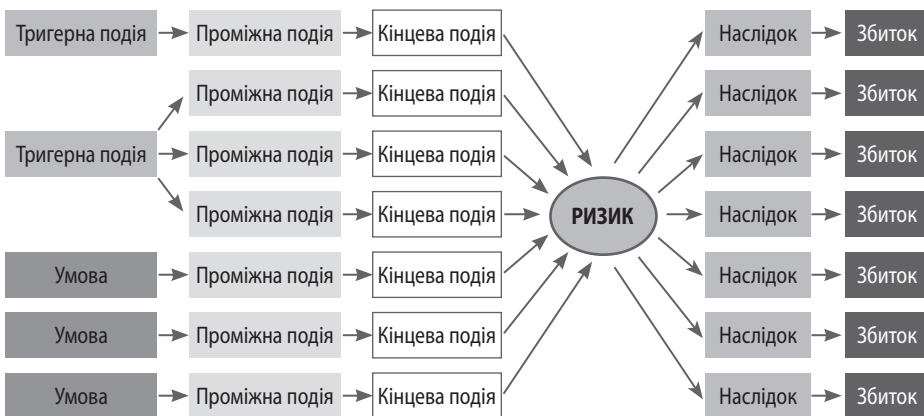


Рис. 5.6. Приклад ланцюгової діаграми

Складено авторами.

світлі додаткової інформації щодо ефективності проекту, швидкості настання певних подій, максимально дозведеного рівня ризику тощо.

Щоб бути ефективним та стабільним, процес оцінки ризиків повинен бути простим, практичним та зрозумілим. Він має виконуватися особами з належними навичками, підтримуватися відповідною технологією, яка правильно обрана для виконання поставленого завдання.

Слід зазначити, що існує очевидний ризик того, що Міністерство фінансів України буде піддаватися значному ризику з точки зору фінансування, оскільки проекти схвалюються без урахування можливих ризиків, у тому числі недоотримання коштів. Це може бути пов'язано з незапланованою інфляцією, зміною курсу національної валюти чи невідзначеністю часу виділення коштів. Така ситуація виникає через здійснення основного фінансування у IV кварталі кожного року, що жодним чином не сприяє ефективному розподілу коштів. Очевидно, для уникнення цього ризику слід формалізувати мінімальні вимоги для проектів, у котрих будуть прописані умови, що саме має бути виконано, наприклад, при збільшенні інфляції на 2 % вище запланованого рівня.

Розглянемо стан фінансування державних інвестиційних проектів у 2017 р. (табл. 5.8).

Як бачимо, з 18 проектів третина була завершена вже за три квартали. Водночас практично всі проекти, пов'язані з реставрацією, мали надзвичайно низький рівень фінансування. Наприклад, реконструкція та капітальний ремонт доріг загального користування у Львівській області профінансовані лише на 56,5 %, тобто 44,5 % робіт має бути здійснено протягом чотирьох місяців, кліматичні умови яких не завжди сприяють якісній реставрації. Ще гірша ситуація з виконанням реставраційних робіт навчальних приміщень Львівської національної музичної академії ім. М. В. Лисенка. Очевидно, що завершення проекту мало збігтися з початком занять у академії, проте у вересні – грудні це буде неможливо реалізувати через недофінансування проекту. Слід зауважити, що таке фінансування властиве саме проектам, виконуваним у Західному регіоні країни.

Взагалі територіальний розподіл об'єктів зумовлює питання про політичну доцільність їх виконання. Половина об'єктів виконується у Києві, а чотири проекти (22,2 %) – у Львівській області. Очевидно, що за таких умов територіальний розподіл не є рівномірним, що свідчить про значні політичні ризики їх коректного виконання. Підтверджують цю тезу Пропозиції щодо коригування показників проекту Державного бюджету України на 2017 рік до другого читання відповідно до Бюджетних висновків Верховної Ради України, рішення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проектів від 27.09.2016 (табл. 5.9).

Таблиця 5.8

Стан використання коштів державного бюджету, передбачених у 2017 р. на реалізацію державних інвестиційних проектів із загального фонду, тис. грн

№ з/п	Назва бюджетної програми	Напрями використання коштів	ДБУ-2017	Каса станом на 01.09.2017	Частка використаних коштів, %
Всього			1 650 593,6	325 518,0	80,28
1	Реставрація та пристосування Маріїнського палацу в м. Києві	Виконання будівельних робіт першої та другої черги реставрації та пристосування Маріїнського палацу; придбання устаткування, меблів та інвентарю першої та другої черги реставрації і пристосування Маріїнського палацу	200 000,0	87 782,5	56,11
2	Комплексна реставрація і пристосування ансамблю Жовківського замку Державного історико-архітектурного заповідника у м. Жовкві	Дослідження та розроблення проекту, виконання будівельних робіт, придбання устаткування, обладнання, меблів, інвентарю	10 000,0	683,0	93,17
3	Реставрація з переплануванням горищних приміщень у буд. № 5 на Нижанківського під навчальні приміщення Львівської національної музичної академії ім. М. В. Лисенка в межах об'єму існуючого горища. Без зміни конфігурації даху	Виконання реставраційних робіт (влаштування дахових вікон, влаштування перекриттів, перегородок), сантехнічні та електромонтажні роботи, роботи по встановленню пожежної сигналізації, у т. ч. авторський та технічний нагляд	3 675,3	2 051,4	44,18
4	Будівництво сучасного лікувально-діагностичного комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні "Охматдит"	Дослідження та розроблення проекту, виконання будівельно-монтажних робіт, придбання устаткування, обладнання, меблів, інвентарю	380 000,0	4 532,6	98,81

Продовження табл. 5.8

№ з/п	Назва бюджетної програми	Напрями використання коштів	ДБУ-2017	Каса станом на 01.09.2017	Частка використаних коштів, %
5	Добудова лікувального корпусу Державного закладу "Трикарпатський центр репродукції людини на вул. Чорновола, 51-Г, у м. Івано-Франківську"	Дослідження та розроблення проекту, виконання будівельних робіт, придбання устаткування, обладнання, меблів, інвентарю	65 432,0	617,7	99,06
6	Покращення якості променевої терапії при лікуванні онкологічних захворювань в Національному інституті раку	Дослідження та розроблення проекту, виконання робіт по демонтажу апарату, який підлягає списанню, виконання будівельних та пусконаладжувальних робіт	3 360,0	–	100,00
7	Запровадження медичної інформаційної системи в Національному інституті раку	Придбання устаткування, обладнання, меблів, інвентарю, налаштування локальної мережі, встановлення програмного забезпечення	20 295,0	–	100,00
8	Реконструкція і розширення Національного інституту раку	Дослідження та розроблення проекту, виконання будівельних робіт, придбання устаткування, обладнання, меблів, інвентарю	124 211,0	–	100,00
9	Реконструкція гідротехнічних споруда захисних масивів Аніпровських водосховищ	Розроблення проектно-кошторисної документації, виконання будівельних робіт, придбання устаткування, обладнання, меблів, інвентарю, виконання пусконаладжувальних робіт	37 395,0	1 943,4	94,80
10	Реалізація державного інвестиційного проекту "Покращення стану	Дослідження та розроблення проекту, реконструкція та капітальний ремонт	250 000,0	108 891,1	56,44

Продовження табл. 5.8

№ з/п	Назва бюджетної програми	Напрями використання коштів	ДБУ-2017	Каса станом на 01.09.2017	Частка використаних коштів, %
	автомобільних доріг загального користування у Львівській області"	Доріг загального користування у Львівській області			
11	Розвиток автомобільної дороги Р-52 Аніропетровськ – Царичанка – Кобеляки – Решетилівка	Проведення проектно-вишукувальних робіт, будівництво автомобільної дороги Р-52 Аніропетровськ – Царичанка – Кобеляки – Решетилівка	350 000,0	80 551,8	76,99
12	Завершення реконструкції режимного корпусу для тримання засуджених до довічного позбавлення волі у Полтавській установі виконання покарань № 23	Виконання будівельних робіт, придбання устаткування, обладнання, меблів, інвентарю, виконання пусконалагоджувальних робіт	8 157,8	2 376,0	70,87
13	Створення слідчого ізолятора в Київській області	Перерахунок кошторисної вартості та проведення комплексної державної експертизи проектно-кошторисної документації з реконструкції будівель Ірпінського виправного центру (№ 132), виконання будівельних робіт, придбання устаткування, обладнання, меблів, інвентарю, виконання пусконалагоджувальних робіт	23 605,8	–	100,00
14	Завершення будівництва лікувального корпусу в Голопристанській виправній колонії № 7 у Херсонській області	Перерахунок кошторисної вартості та проведення комплексної державної експертизи проектно-кошторисної документації, виконання будівельних робіт, придбання устаткування, облад-	5 265,6	–	100,00

Закінчення табл. 5.8

№ з/п	Назва бюджетної програми	Напрями використання коштів	ДБУ-2017	Каса станом на 01.09.2017	Частка використаних коштів, %
15	Реставрація з реабілітацією та притосуванням клінічного корпусу №3 ДУ "Інститут нейрохірургії ім. ака. Деміка А. П. Ромоданова НАМН України" по вул. Платона Майборода (Мануїльського), 32 в Шевченківському р-ні м. Києва	Дослідження та розроблення проекту, виконання будівельних робіт, придбання устаткування, обладнання, меблів, інвентарю	90 000,0	31 353,7	65,16
16	Створення сучасної клінічної бази для хірургічного лікування очної патології (недобудованого лікувального корпусу за адресою м. Одеса, Французький бул., 49/51)	Погашення кредиторської заборгованості минулих років, виконання будівельних робіт	57 786,1	3 900,0	93,25
17	Будівництво лікувально-реабілітаційного корпусу ДУ "Національний інститут серцево-судинної хірургії ім. Амосова НАМНУ"	Дослідження та розроблення проекту	7 009,0	834,8	88,09
18	Реконструкція та пристосування приміщень для розміщення в Україні Представництва НАТО за адресою: вул. Сікорського Ігоря Авіаконструктора, 4-А в Шевченківському районі м. Києва	Проект пройшов конкурсний відбір, але фінансується не за рахунок державних капітальних вкладень	14 401,0	-	100,00

Складено за даними Державної казначейської служби України (<http://www.treasury.gov.ua>).

Таблиця 5.9

Пропозиції щодо коригування показників проекту Державного бюджету України на 2017 р. до Другого читання відповідно до Бюджетних висновків Верховної Ради України, рішення Міждомочної комісії з питань державних інвестиційних проектів від 27.09.2016, тис. грн

Назва бюджетної програми	Проект ДБУ-2017 (на перше читання)	Зміни	Проект ДБУ-2017 (на друге читання)
Разом	1 000 000,0	592 154,4	1 592 154,4
Загальний фонд	750 000,0	592 154,4	1 342 154,4
Спеціальний фонд	250 000,0	0,0	250 000,0
Реставрація та пристосування Маріїнського палацу в м. Києві	100 000,0	100 000,0	200 000,0
Комплексна реставрація і пристосування ансамблю Жовківського замку Державного історико-архітектурного заповідника у м. Жовкві	0,0	10 000,0	10 000,0
Реставрація з переплануванням горіщних приміщень у буд. № 5 на вул. Нижанківського під навчальні приміщення Львівської національної музичної академії ім. М. В. Лисенка в межах об'єму існуючого горіща. Без зміни конфігурації даху	0,0	3 675,3	3 675,3
Будівництво сучасного лікувально-діагностичного комплексу Національної дитячої спеціалізованої лікарні "Охматдит"	380 000,4	-0,4	380 000,0
Добудова лікувального корпусу Державного закладу "Прикарпатський центр репродукції людини" на вул. Чорновола, 51-Г, в м. Івано-Франківську	0,0	65 432,0	65 432,0
Покращення якості променевої терапії при лікуванні онкологічних захворювань у Національному інституті раку	0,0	3 360,0	3 360,0
Запровадження медичної інформаційної системи в Національному інституті раку	0,0	20 295,0	20 295,0

Закінчення табл. 5.9

Назва бюджетної програми	Проект ДБУ-2017 (на перше читання)	Зміни	Проект ДБУ-2017 (на друге читання)
Реконструкція і розширення Національного інституту раку	198 291,0	-74 080,0	124 211,0
Реконструкція гідротехнічних споруд захисних масивів дніпровських водосховищ	37 395,0	0,0	37 395,0
Реалізація державного інвестиційного проекту "Покращення стану автомобільних доріг загального користування у Львівській області" <i>(спеціальний фонд – дорожній фонд)</i>	250 000,0	0,0	250 000,0
Розвиток автомобільної дороги Р-52 Дніпропетровськ – Царичанка – Кобеляки – Решетилівка	0,0	350 000,0	350 000,0
Реставрація з реабілітацією та пристосуванням клінічного корпусу № 3 ДУ "Інститут нейрохірургії ім. акад. А. П. Ромоданова НАМН України" по вул. Платона Майбороди (Мануйльського), 32 в Шевченківському р-ні м. Києва <i>(нова назва відповідно до рішення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проектів від 27.09.2016 (стара назва: "Реалізація державних інвестиційних проектів Національної академії медичних наук України"))</i>	34 313,6	55 686,4	90 000,0
Створення сучасної клінічної бази для хірургічного лікування очної патології (необудованого лікувального корпусу за адресою м. Одеса, Французький буль., 49/51)	0,0	57 786,1	57 786,1

Розраховано та складено авторами за даними Державної казначейської служби України (<http://www.treasury.gov.ua>).

Як бачимо, для двох із 13 проектів фінансування пропонується скоротити. Причому зменшення стосується фактично виконаних проектів, які на 1 вересня були або завершені, або профінансовані майже на 99 %. Проте для 11 проектів (85 %) фінансування передбачено збільшити на 1 млрд грн, або на 61 % від запланованих величин. Це свідчить або про недостатню компетентність при плануванні та відборі проектів, або про політичну доцільність фінансування певних проектів. Очевидно, що за таких умов на подальше підвищення прозорості та конкурентності при відборі проектів очікувати не варто.

Таким чином, можна констатувати, що незважаючи на значний світовий досвід використання економіко-математичних моделей оцінювання ризиків та управління ними, в Україні він майже не застосовується. Впроваджені проекти:

- 1) не мають правильної та обґрунтованої грошової оцінки, що часто призводить до перевитрачання коштів (85 % випадків);
- 2) не відібрані на конкурентних засадах, про що свідчить асиметричний територіальний розподіл проектів;
- 3) у Львівській області характеризуються серйозними проблемами з використанням коштів, що означає відсутність сценаріїв реалізації ризиків недофінансування чи неспроможності освоїти кошти через нестачу відповідних спеціалістів або обладнання.

Підсумовуючи, зауважимо, що Міністерству фінансів України варто впровадити чіткі формальні критерії відбору проектів на конкурентних прозорих засадах, які б містили інформацію про можливі ризики проекту та способи їх усунення.

5.3. УПРАВЛІННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В АСПЕКТІ ПІДТРИМКИ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ

В умовах подолання наслідків кризових явищ в економіці України важливого значення набувають питання управління інвестиційною діяльністю.

Нині відзначається формування інвестиційної політики “нового покоління”¹. Зростає необхідність інтеграції процесів залучення “довгих” грошей до проектів інклюзивного розвитку та розширення інвестиційної діяльності в рамках підприємств різних форм власності. Врахування по-

¹ World Investment Report 2012. Towards a New Generation of Investment Policies / United Nation. New York : Geneva, 2012.

зитивних і негативних наслідків інвестиційних процесів, їх спрямування в галузі, що є ключовими для нарощування виробничого потенціалу та підвищення міжнародної конкурентоспроможності, набувають першочергового значення за наявності викликів нової економічної реальності¹.

Оновлення форм співпраці підприємців із владними структурами на засадах довіри, залучення прямих іноземних інвестицій (ПІІ) з метою сталого розвитку країн є характерними рисами урядових, зокрема бюджетних, програм забезпечення стійкості СЕС в умовах невизначеності. Крім того, у зв'язку з обмеженістю ресурсів та недосконалістю вітчизняних інститутів розвитку, найважливішим чинником протидії загрозам дестабілізації постає співробітництво з міжнародними фінансовими організаціями (МФО).

Для України в контексті глобалізації зростає роль розширення відносин із МФО та країнами ЄС для залучення найкращого досвіду й фінансових ресурсів з метою зміцнення сектору державних фінансів, поліпшення загальнодержавного управління, забезпечення сталого розвитку економіки. Варто зауважити, що в нашій країні трансформаційні процеси відбуваються з урахуванням рекомендацій МВФ, викладених у Меморандумі про економічну та фінансову політику між Україною та МВФ від 02.03.2017².

Бюджетно-податкові важелі мають бути спрямовані на підтримку інноваційно-інвестиційного розвитку країни. Водночас зростає потреба у визначенні шляхів збалансування публічних інтересів та зацікавленості бізнесу, а також індивідуумів у створенні партнерського середовища в рамках контрактних відносин. Важливе значення надається застосуванню інвестиційного скринінгу – процедур із перевірки, розгляду заявок, відбору, а також ідентифікації ризиків згідно з визначеними критеріями під час прийняття інвестиційних рішень³.

Доволі важливого значення в управлінні інвестиційною діяльністю набувають питання, пов'язані з рішеннями уряду щодо залучення ре-

¹ Fiscal Monitor: Acting Now, Acting Together / International Monetary Fund. Washington, 2016.

² Лист про наміри до Міжнародного валютного фонду. Меморандум про економічну і фінансову політику від 02.03.2017. URL: <https://banl.gov.ua/doccatalog/document?id=46564506>.

³ President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017. Brussels, 2017. 13 September. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm; Сіліна І. В. Скринінг ефективності інвестицій природоохоронного призначення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 16. С. 18–20. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2011_16_6.

сурсів МФО та інших інвесторів. Водночас держава повинна не підміняти ринкові механізми, а стати партнером суб'єктів господарювання, уникаючи ризиків тінізації та корумпованості бізнесу і влади.

Управління інвестиційними проектами потребує чіткішого розподілу відповідальності між учасниками – суб'єктами різних форм власності. Це, у свою чергу, зумовлено оновленням оцінки та регулювання правил, пов'язаних із фіскальними ризиками для носіїв економічних інтересів на макро- й мікрорівнях. Важливого значення набувають також питання гармонізації вітчизняних норм довгострокового фінансування проектів із засадами ресурсного забезпечення, що реалізуються в управлінській практиці МФО. Суттєвим напрямом їхньої діяльності є імплементація та поширення нових видів інвестиційної підтримки, що набувають дедалі більшого значення (наприклад, консультаційні послуги).

Найкращі світові практики керування проектами активно впроваджуються в діяльність органів державного управління України, Проте нерідко такі технології зводяться до копіювання зарубіжних методик та використання їх в умовах нашої країни без ретельного аналізу доцільності та можливості імплементації з урахуванням фінансових ризиків. Водночас рекомендації міжнародних організацій, із застосування методології управління проектами в різних сферах не завжди сприяють розв'язанню нестандартних проблем. Нині формуються нові вимоги до здатності не тільки уніфікувати, а й адаптувати кращий досвід до конкретних ситуацій, із використанням інноваційного мислення в унікальних проектних рішеннях. Переважною тенденцією розвитку проектного фінансування є застосування всього спектра джерел і методів залучення коштів, зокрема капітальних та фінансових інвестицій, включаючи іноземні, банківські кредити, пайові внески у створення проектних підприємств, облігаційні позики, лізинг, інвестиції в рамках концесійних угод, залучення ресурсів МФО тощо¹. В окремих випадках можуть використовуватись також державні кошти (як правило, в непрямих формах – у вигляді гарантій або преференцій).

В умовах обмеженості бюджетних ресурсів доволі актуальними стали питання залучення інвестиційних ресурсів, пов'язані з рішеннями країн – членів ООН, що зафіксували рамки цінностей, принципів і ключових

¹ The World Investment Report 2016. Investor Nationality: Policy Challenges. Geneva : United Nations, 2016. URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2016_en.pdf.

чових чинників розвитку на 2000–2015 та 2016–2030 рр.¹ Наша країна також приєдналася до глобального процесу забезпечення сталого розвитку. Проблеми й завдання поточного століття (адаптація до демографічних змін, скорочення бідності, розширення виробництва безпечних та екологічно чистих енергоресурсів без додаткової зміни клімату, зниження ризиків для здоров'я тощо) вимагають удосконалення координації та ступеня скерованості в процесі їх виконання як на місцевому, так і на національному рівнях.

Для встановлення стратегічних рамок розвитку нашої держави на період до 2030 р. відбувається процес адаптації ЦСР, коли кожную глобальну ціль розглянуто з урахуванням вітчизняної специфіки. Протягом 2016 р. в Україні проведено низку загальнодержавних і регіональних консультацій². За їхніми результатами можна зробити висновок, що національні ЦСР становитимуть основу для інтеграції зусиль, спрямованих насамперед на захист інтересів суспільства, забезпечення економічного зростання, соціальної справедливості та раціонального природокористування.

Найважливішим чинником, що сприятиме досягненню зазначених цілей, постає саме інвестиційна політика “нового покоління”. Вона повинна бути націлена на синергію зусиль зацікавлених сторін, що діють як на національному, так і на міжнародному рівні. Йдеться про необхідність забезпечення збалансованості інтересів, а також прав та відповідальності, пов'язаних із розподілом ризиків контрактних відносин держав та інвесторів. Уряди повинні заохочувати належну поведінку у всіх секторах економіки підприємницьких структур, які поділяють і підтримують у своїй діяльності принципи корпоративної соціальної відповідальності. Таким чином, формування інституційного середовища в тій чи іншій країні має бути пов'язане з пріоритетами створення й підтри-

¹ The Millennium Development Goals / United Nations. URL: <http://www.un.org/millenniumgoals/>; Sustainable Development Goals / United Nations. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.

² Цілі Сталого Розвитку: Україна : нац. доповідь / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. 2017. С. 7. (До процесу визначення національних ЦСР долучилося близько 1000 фахівців за напрямками, що відповідають тематичним сферам ЦСР, – урядовці, управлінці, спеціалісти установ ООН, дипломати, науковці, зокрема експерти Державної навчально-наукової установи “Академія фінансового управління”, економісти, демографи, медичні працівники, епідеміологи, екологи, освітяни, журналісти, підприємці, лідери недержавних організацій та інші представники громадянського суспільства. Досягнення ЦСР потребує глибоких соціально-економічних перетворень в Україні та нового глобального й локального партнерства.)

мання сприятливого інвестиційного клімату, що виключає дискримінаційні заходи і забезпечує захист прав інвесторів.

Поряд із постійним удосконаленням норм чинного законодавства¹, концептуальні положення Державної цільової економічної програми розвитку інвестиційної діяльності на 2011–2015 роки² набули розвитку в Планах пріоритетних дій Уряду на 2016 та 2017 рр. Ці програми ґрунтуються переважно на основних положеннях Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”³ та середньостроковому плані пріоритетних дій Кабінету Міністрів України до 2020 року⁴, що є інструментом координації діяльності учасників інвестиційних процесів.

З огляду на це стратегічно важливою в контексті підвищення інвестиційної привабливості держави є реалізація адекватної політики оновлення шляхом розвитку інноваційно-інвестиційних та інформаційно-консалтингових структур (технопарків, бізнес-інкубаторів, страхових, консалтингових, аудиторських фірм, іпотечних та інвестиційних банків тощо), які сприятимуть залученню проектів високотехнологічного характеру й стимулюватимуть ділову активність. Інвестування в інфор-

¹ Про інвестиційну діяльність : закон України від 18.09.1991 № 1560-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>; Про режим іноземного інвестування : закон України від 19.03.1996 № 93/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/93/96-%D0%B2%D1%80>; Про засади державної регіональної політики : закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>; Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>; Про місцеві державні адміністрації : закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>; Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>; Про порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями : постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2016 № 70. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/70-2016-%D0%BE>.

² Концепції Державної цільової економічної програми розвитку інвестиційної діяльності на 2011–2015 роки : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.09.2010 № 1900-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1900-2010-%D1%80>.

³ Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” : указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

⁴ Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80>.

маційні й інформаційно-аналітичні технології сприяє інклюзивному розвитку країни за рахунок подовження ланцюгів створення доданої вартості з максимально раціональним використанням інвестиційних, екологічних, амортизаційних, страхувальних та інших засобів розвитку виробництва. Деофшоризація, формування баз даних з метою запобігання незаконному заниженню прибутку й завищенню націнок під час здійснення торгових операцій дадуть змогу суттєво обмежити прийняття асиметричних управлінських рішень, прояви опортуністичної поведінки тощо.

Актуальними залишаються ключові критерії побудови інвестиційної політики, розроблені ЮНКТАД у 2012 р Крім координації цілепокладання і гармонізації вжитих на мега-, макро-, мезо- і мікрорівнях конкретних заходів, украй важливою стає участь усіх зацікавлених сторін у розробленні єдиної політики, заснованої на верховенстві права, з урахуванням високих стандартів підзвітності в державному управлінні, побудованих на підставі відкритих, передбачуваних, ефективних і прозорих процедур для всіх стейкхолдерів. Щоб уникнути ризиків несправедливості й протекціонізму в інвестиційній сфері, для забезпечення ефективності та актуального характеру взаємодії сторін, важливо регулярно на добровільних засадах переглядати контрактні відносини відповідно до мінливої динаміки розвитку.

Заходи фіскальної й монетарної політик держави слід спрямовувати на економічне зростання країни з урахуванням інтересів усіх стейкхолдерів. Принципово важливим вважається створення умов обґрунтованого підходу до визначення обсягу грошової маси. Ідеться про уповільнення швидкості обігу грошей внаслідок переважної позитивної динаміки кількості довгих інвестиційних грошей порівняно з короткими грошима, що обслуговують поточний товарно-грошовий оборот. Тобто у структурі коефіцієнта монетизації (відношення грошової маси до ВВП) ця маса може зростати за рахунок емісії під наявний та майбутній потенціали виробничих потужностей, інвестиційних ресурсів. Безперечно, у такому разі емітовані гроші стануть джерелом фінансування реального сектору економіки за невідмінного забезпечення їх цільового використання в межах інститутів розвитку. Варто мати на увазі, що на прийняття рішень про заощадження й інвестиції з боку економічних агентів значно впливає процентна політика центрального банку (ЦБ). У свою чергу, державне регулювання за допомогою інструментів обов'язкових платежів і зборів має спрямовуватися на зменшення відпливу капіталу, а також певне обмеження отримання надприбутків у сфері обігу.

Необхідно прискорювати формування бюджетно-податкової політики в інтересах учасників зовнішньоекономічної діяльності. Залежність малих відкритих економік, таких як Україна, від світової кон'юнктури цін на мінеральні ресурси, енергоносії й кольорові метали, потребує запровадження прогнозування непередбачених змін у структурі заощаджень та інвестицій, компенсаторних важелів негативного впливу різких коливань цін на обсяги виробництва та експорту, виникнення стрибків споживання внаслідок ефекту доходу. Політична підтримка просування товарів та послуг на зовнішніх ринках є не менш важливою, ніж прозоре законодавство про закупівлі для державних потреб, наявність коштів розвитку, державних гарантій та інших форм підтримки масштабних експортних проектів, передусім інвестиційних. Сприяння інвестиційному потенціалу підприємств експортних галузей багато в чому залежить від купівельної спроможності національної валюти. Її занижений курс зміцнює цінову конкурентоспроможність суб'єктів підприємництва відносно імпортованих товарів та послуг, зумовлює послаблення навантаження на валютні резерви ЦБ, а також можливість валових заощаджень. Щодо ситуації в Україні, то, за даними Національного банку України, у середньостроковій перспективі курс гривні стабілізується. Як результат, очікується зростання виробництва продукції кінцевого споживання, у тому числі, в межах внутрішнього сектору. Пожвавленню інвестиційної активності сприятиме уповільнення інфляції через зменшення грошової пропозиції, дедоларизацію економіки тощо. Серед загроз істотного зміцнення обмінного курсу можна назвати ймовірно здешевлення іноземної продукції, що несе ризики зниження конкурентоспроможності вітчизняної продукції, а також рентабельності експортних підприємств на зовнішньому й внутрішньому ринках. Однак, із точки зору впливу на фіскальну політику, зміцнення валютного курсу може сприяти зростанню інвестиційного попиту, підтримці структурних та інвестиційних програм завдяки відносному зменшенню тягара зовнішнього боргу.

Операційна діяльність із державними цінними паперами є одним із рестрикційних інструментів грошово-кредитної політики в розвинутих країнах. Для країн із транзитивною економікою вкрай важлива наявність високої частки довгострокових цінних паперів у складі загального портфеля державних облігацій ЦБ, що є вагомим чинником забезпечення припливу "довгих" грошей, а також створення надійного підґрунтя для інвестиційних процесів у СЕС. Водночас нераціональне застосування казначейських короткострокових облігацій (Government Short

Term Commitments) містить небезпеку “ефекту витіснення” та зниження обсягів інвестування.

Таким чином, у сучасних умовах пріоритетним видається реформування регулятивних і наглядових органів фінансового сектору, посилення інституційних засад моніторингу ризиків для того, аби своєчасно їх розпізнавати й блокувати канали руху від інститутів фінансового сектору на всю економіку. В окремих випадках інституційна модернізація систем регулювання та нагляду передбачає посилення захисту прав кредиторів і вкладників, а також заповнення так званих інституційних провалів. Вакуум, що утворюється через брак комплексної системи нагляду, частково заповнюється спеціальними групами держав, котрі прагнуть виступати як координаційний комітет для світової економіки (G7, G20¹). Їхні рекомендації спрямовані на розв’язання різних проблем кризового характеру. Крім того, розширилося число неурядових організацій, котрі представляють інтереси громадянського суспільства, ділових кіл, профспілок і релігійних груп у вирішенні питань, що стосуються охорони навколишнього середовища, прав власності, прав найманих працівників, скорочення бідності, фінансової стабільності або розвитку демократії та підвищення прозорості в державному управлінні. Багато з цих організацій (і урядові, і неурядові) ефективно захищають відповідні групи інтересів, але про жодну з них не можна сказати, що вона репрезентує інтереси всього світу.

В умовах невизначеності трансформаційні процеси на загальнодержавному й місцевому рівнях мають супроводжуватись удосконаленням

¹ G7, або “Велика сімка” (від англ. Group of Seven, у минулому G6 (Група шести) та G8 (Група восьми)) – міжнародний клуб урядів семи високорозвинутих країн світу (США, Японія, Німеччина, Великобританія, Франція, Італія, Канада). Лідери цих країн регулярно зустрічаються для обговорення спільних економічних проблем і узгоджують економічну політику. Крім них, у зустрічах бере участь ЄС, проте без права голосувати. Щороку група проводить зустрічі глав урядів і здійснює політичні дослідження. Міністри країн G7 зустрічаються протягом року, зокрема міністри фінансів – чотири рази на рік. Також відбуваються щорічні зустрічі міністрів із питань зовнішньоекономічної політики та міністрів із питань охорони навколишнього середовища. G20, або “Велика двадцятка” (Група двадцяти міністрів фінансів та керівників центральних банків), є групою міністрів фінансів та керівників центральних банків 20 економік: 19 найбільших економік світу (Австралія, Аргентина, Бразилія, Великобританія, Індія, Індонезія, Італія, Канада, КНР, Південна Корея, Мексика, Німеччина, ПАР, Росія, Саудівська Аравія, США, Туреччина, Франція, Японія) та ЄС. Загалом економіка G20 охоплює 90 % світового ВВП, 80 % світової торгівлі (включаючи внутрішню торгівлю в ЄС) та дві третини населення світу.

партнерських засад влади та бізнесу з урахуванням конкретних особливостей новостворених об'єднаних територіальних громад (ОТГ). У середньостроковому плані пріоритетних дій Кабінету Міністрів України до 2020 року в центрі уваги перебувають економічне зростання, ефективне урядування, розвиток людського капіталу. Зазначене важко реалізувати без системних реформ і відповідного делегування прав і обов'язків, механізмів та інструментів на місцевий щабель.

Для посткризового відновлення й зростання конкурентоспроможності необхідні прискорена модернізація виробничої, переробної, транспортної, енергетичної й іншої інфраструктури. Регіональні диспропорції зменшуються завдяки взаємовигідному співробітництву держави, територіальних громад (у особі відповідних органів влади чи місцевого самоврядування) та приватних інвесторів у межах реалізації проектів, націлених на розв'язання важливих для певної території проблем.

Потрібні чітка ідентифікація та державна підтримка іноземного й вітчизняного інвестиційного потенціалу з боку регіональної влади всіх рівнів. Безперечно, це має конкретизуватися між Україною та її партнерами в межах угод про вільну торгівлю, стосовно проектів капітальних вкладень, з неухильним дотриманням задекларованих на рівні урядового рішення намірів середньо- й довгострокового бюджетування, які будуть реалізовані на рівні ОТГ, а також зобов'язань місцевих органів влади проводити оцінку та вживати заходи щодо мінімізації ризиків інвестиційних проектів, відповідно до рекомендацій Кодексу фіскальної прозорості МВФ¹.

З метою створення сприятливого інвестиційного клімату та виконання актуальних для України завдань необхідно гармонізувати вітчизняні норми і правила з європейськими (з урахуванням обраного вектора подальшого розвитку²), що дасть змогу вдосконалити практику уникнення ризиків та управління ними, моніторингу процесів підготовки, реалізації й оцінювання програм співробітництва та підвищення їхньої результативності. Крім того, потребують налагодження регулятивні важелі в інтересах довгострокового зростання та конкурентоспроможності економічних агентів, котрі перебувають у центрі уваги співробітництва всіх гілок української влади з МВФ та іншими МФО.

Задля реалізації інвестиційних процесів за участю державних і місцевих органів влади, а також бізнес-структур потрібно вдосконалити

¹ The Fiscal Transparency Code / International Monetary Fund. Washington, 2014.

² Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

прийнятій кількісні та якісні характеристики руху прямих іноземних і вітчизняних капіталовкладень. Зокрема, порядок інвестування на засадах публічно-приватного партнерства (ППП) у інфраструктурні проекти за різними типами угод, а саме: концесія, відчуження, стартап-проекти, оренда. За кількістю проектів, що отримали кошти інвесторів, домінує спільна діяльність пов'язана зі зміною права власності в енергетиці, на другому місці – стартап-проекти у сфері зв'язку й енергозабезпечення. Порівняно меншу частку за числом мають угоди концесії та оренди у сфері комунальних послуг, стартап-проекти на транспорті. За загальними обсягами інвестицій істотно переважають стартап-проекти в галузі зв'язку.

Ухвалення інвестиційних угод передбачає урахування економічних інтересів. Водночас потребує поглиблення прозорість процедур із проведення фінансових операцій з боку інвесторів. Проекти ППП слід спрямовувати на поєднання інтересів бізнесу з інтересами регіонів. Транспарентність і підзвітність під час оцінювання й моніторингу ризиків мають стати підґрунтям для взаємовигідного довгострокового співробітництва та стимулювати надходження капіталу як із власних, так і з зовнішніх джерел на засадах міжнародних та вітчизняних регламентів ППП. Зокрема, особливого значення для розвитку транзитивних економік набуває зростання обсягів інвестування в інфраструктуру. Тому в Україні варто використовувати результати найкращої світової практики розширення потенціалу партнерства, його позитивного впливу на динаміку валового нагромадження в таких країнах, як Індія, Бразилія, Туреччина, Румунія, Білорусь, Грузія, Казахстан.

Розвиток ППП як механізму активізації інвестиційної діяльності й залучення приватних інвестицій у стратегічно важливі для нашої країни сектори економіки можливий за умов забезпечення балансу інтересів влади та приватного інвестора. Уряд повинен гарантувати стовідсоткове виконання своєї частини угоди, вимагаючи від бізнес-партнера дотримуватися зобов'язань, передбачених тією самою угодою.

Уряди розвинутих країн прагнуть до масштабного залучення фінансових та інших ресурсів приватного сектору до розвитку галузей, що раніше перебували виключно в державній власності та становили монополію держави¹. Таким чином акумулюються додаткові ресурси з метою виконання соціально значущих функцій у суспільстві. Останніми

¹ Private participation in infrastructure (PPI). Annual report 2017/ The World Bank. 2018. URL: http://ppi.worldbank.org/~media/GIAWB/PPI/Documents/Global-Notes/PPI_2017_AnnualReport.pdf.

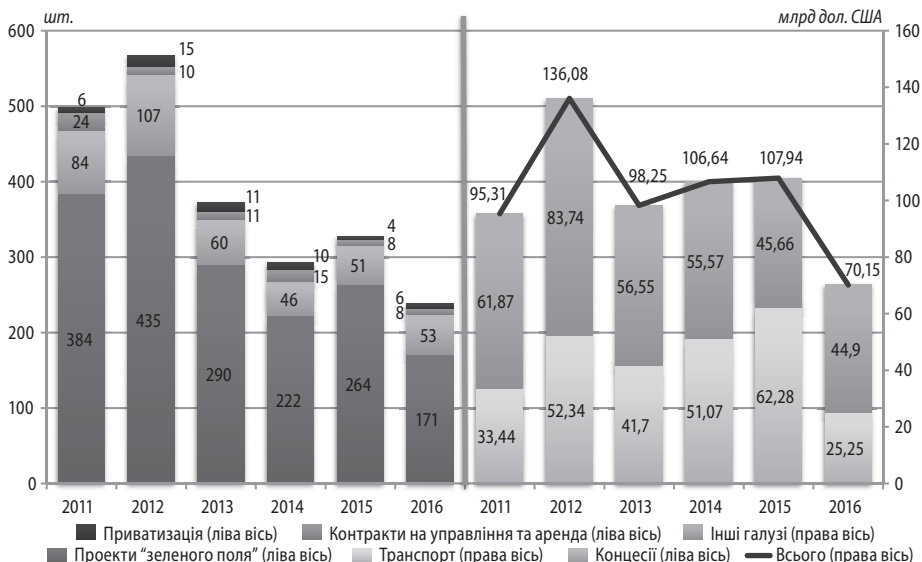


Рис. 5.7. Динаміка кількості інфраструктурних проєктів у світі за формами участі приватного сектору (ліва вісь) та інвестицій в інфраструктурні проєкти ППП за секторами (права вісь)

Складено за даними Світового банку (див.: Private Participation in Infrastructure Database / World Bank. URL: <https://ppi.worldbank.org/>).

десятиліттями з використанням механізмів ППП здійснюється залучення приватного капіталу до сфер громадських послуг, утримання та розвитку інфраструктури тощо¹.

За даними Світового банку, загальні обсяги інвестицій в інфраструктурні проєкти за участю приватного сектору в 2011–2016 рр. становили 614,4 млрд дол. США. Зокрема, у 2016 р. вони досягали 70,1 млрд дол. США (рис. 5.7).

Найвагоміша частка з них за кількістю припадає на енергетику – 52 %. Значна частка як за кількістю, так і за вартістю проєктів належить до сфери транспорту – 43,31 % (рис. 5.8). У галузі енергетики найбільші обсяги інвестицій спрямовуються у підсектор електроенергетики, а саме на виробництво електроенергії, у сфері транспорту – на автомобільні дороги, а в сфері телекомунікацій – на мобільний зв'язок.

¹ Brendan C. L. Lessons from Australia: An assessment of the framework policies, political will and private sector innovation that equipped Australia for growth. Sydney Business School, 2011. 79 p.

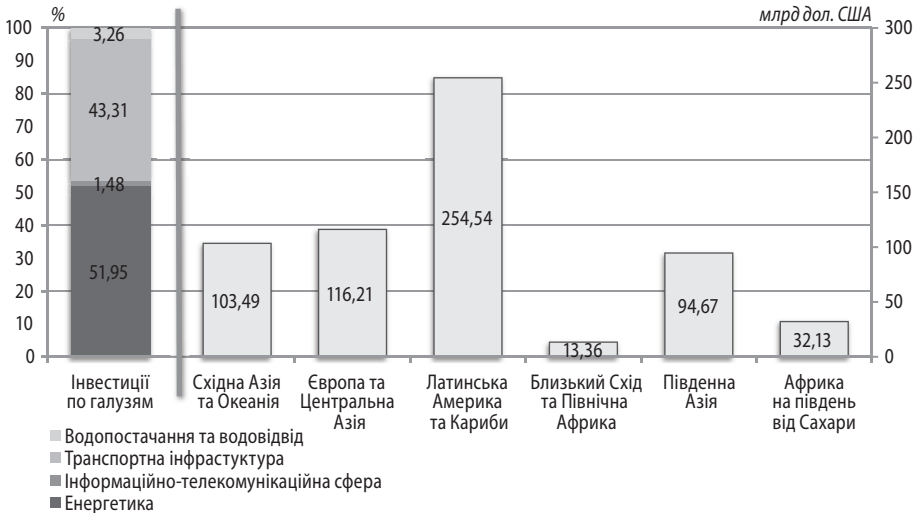


Рис. 5.8. Динаміка структури реалізованих проектів ППП в інфраструктурній сфері за вартістю (ліва вісь) та приватних інвестицій в інфраструктурні проекти у світі за регіонами (права вісь)

Складено за даними Світового банку (див.: Private Participation in Infrastructure Database / World Bank. URL: <https://ppi.worldbank.org/>).

Загалом серед регіонів, що розвиваються, переважає інвестування активів приватного сектору до сфери інфраструктури – як за вартістю, так і за кількістю – у Південній Америці та Карибського басейну, а Європа та Центральна Азія посідають друге місце (див. рис. 5.8).

Серед розвинутих країн концесії на будівництво доріг набули поширення у США, Канаді, європейських країнах. У рамках таких проектів використовуються кілька підходів до фінансування дорожніх робіт, пов'язаних із розподілом ризиків та ступеня відповідальності економічних агентів.

У 2016 р. у світі приватні інвестиції в рамках концесійних угод у галузях інфраструктури досягли 20,3 млрд дол. США, збільшившись на 19 % порівняно з попереднім роком. Загалом із 1990 по 2016 р. у 137 країнах із низьким і середнім рівнем доходів за участю приватного капіталу реалізується та вже завершені понад 4,3 тис. інфраструктурних проектів¹. Щорічні потреби країн із низьким і середнім рівнем доходів у фінансо-

¹ Private Participation in Infrastructure Database / The World Bank. URL: <http://ppi.worldbank.org>.

Таблиця 5.10

Кількість проектів PPP та сума інвестицій у них за формами партнерства

Показник		2011	2012	2013	2014	2015	2016
Концесія	кількість проектів, од.	70	78	40	34	22	36
	обсяг інвестицій, млрд дол. США	16,39	42,63	12,34	36,85	12,05	12,79
Проекти "зеленого поля"	кількість проектів, од.	22	21	29	18	23	13
	обсяг інвестицій, млрд дол. США	13,44	8,48	22,02	14,66	56,58	12,02
Контракти на управління	кількість проектів, од.	4	2	2	2	2	4
	обсяг інвестицій, млрд дол. США	0,08	0,73	0,01	0,19	нд	0,43
Приватизація	кількість проектів, од.	1	0	3	0	0	1
	обсяг інвестицій, млрд дол. США	4,27	0	0,11	0	0	0,04

Складено за: Private Participation in Infrastructure Database / The World Bank. URL: <https://ppi.worldbank.org/customquery>.

вих ресурсах для інвестування в об'єкти інфраструктури фахівці Світового банку оцінюють на рівні 500–600 млрд дол. США (5–6 % ВВП цих країн), тоді як фактичні витрати становлять близько 40 % від потреби¹.

Водночас у багатьох державах створення та утримання транспортної інфраструктури відбуваються за значної підтримки приватного сектору. Тому використання PPP у її розбудові, порівняно з іншими інфраструктурними галузями, займає доволі велику частку, а у 2016 р. завдяки партнерству забезпечувалось більше 50 % усіх інвестицій у розвиток інфраструктури (табл. 5.10).

У 2016 р. було завершено 54 транспортних проекти на суму 25,25 млрд дол. США. Новим трендом у цих проектах, особливо в дорожньому секторі, було використання широкого спектра різних фінансових інструментів для покриття витрат на той чи інший проект або збору доходів. З усієї кількості таких програм щонайменше 9 % передбачали постійні або змінні державні фінансові зобов'язання. Найпоширенішими формами PPP у сфері транспорту були концесії (36 проектів на суму 12,79 млрд дол. США) та проекти "зеленого поля" (13 проектів на суму 12,02 млрд дол. США). У розрізі секторів транспортної галузі абсолютна більшість проектів (36 на суму 11,95 млрд дол. США) припадала на сектор автомобільних доріг, при цьому лідерами виступали Колумбія та Індія (14 та 11 проектів відповідно з інвестиціями в 7,9 млрд та 1,8 млрд дол. США у 2016 р.) (табл. 5.11).

¹ Private Participation in Infrastructure Database / The World Bank. URL: <http://ppi.worldbank.org>.

Таблиця 5.11

**Динаміка обсягів інвестицій у проекти транспортної інфраструктури
за країнами, млрд дол. США**

Країна	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Бразилія	3,94	16,09	9,70	32,49	0,99	0,90
Туреччина	0,50	0,12	3,22	4,74	43,10	0,78
Індія	17,67	22,03	3,91	2,86	2,05	1,83
Китай	1,10	1,88	4,48	5,01	2,71	7,06
Колумбія	0	0,84	0,85	5,39	7,18	7,90
Перу	0,91	0,98	1,37	0,26	7,00	0,02
Росія	4,27	3,90	0	0	1,83	0,08
Мексика	2,73	1,55	3,54	0,63	0,79	0,42
Інші	3,08	3,34	7,41	0,29	3,00	6,27

Складено за: Private Participation in Infrastructure Database / The World Bank. URL: <https://ppi.worldbank.org/customquery>.

У регіональному аспекті лідерами за залученням приватних інвестицій у сферу транспорту у 2011–2016 рр. вважались п'ять країн – Бразилія (24,10 %), Туреччина (20,14 %), Індія (18,92 %), Китай (8,35 %) та Колумбія (8,33 %), на які припадало 79,85 % інвестицій. А перші вісім країн (додатково з Перу, Мексикою та ін.) концентрували 91,24 % інвестицій у сферу транспорту.

Серед об'єктів транспортної інфраструктури, до яких найбільшою мірою залучались приватні інвестиції в регіоні Латинської Америки та Азії, домінували автомобільні шляхи з часткою 48,2 %, на другому місці за обсягом залучених коштів перебували аеропорти з 25,9 %, найменше фінансових ресурсів спрямовувалося в залізниці та морські порти з частками 17,7 та 8,2 % відповідно¹.

Переважаючою формою PPP у сфері транспортної інфраструктури країн Європи та Центральної Азії стали концесії та проекти “зеленого поля”, на які припадає 50 і 47,8 % відповідно, найменше використовуються такі інструменти, як приватизація і контракти на управління (1,6 та 0,5 % від загальної кількості укладених договорів)².

Таким чином, інвестування в умовах глобалізації здебільшого відбувається в межах контрактів, укладених економічними агентами для досягнення загальних цілей. Суб'єкти державної або приватної влас-

¹ За даними World Bank PPI Database (<https://ppi.worldbank.org/>).

² Там само.

ності, МФО у своїй діяльності орієнтуються на національні й секторальні рамки та інтереси. У період посткризового розвитку потрібне вдосконалення механізмів співпраці з МФО. Її основою мають бути національні пріоритети, а також потреби подальшої ринкової трансформації.

Принципи організації, структура, головні функції таких фінансово-кредитних установ, як Світовий банк та Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), забезпечують їм провідну роль у системі світового господарства. Вони утворюють міждержавну основу, котра підтримує всю глобальну економіку та її інфраструктуру, а не окремі країни. Аналіз принципів організації і функцій установ Групи Світового банку та ЄБРР доводить, що підтримувані ними заходи економічної й фінансової стабілізації у країнах-членах відповідають меті глобального розвитку. З огляду на це участь держав із перехідною економікою в діяльності названих організацій не є загрозою їхній безпеці. Проблема криється безпосередньо в самих країнах-позичальниках, в ефективності й перспективній прибутковості використання ними запозичених коштів.

З огляду на різні підходи до надання ресурсів державам-членам із боку Світового банку та ЄБРР, необхідним є розширення таких видів міжнародного співробітництва, як інвестиційні кредити та консультаційні послуги. Доцільно активізувати співпрацю з питань залучення ресурсів під конкретні інвестиційні проекти, передбачивши відповідні структурні перетворення, зокрема в інфраструктурній, екологічній, енергетичних сферах тощо. Невід'ємним фактором підвищення ефективності управління системою запозичень є її прозорість та відкритість. Подальше вдосконалення організаційних засад системи керування запозиченнями має здійснюватися через комплексне реформування на всіх рівнях інституцій, відповідальних за залучення та реалізацію інвестицій, зокрема в напрямі створення умов для посилення контролю, покращання менеджменту та застосування інструментів активного управління борговими зобов'язаннями.

Поширення привабливих умов для іноземних інвесторів слід супроводжувати залученням до ключових галузей (енергетичній, транспортній сектори) вітчизняного інвестиційного капіталу, зокрема приватних форм власності, що дасть змогу зберігати національний контроль у межах СЕС. Як зазначають українські експерти¹, паралельно із залученням зарубіжних інвесторів слід прагнути до досягнення "Нової угоди" з

¹ Стратегія національної безпеки України (альтернативна). Луцьк : Християнське життя, 2016. 432 с.

вітчизняними фінансово-промисловими колами¹ з метою легалізації економіки, безпечного стратегічного інвестування тіньових коштів у національну реальну економіку, зростання інвестиційного попиту, припинення відпливу капіталу за кордон.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 5

Новий розроблений і законодавчо закріплений розподіл державних капітальних вкладень на реалізацію державних інвестиційних проектів є прозорим механізмом, за яким відбиратимуться лише ті проекти, що мають найбільше значення для держави та чітке соціально-економічне обґрунтування. Такий механізм дасть змогу забезпечити завершення на-самперед уже розпочатих проектів, а також урахувати потреби суспільства та конкурентоспроможність секторів національної економіки при виборі нових проектів. Затвердження на державному рівні методики оцінювання ризиків державних інвестиційних проектів допоможе підвищити ефективність відповідної діяльності держави.

Ризики, котрі можуть виникнути під час здійснення державних інвестиційних проектів, можна поділити на керовані (незацікавленість розпорядників грошових коштів у реалізації проектів; проблеми з їхнім фінансуванням; корупційна складова, яка може мати різні прояви і виникати на різних етапах виконання проектів) та некеровані (форсмажорні обставини, аварії, стихійні лиха тощо; кризові явища як в економіці окремої країни, так і у світовій; різке підвищення цін на сировину, матеріали та обладнання, необхідні для виконання проектних робіт).

Для державних інвестиційних проектів (особливо довгострокових зі значним державним фінансуванням) великий ризик несе недофінансування у відповідному році згідно з планом, що призводить до збільшення терміну реалізації та вартості проекту й знижує його ефективність. Бюджетне фінансування залежить від надходжень до бюджету, які, у свою чергу, залежать від зміни фіскальної політики у середньостроковій перспективі та зовнішніх шоків, котрі впливають на розвиток національної економіки та, відповідно, на податкові надходження.

Світова практика свідчить про однотипність підходів при оцінюванні ризиків проектів. Переважно спочатку визначають чіткі критерії, за допомогою яких ризики ідентифікуються, встановлюють імовірності

¹ Маються на увазі успішні “The New Deals” 30-х років Президента США Ф. Д. Рузвельта з місцевими олігархами (<http://www.reformation.org/wall-st-fdr-ch1.html>).

негативних подій, їх грошову оцінку, розробляють сценарії для запобігання ризикам, здійснюють відповідний ризик-менеджмент. Важливу роль відіграють вимоги прозорості та відкритості всього процесу, що створює можливості для всебічного контролю державних інвестиційних процесів. Це, у свою чергу, сприяє формуванню культури виконання проектів, а отже, зменшує корупційні ризики, ризики неефективного використання коштів, підвищення рівня планування тощо.

Незважаючи на значний світовий досвід використання економіко-математичних моделей оцінювання ризиків та управління ними, в Україні він фактично не застосовується. Щодо відібраних проектів варто зазначити таке: відсутність правильної та обґрунтованої грошової оцінки, що часто спричиняє перевитрачання коштів (85 % випадків); незастосування конкурентної процедури відбору і, як наслідок, асиметричний територіальний розподіл проектів; серйозні проблеми з використанням коштів у Львівській області, що вказує на брак сценарію реалізації ризику недофінасування чи ризику неспроможності освоїти кошти через нестачу відповідних спеціалістів або обладнання. На нашу думку, Міністерству фінансів України слід запровадити чіткі формальні критерії відбору проектів на конкурентних прозорих засадах, які б містили інформацію щодо можливих ризиків та способів їх усунення.

Під час виконання заходів щодо реалізації Цілей сталого розвитку слід дотримуватися європейських регуляторних правил, спрямованих на забезпечення транспарентності у сфері державних фінансів згідно зі стратегічними національними інтересами. При цьому саме інноваційно-інвестиційні підйоми подолання дисбалансів попиту і пропозиції, підвищення конкурентоспроможності народного господарства, зростання добробуту населення мають бути в центрі уваги всіх гілок влади нашої демократичної країни на шляху її розбудови з відродженням кращих національних традицій захисту незалежності та економічного суверенітету.

ТРАНСФОРМАЦІЯ БОРГОВОЇ ПОЛІТИКИ В СЕРЕДНЬОСТРОКОВІЙ ПЕРСПЕКТИВІ

6.1. ОСНОВНІ СКЛАДОВІ СТРАТЕГІЇ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ

У лютому 2017 р. уряд затвердив Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр.¹ Важливою її складовою, яку необхідно прийняти до кінця 2017 р., є Стратегія боргової політики, котра передбачала б основні орієнтири та заходи в цій сфері на середньострокову перспективу. Далі наведено низку аспектів, які має враховувати така стратегія.

Традиційним показником величини боргового навантаження, який постійно перебуває у фокусі уваги, є державний і гарантований державою борг. Це викликає певні питання з огляду на те, який вплив мають боргові кризи на економіку.

Порівнюючи боргове навантаження уряду з борговим навантаженням урядів інших країн, в Україні помилково зіставляють державний і гарантований державою борг із боргом сектору загального державного управління (general government). Ці показники є близькими, однак не тотожними. Гарантований державою борг – це переважно борг державних корпорацій, котрі не входять до сектору загального державного управління (СЗДУ). Водночас державний і гарантований державою борг не враховує боргових зобов'язань місцевих органів влади.

У розвинутих країнах зовнішній борг – борг перед нерезидентами – не є поширеним показником, оскільки в умовах мобільності капіталів він мало що означає. Чим привабливіша країна для іноземних інвесторів і чим розвинутіший фінансовий сектор, тим більший зовнішній борг

¹ Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249797370>.

країни. Натомість у розвинутих країнах популярнішим є показник чистої інвестиційної позиції. Логіка обліку зовнішнього боргу в країнах, що розвиваються, зокрема в Україні, полягає у тому, що вони чутливіші до перепадів ліквідності на міжнародних ринках капіталів, і у випадку несприятливої кон'юнктури значні виплати за зовнішнім боргом є вагомим дестабілізуючим фактором.

Сектор загального державного управління – це лише один із чотирьох секторів економіки. Моніторинг боргових показників інших трьох секторів в Україні не здійснюється (рис. 6.1). Користуючись цим, уряди, які хочуть приховати реальний фінансовий стан, вигадують такі схеми здійснення витрати, котрі б не впливали в довгостроковому періоді на показник дефіциту бюджету, а в короткостроковому – на борг. Приховування фіскальної розбалансованості та заниження рівня державного боргу в Україні виконувалися у два способи. Перший – примус державних корпорацій до виконання квазіфіскальних операцій (надання товарів та послуг за нижчими від ринкових цінами). Другий – створення позабюджетних установ, запозичення яких неправильно або взагалі не відображаються у бюджеті, – Державне агентство автомобільних доріг України (далі – Укравтодор), “Фінансування інфраструктурних проєктів” (формально “Фінінпро” було державним підприємством, однак за



Рис. 6.1. Боргові показники уряду

Розраховано та складено за даними Міністерства фінансів України (<https://www.minfin.gov.ua/>).

сутністю здійснюваних операцій – це державне агентство із залучення позик, тобто позабюджетна установа) та ін. Дефіцит та державний борг залишаються незмінними, натомість зростають дефіцит і боргове навантаження державних корпорацій. Рано чи пізно ці маніпуляції все одно вплинуть на рівень держборгу, однак у короткотерміновому періоді надають урядам додаткові політичні дивіденди. Існує низка методів підвищення прозорості у цій сфері:

- 1) облік квазіфіскальних операцій;
- 2) облік дефіциту та боргових зобов'язань на рівні всього державного сектору (Public sector), який крім СЗДУ охоплював би державні корпорації.

Під час криз відбувається перерозподіл боргового навантаження між урядом і державними корпораціями за рахунок того, що уряд перебирає на себе частину надмірних зобов'язань інших підсекторів держсектору. Якщо у 2007 р. відношення державного боргу до боргу всього держсектору становило 60 %, то у 2014 р. воно збільшилось до 80 % (табл. 6.1).

Протягом кризових періодів уряд також абсорбує частину надмірних боргових зобов'язань навіть тих секторів, які не виконують квазіфіскальних функцій і взагалі не є державними корпораціями. Зокрема, внаслідок випуску ОВДП на підтримку державних корпорацій та банків приватного сектору, які були рекапіталізовані державою протягом 2008–2016 рр., державний борг зріс на 28 % ВВП. Якщо у 2007 р. борг державного нефінансового сектору відносно боргу приватного нефінансового сектору становив 20 %, то у 2015 р. це співвідношення зросло до 73 % (рис. 6.2).

Тому, без моніторингу боргового навантаження інших секторів, важко оцінити рівень боргової безпеки країни та уряду (рис. 6.3, 6.4).

З метою раннього попередження подібних проблем МВФ та Євросоюз розробили нову класифікацію секторів економіки і почали відстежувати рівень заборгованості та кредитних потоків у розрізі цих секторів. У ЄС було затверджено Процедура макроекономічних дисбалансів (Macroeconomical Imbalance Procedure), яка серед іншого передбачає моніторинг таких боргових показників:

- 1) борг СЗДУ;
- 2) кредитування приватного сектору;
- 3) борг приватного сектору;
- 4) річна зміна боргових зобов'язань фінансових установ;
- 5) чиста інвестиційна позиція.

Таблиця 6.1

Динаміка консолідованого державного сектору в Україні

Рік	ДЕРЖАВНИЙ СЕКТОР										
	Державний нефінансовий сектор					Консолідований державний сектор					
	Бюджетний центральний уряд ¹	Позабюджетні фонди ²	Місцеві органи влади	Консолідація ³	Консолідований СЗДУ	Державні нефінансові корпорації	Консолідований державний нефінансовий сектор	Державні фінансові корпорації ⁴	Консолідація ⁵	Консолідований державний сектор	
1	2	3	4	5	6 = 2 + 3 + 4 + 5	7	8 = 6 + 7	9	10	11 = 8 + 9 + 10	
Обсяг, млрд дол. США											
2007	14,1	0,9	...	...	...	15,0	7,5	22,5	42,8	-4,1	61,1
2008	17,0	0,8	...	...	...	17,7	9,6	27,3	44,6	-11,4	60,5
2009	28,4	1,2	0,2	0,2	0,0	29,8	11,4	41,2	46,0	-16,9	70,3
2010	40,4	2,0	0,2	0,2	0,0	42,7	13,4	56,0	55,7	-19,4	92,3
2011	44,7	2,9	1,7	1,7	-0,5	48,7	17,3	66,0	58,0	-22,4	101,6
2012	49,9	3,8	2,1	2,1	-0,6	55,2	21,4	76,6	60,5	-26,6	110,4
2013	60,0	4,2	2,6	2,6	-1,2	65,6	20,3	85,9	65,9	-37,8	114,0
2014	60,1	3,0	1,5	1,5	-0,6	64,0	12,3	76,3	42,9	-32,2	87,0
2015	55,8	0,4	0,6	0,6	-0,4	56,5	8,3	64,8	43,0	25,7	82,1
2016	60,7	0,2	0,5	0,5	-0,3	61,0	...	...	...	...	...
Частка, % ВВП											
2007	9,5	0,6	...	...	...	10,1	5,0	15,1	28,8	-2,8	41,1
2008	13,2	0,6	...	...	...	13,8	7,4	21,2	34,7	-8,9	47,0
2009	24,0	1,0	0,2	0,2	...	25,2	9,6	34,8	38,9	-14,3	59,4

Закінчення табл. 6.1

Рік	ДЕРЖАВНИЙ СЕКТОР									
	Державний нефінансовий сектор									
	СЗДУ					Консолідація ³				
	Бюджетний центральний уряд ¹	Позабюджетні фонди ²	Місцеві органи влади	Консолідація ³	Консолідований СЗДУ	Державні нефінансові корпорації	Консолідований нефінансовий сектор	Державні фінансові корпорації ⁴	Консолідація ⁵	Консолідований державний сектор
2	3	4	5	6 = 2 + 3 + 4 + 5	7	8 = 6 + 7	9	10	11 = 8 + 9 + 10	
2010	28,9	1,4	0,2	...	30,5	9,5	40,0	39,7	-13,9	65,9
2011	26,5	1,7	1,0	-0,3	28,9	10,3	39,1	34,4	-13,3	60,3
2012	27,4	2,1	1,1	-0,3	30,3	11,7	42,0	33,2	-14,6	60,5
2013	31,5	2,2	1,4	-0,6	34,5	10,6	45,1	34,6	-19,8	59,9
2014	60,5	3,0	1,5	-0,6	64,4	12,4	76,8	43,2	-32,4	87,6
2015	67,4	0,5	0,8	-0,5	68,2	10,0	78,2	51,8	-31,1	99,0
2016	69,3	0,2	0,5	-0,4	69,6	...	...	...	...	...

¹ Мається на увазі державний борг.

² Враховано лише дані по Укравтодору та АП "Фініпро". Формально Укравтодор належить до бюджетного центрального уряду, однак його позики не відображені у структурі державного боргу. АП "Фініпро" мало статус державної корпорації, однак за характером операцій було бюджетною установою – як наслідок, у 2015 р. його боргові зобов'язання перейшли до уряду.

³ Позики місцевих органів влади з ЄКР.

⁴ Депозитні фінансові корпорації (НБУ, Ощадбанк, Укресімбанк, Укргазбанк) та Державна іпотечна установа.

⁵ Вимоги депозитних фінансових корпорацій державного сектору до пов'язаних осіб.

Розраховано та складено за даними НБУ (https://dostuppravda.com.ua/request/zovnishnii_borgh_dierzhavnikh_pi) та Міністерства фінансів України (<https://minfn.gov.ua/>)

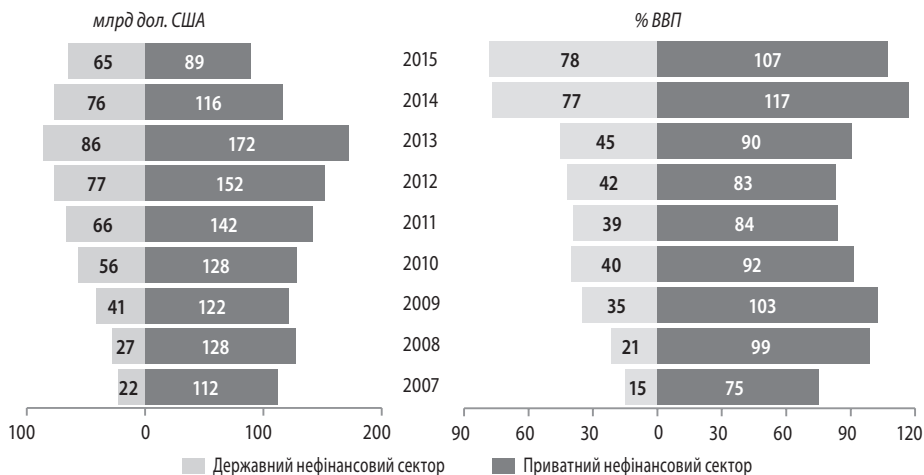
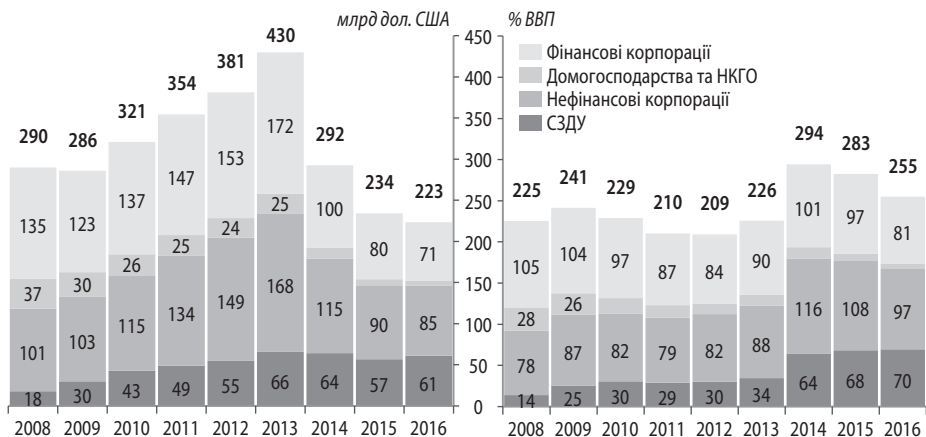


Рис. 6.2. Динаміка боргового навантаження в державному та приватному нефінансовому секторах

Розраховано та складено за даними Національного банку України (<https://bank.gov.ua>) та Міністерства фінансів України (<https://www.minfin.gov.ua/>).



Примітка. Борг домогосподарств та НКО включає заборгованість лише перед депозитними корпораціями.

Рис. 6.3. Динаміка неконсолідованих боргових показників інституційних секторів в Україні

Розраховано та складено за даними Національного банку України (<https://bank.gov.ua>) та Міністерства фінансів України (<https://www.minfin.gov.ua/>).

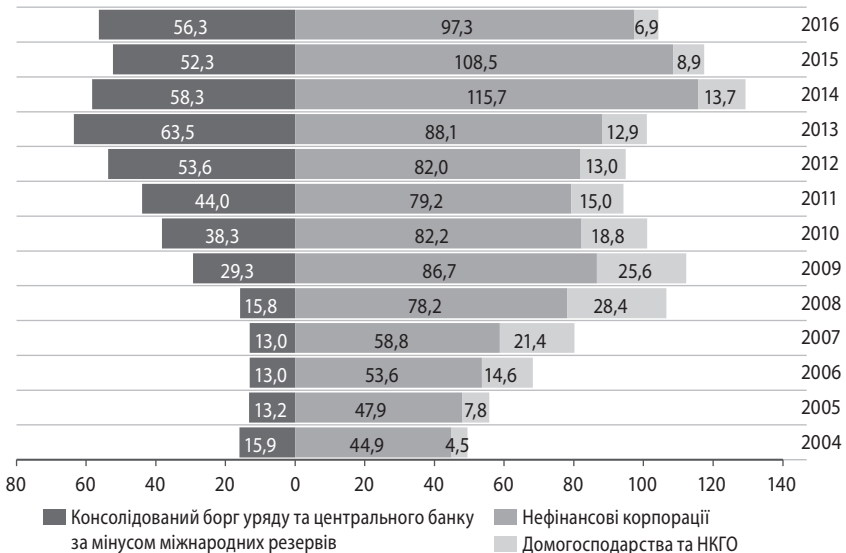


Рис. 6.4. Консолідований борг уряду та центрального банку за мінусом золотовалютних резервів та борг приватного нефінансового сектору, млрд дол. США

Розраховано та складено за даними Національного банку України (<https://bank.gov.ua>) та Міністерства фінансів України (<https://www.minfin.gov.ua/>).

Під час кризових періодів не лише уряд відіграє роль кредитора останньої надії. Виконувати цю функцію йому допомагає центральний банк. На рис. 6.4 відображено консолідований борг уряду та центрального банку, з одного боку, та нефінансових корпорацій і домогосподарств – з другого.

Варто зауважити також те, що, попри тривалий період сприятливої зовнішньої кон'юнктури з 2004 по 2008 р., консолідований борг уряду та НБУ за мінусом золотовалютних резервів у доларовому еквіваленті практично не змінився, що свідчить про відсутність скоординованої антициклічної політики.

Обмеження дефіциту – необхідна передумова утримання боргового навантаження в безпечних межах. У Бюджетному кодексі України встановлене обмеження загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу в межах до 60 % ВВП. Однак в Україні уряд втрачає можливість ринкового розміщення державних цінних паперів за прийнятними ставками за значно нижчого рівня боргового на-

вантаження. Розрахунки для країн із таким рівнем розвитку, як Україна, свідчать, що необхідними є посилені обмеження показника боргового навантаження СЗДУ – на рівні до 40 % ВВП.

Крім того, відсутність довгострокових правил формування фінансової політики може призводити до виникнення перманентних боргових криз у майбутньому. В міру того, як загрози фінансовій та борговій стійкості зменшуватимуться, мотивація до збереження виваженої фінансової політики послаблюватиметься. Тому доцільно ініціювати зміни законодавства, які передбачали б конкретні заходи для запобігання зростанню боргу понад безпечний рівень, а якщо таке перевищення таки відбулося – заходи для його зниження до безпечного рівня. Законодавче обмеження первинного структурного (циклічно скоригованого) балансу має стати дієвим інструментом забезпечення антициклічної фінансової політики й утримання боргових показників у безпечних межах.

Номінація валюти запозичень. Надання переваги ОЗДП перед ОВДП у національній валюті може стати фактором зростання боргового навантаження та витрат на його погашення й обслуговування внаслідок недооцінки девальваційних ризиків. Так, протягом 2008–2016 рр. державний борг відносно ВВП унаслідок девальвації національної валюти збільшився на 42,4 в. п. Ефективна ставка ОЗДП і зовнішніх комерційних кредитів, розміщених у 2003–2013 рр., у перерахунку на гривні також виявилась істотно вищою від вартості розміщення ОВДП у національній валюті з терміном обігу понад чотири роки (табл. 6.2, рис. 6.5)

Зовнішні запозичення на міжнародних ринках капіталів є легкодоступними в умовах сприятливої кон'юнктури, коли в них немає гострої потреби. Натомість під час кризових явищ, коли зовнішнє фінансування особливо необхідне, доступ до міжнародних фінансових ринків стає обмеженим, істотно зростають ризики їх рефінансування. Тому доцільно внести зміни до Бюджетного кодексу України, обмеживши частку державних запозичень в іноземній валюті від приватних кредиторів на рівні до 40 % загального обсягу таких запозичень.

Без виваженої антициклічної політики уряду такий захід мало що дасть. В умовах мобільності ринків капіталу збільшення запозичень на внутрішньому ринку призведе до підвищення ставки на внутрішньому ринку і, отже, до зростання зовнішніх запозичень фінансового сектору з метою рекредитування уряду. Проте за умови жорсткої оцінки валютних ризиків із боку центрального банку такий захід може стати важливою частиною антициклічної політики, головним стрижнем якої мало би стати обмеження первинної структурної складової дефіциту бюджету.

Таблиця 6.2

**Динаміка вартості ОЗДП і кредитів від приватних кредиторів,
розміщених у 2003–2013 рр.**

Дата розміщення	Дата погашення	Сума, млн гр. од.	Валюта	Ставка, %	Проста ефективна дохідність, %
11.06.2003	06.2013	800	USD	7,65	16,7
04.03.2004	03.2014	600	USD	6,88	21,0
30.07.2004	06.2009	500	USD	6-міс LIBOR + 3,375	16,4
12.10.2005	10.2015	600	Euro	4,95	32,5
15.09.2006	15.10.2009	768	CHF	3,50	36,6
21.11.2006	11.2016	1 000	USD	6,58	55,4
15.12.2006	12.2010	35 100	YEN	3,20	34,1
21.06.2007	06.2012	500	USD	6,39	21,9
09.11.2007	11.2017	700	USD	6,75	63,0*
03.06.2010	08.2012	2 000	USD	6,70	9,3
23.09.2010	09.2015	500	USD	6,88	45,1
23.09.2010	09.2020	1 500	USD	7,75	46,3*
21.12.2010	12.2011	600	USD	6,70	7,0
17.06. 2011	06.2016	1 250	USD	6,25	53,3
23.02.2011	02.2021	1 500	USD	7,95	48,3*
24.07.2012	07.2017	2 000	USD	9,25	66,7*
30.08.2012	06.2014	1 000	USD	7,95	33,7
26.09.2012	07.2017	600	USD	7,46	66,7*
28.11.2012	11.2022	1 250	USD	7,80	51,7*
17.04.2013	04.2023	1 250	USD	7,50	51,6*
20.12.2013	12.2015	3 000	USD	5,00	108,2

* При розрахунку простої ефективної дохідності ОЗДП, термін погашення яких ще не настав, зроблено припущення, що номінальний валютний курс гривні відносно долара США знижуватиметься з темпом 1 % за півріччя – з 27 грн/дол. США у I кв. 2017 р. до 31 грн/дол. США у IV кв. 2023 р.

Розраховано та складено за даними Національного банку України (<https://bank.gov.ua>) та Міністерства фінансів України (<https://www.minfin.gov.ua/>).

Ринкове ціноутворення на ринку ОВДП. У результаті рекапіталізації банківської системи за рахунок коштів уряду частка банків, підконтрольних державі, зросла до понад 50 % банківської системи. Відповідно, частка ОВДП, котрі перебувають у власності пов'язаних із урядом фінансових установ, у тому числі НБУ, досягла 70 %. Дохідність портфеля ОВДП, придбаних зазначеними установами, здебільшого не

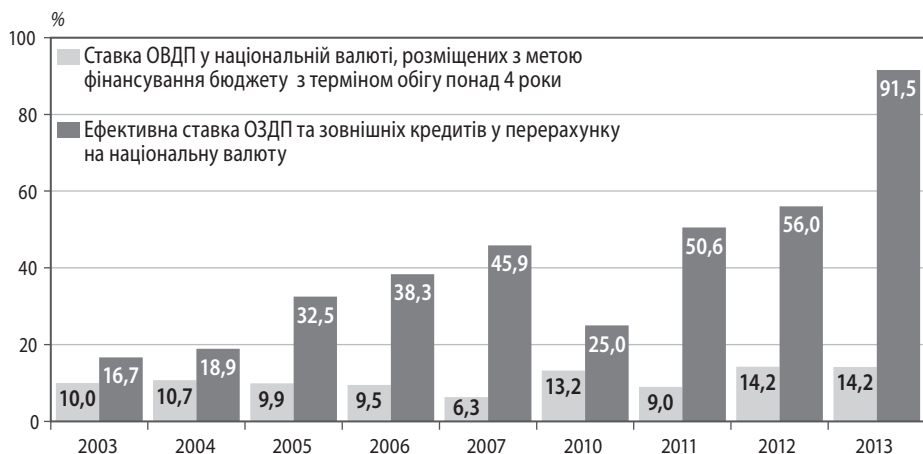


Рис. 6.5. Динаміка ставок ОЗДП та зовнішніх комерційних кредитів і ставок довгострокових ОВДП

Розраховано та складено за даними Національного банку України (<https://bank.gov.ua>) та Міністерства фінансів України (<https://www.minfin.gov.ua/>).

покриває інфляції і є істотно нижчою від ринкових ставок на момент їх розміщення. На рис. 6.5 показано, якою мірою вартість залучення ОЗДП і зовнішніх комерційних кредитів перевищує вартість довгострокових ОВДП, розміщених серед підконтрольних уряду фінансових установ, через величину відповідних ставок.

Такий стан справ призводить до:

- викривлення цінових орієнтирів вартості позикових ресурсів у національній валюті;
- відсутності ліквідного ринку державних цінних паперів;
- виникнення квазіфіскальних втрат у пов'язаних з урядом фінансових установ і, як наслідок, необхідності їх компенсації через докапіталізацію державою підконтрольних банків.

Тому необхідна програма переходу до ринкових розміщень, яка би передбачала певні зобов'язання уряду щодо обсягу розміщення випусків ОВДП на фінансування загального фонду бюджету серед не пов'язаних із ним установ. Така програма має бути узгодженою з планом-графіком приватизації комерційних банків, котрі перебувають у державній власності, й незалежно від поточної кон'юнктури та строку обігу має передбачати зобов'язання уряду щодо мінімальної частки розміщення кожного з випусків ОВДП на фінансування загального фонду бюджету серед не пов'язаних із ним установ.

Варто передбачити також норму, що пов'язані з урядом установи отримують право придбати ОВДП за середньозваженою дохідністю, котра сформувалася в торгах за участю не пов'язаних із урядом установ. Як альтернативний у короткостроковій перспективі варіант можна запропонувати прив'язку дохідності ОВДП, що розміщуються в неринковий спосіб, через прив'язку дохідності до рівня інфляції. При цьому в ролі показника інфляції варто брати не індекс споживчих цін, а дефлятор кінцевих споживчих витрат, значенням якого важче маніпулювати.

За умови створення державного накопичувального рівня пенсійної системи, який також буде підконтрольний уряду, без зміни процедури розміщення негативні ефекти можуть зрости. Примус Державного накопичувального фонду до придбання ОВДП із заниженою дохідністю призведе до знецінення пенсійних активів і втрати довіри до пенсійної реформи на самому початку її реалізації.

6.2. ВПЛИВ КВАЗІФІСКАЛЬНИХ ОПЕРАЦІЙ НА ГАРАНТОВАНИЙ БОРГ

Із 2004 р., коли мораторій на залучення гарантованих державою позик було скасовано, і до 2009 р. обсяги надання державних гарантій були незначними, що сприяло зменшенню гарантованого державою боргу в 2007 р. до 2,4 % ВВП. Але з 2009 р. обсяги наданих гарантій значно збільшились. Протягом 2004–2016 рр. обсяг наданих державних гарантій (крім позик та СПЗ наданих МВФ Національному банку України) становив 217 млрд грн, із них 197 млрд грн – із 2009 р. Оскільки позичальники, яким держава надала гарантії, не завжди отримували позику на відповідну суму гарантій, а також з огляду на різні строки обігу боргових зобов'язань і вплив зміни валютного курсу, структура гарантованого державою боргу є відмінною від структури наданих гарантій (рис. 6.6, 6.7, табл. 6.3 та 6.4). На кінець 2016 р. гарантований державою борг, включно з частиною боргу перед МВФ, дорівнював 11,7 % ВВП. Залежно від статусу та ступеня залучення суб'єктів, які отримали державні гарантії, до виконання фіскальних чи квазіфіскальних функцій їх можна поділити на такі категорії: установи СЗДУ; підприємства, які здійснюють квазіфіскальні витрати (КФВ); підприємства, що не здійснюють КФВ (див. табл. 6.4).

Розглянемо детальніше структуру наданих державних гарантій (крім позик МВФ Національному банку України) та їхні наслідки.

1. Згідно з першою методикою операції певних видів запозичень під гарантії уряду Укравтодору протягом 2004–2012 рр. відображалися як

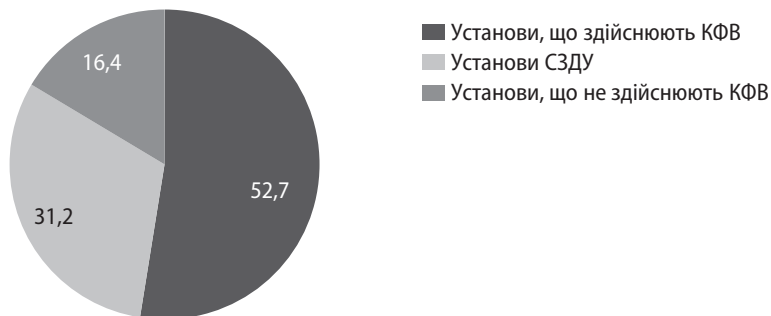


Рис. 6.6. Структура наданих гарантій протягом 2004–2016 рр., %

Розраховано та складено за даними Національного банку України (<https://bank.gov.ua>) та Міністерства фінансів України (<https://www.minfin.gov.ua/>).

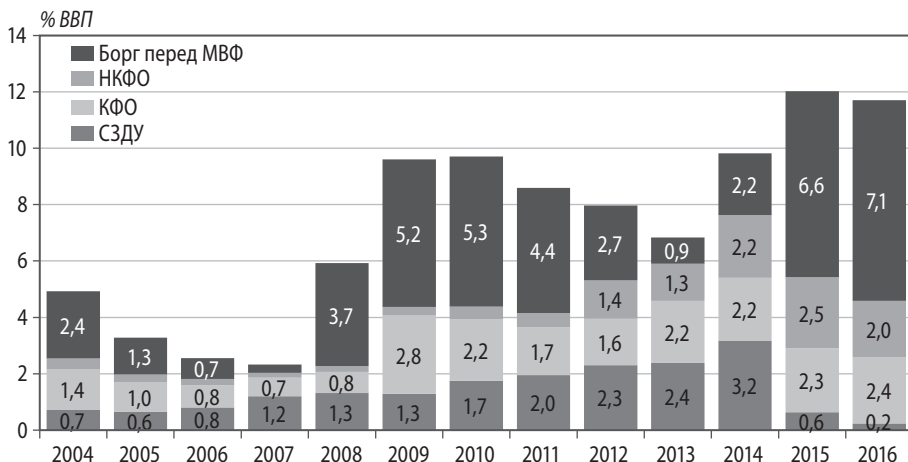


Рис. 6.7. Гарантований державою борг України у 2004–2016 рр.

Розраховано та складено за даними Міністерства фінансів України (<https://www.minfin.gov.ua/>).

власні надходження агентства, тобто як доходи спеціального фонду державного бюджету за статтею “2502000 Інші джерела власних надходжень бюджетних установ”¹. Операції з погашення цих позик обліковувалися в державному бюджеті як капітальні видатки, оскільки бюджетні кошти спрямовувалися Укравтодору, а той уже від власного імені

¹ Лист Укравтодору від 21.10.2015 № 4557/1/6.1-4-160/15. URL: <https://dostup.pravda.com.ua/request/6600/response/8984/attach/3/.pdf>.

Таблиця 6.3

Динаміка наданих державних гарантій, млрд грн

Отримувачі	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Разом
Установи СЗДУ	2,6	0,5	1,7	4,7		10,8	8,0	8,5	18,4	8,1	5,9			67,7
Укравтодор	2,6	0,5	1,7	4,7		9,0	3,5	3,0	14,0	5,0				44,0
ДП "Фінінпро"							4,5	5,5	4,4					14,4
Інші установи ¹						1,8				1,5	5,9			9,3
Корпорації, що здійснюють КФВ	5,7	0,2	1,8	1,0	1,0	16,5	2,1	1,6	33,0	13,8	11,5	11,4	13,6	114,5
НАК "Нафтогаз України"						16,5			29,2	8,8		6,7	13,6	74,8
ДП НАЕК "Енергоатом"	0,7										10,6			11,3
АІУ			1,0	1,0	1,0				2,0	5,0	0,0			10,0
Інші корпорації ²	5,0	0,2	0,8			2,1	2,1	1,6	1,8	1,5	0,9	4,7		18,6
Корпорації, котрі не здійснюють КФВ	0,8			0,2		4,8		2,7	24,0				0,3	35,7
АПЗК									24,0					24,0
Інші корпорації ³	0,8			0,2		4,8		2,7				0,3	2,9	11,7
Разом	8,4	0,7	3,5	5,9	1,0	32,1	10,1	12,8	75,3	21,9	17,4	11,6	16,5	217,3

¹ Інші установи СЗДУ, що залучали державні гарантії (один – два рази за період): ДП "ДБУНП "Повітряний експрес", ДП "Укрмеднастач", Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами, ДП "Львівська ОДПЗ", Національне агентство з питань підготовки Євро-2012, Херсонська міська рада, Вінницька міська рада.

² Інші корпорації, які здійснюють КФВ, що залучали державні гарантії (один – два рази за період): ПАТ "Укрзалізниця", АТ "Укрессімбанк", ПраТ "Укргідроенерго", ПАТ "Укртрансгаз", ДП "НЕК "Укренерго".

³ Інші корпорації, які не здійснюють КФВ, що залучали державні гарантії (один – два рази за період): ДКБ "Південне", ДП "Укркосмос", Харківське державне авіаційне виробниче підприємство, ДП "Антонов", ПАТ "Лисичанськвугілля", "Італійський морський торговельний порт", ДК "Укрспецекспорт", ДП "Артем", державні підприємства Укроборонпрому.

Розраховано та складено за даними Міністерства фінансів України (<https://www.minfin.gov.ua/>).

Таблиця 6.4
Динаміка гарантованого державою боргу в розрізі позичальників, млрд грн

Позичальники	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
СЗДУ	2,5	2,9	4,6	9,0	13,0	12,2	19,6	26,4	33,6	36,3	49,7	12,5	5,5
Укравтодор "Фінінпро"	2,5	2,9	4,6	4,3	5,8	9,7	11,6	12,9	16,0	19,0	18,2	10,4	4,5
Ті, що здійснюють КФО	5,2	4,8	4,4	4,9	7,5	26,2	24,6	22,7	24,0	33,5	34,9	44,9	56,3
Нафтогаз України	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	18,1	17,7	17,1	16,9	25,4	16,7	22,1	28,4
АІУ	4,1	3,9	3,8	3,1	3,7	2,9	1,7	1,4	2,6	2,3	4,0	5,2	7,0
Укрзалізниця ¹	0,2	0,2	0,2	0,5	0,8	0,8	0,8	0,7	0,6	0,5	0,8	0,8	1,6
АП НАЕК "Енергоатом"	1,4	1,3	1,3	1,3	2,0	2,9	4,9	7,0	20,0	20,1	34,9	49,9	47,4
Ті, що не здійснюють НКФО													
АПЗК							1,5	1,5	12,0	12,0	23,5	32,3	40,8
Укркосмос									2,0	2,0	3,8	4,7	4,0
Харківське державне авіаційне виробниче підприємство							1,2	1,6	1,6	1,6	1,6	1,2	0,0
ДКБ "Південне"	0,8	0,8	0,8	0,8	1,2	1,2	1,2	3,3	3,3	3,3	4,1	6,2	0,0
АП "ВО Південмаш ім. О. М. Макарова"	0,6	0,5	0,5	0,5	0,8								
Борг перед МВФ	8,5	6,0	4,2	2,2	36,3	49,5	59,8	59,8	38,8	14,2	34,3	130,6	169,7
Борг НБУ	8,5	6,0	4,2	2,2	36,3	48,5	58,8	58,8	37,8	13,2	32,5	127,9	166,8
Розподіл СПЗ						1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,9	2,7	3,0
Разом	17,6	15,0	14,4	17,5	58,7	90,9	108,8	115,9	116,4	104,1	153,9	238,0	278,9

¹ Включаючи позику Укрзалізниці.Розраховано та складено за даними Міністерства фінансів України (<https://www.minfin.gov.ua/>).

повертав позики кредиторам. Тобто держава, по суті, сама собі надавала гарантії, водночас надходження цих коштів не відображались як державні запозичення. Визначити обсяги таких викривлень важко, оскільки на запит щодо обсягів запозичень під державні гарантії Укравтодор та Міністерство фінансів України надали дані, що за окремими роками істотно відрізнялися між собою, і не відомо, які дані відображені у статті власних надходжень бюджетних установ.

2. Операція залучення позики не відображається у бюджеті, а погашення та обслуговування за такими позиками відображаються за статтею видатків. Ці операції здійснювались установами, котрі офіційно не належали до установ СЗДУ, але фактично були такими, зокрема “Фінінпро”. Зрештою, у листопаді 2015 р. під час реструктуризації його зобов’язання було реструктуризовано в ОЗДП уряду.

3. Кошти залучаються урядом, обліковуються за статтею фінансування бюджету й рекредитуються з державного бюджету на реалізацію інвестиційних проектів підприємствам, котрі перебувають у відомчому підпорядкуванні. Повернення позикових коштів здійснюється з державного бюджету й обліковується за статтею видатків, а реципієнт компенсує державі зазначені витрати за статтею “кредитування” зі знаком “мінус”. Наприклад, за такою схемою залучено кредити для ДП “Конструкторське бюро “Південне” ім. М. К. Янгеля” на реалізацію проекту “Циклон-4” у 2004 та 2011 рр., для “Укргідроенерго” на будівництво Дністровської ГАЕС. При настанні терміну погашення, держава сама розраховується за борговими зобов’язаннями, що відображається за статтею видатків, а фактичні позичальники компенсують названі витрати на погашення боргу, що відобразатиметься за статтею кредитування зі знаком “мінус” (табл. 6.5).

Незаплановане здійснення витрат на погашення зобов’язань у разі настання гарантійного випадку обліковується за статтею кредитування державного бюджету “3511600 Виконання державою гарантійних зобов’язань за позичальників, що отримали кредити під державні гарантії”.

По-перше лише в останньому випадку боргові операції з гарантійними зобов’язаннями не спотворюють показники дефіциту бюджету, тоді як перші два призводять до його зниження. Внаслідок прямого фінансування з державного бюджету дефіцит збільшується в момент отримання позики. Натомість при здійсненні запозичень під гарантії уряду дефіцит збільшується у випадку настання терміну погашення гарантованого державою боргу.

Таблиця 6.5
Динаміка виконання державою гарантійних зобов'язань за позичальників, що отримали кредити під державні гарантії, млн грн

Стаття кредитування	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Видатки на виконання гарантій за зобов'язаннями деяких позичальників</i>								
1101470 Виконання боргових зобов'язань за кредитами, залученими під державні гарантії, з метою реалізації проєктів соціально-економічного розвитку (Укргідроенерго)					3	262	359	360
2301280 Виконання боргових зобов'язань за кредитами, залученими ДП "Укрмедпостач" під державні гарантії, для реалізації інвестиційного проєкту, оплата податкових зобов'язань (з урахуванням штрафних санкцій), що виникли в рамках реалізації інвестиційного проєкту			176	157	151	264	321	356
2407130 Виконання боргових зобов'язань за кредитом, залученим ДП "Львівська обласна дирекція з протипа-водкового захисту" під державну гарантію			86	237	226	312	63	
3101220 Виконання боргових зобов'язань за кредитами, залученими під державні гарантії, що використовуються для реалізації завдань та здійснення заходів, передбаче-них Державною цільовою програмою підготовки та про-ведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу (Фінінпро)			584	799	828	1 747	2 649	
3111030 Виконання боргових зобов'язань за запозичен-нями, залученими державою або під державні гарантії на розвитку мережі автомобільних доріг загального ко-ристування	6 260	3 106	4 162	3 153	6 200	10 777	17 646	5 535
3511590 Обслуговування та погашення зобов'язань за за-лученими коштами під державні гарантії для здійснення капітальних видатків розпорядниками бюджетних коштів						15	27	25

Закінчення табл. 6.5

Стаття кредитування	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
6381130 Виконання боргових зобов'язань за кредитами, залученими під державні гарантії для реалізації проектів "Циклон-4" та "Створення Національної супутникової системи зв'язку"	79	43	138	221	256	2 664	2 184	1 440
<i>Виконання державою гарантійних зобов'язань за позичальників, що отримали кредити під державні гарантії (3511600)</i>								
Разом	845	265		208	241	1 882	1 809	904
АП "Антонов"				59	64	642		
Харківське державне авіаційне виробниче підприємство				149	177	628		1 324
АП "ВО Південмаш ім. О. М. Макарова"	833							
АП "Укрмедпостач"		220						
АП "Укркосмос"		15				493		
АКБ "Південне"						45		
АП "Львівська ОАПЗ"		30					66	412
АП "ДБУНП "Повітряний експрес"								
АМА "Бориспіль"	11							
ПАТ "Лисичанськвугілля"						74	419	462
НАЕК "Енергоатом"								30

Складено за звітами Державної казначейської служби України про виконання бюджету на відповідний рік (<http://www.treasury.gov.ua>).

По-друге, виникають додаткові витрати бюджету, пов'язані з тим, що ставки позик під державні гарантії вищі, ніж ставки за державними запозиченнями. Дослідження показують, що вартість здійснених запозичень Укравтодором та "Фінінпро" на 0,5–3 % більша, ніж вартість запозичень, здійснюваних урядом. Наприклад, у липні 2004 р. Укравтодор залучив 480 млн дол. США від Deutsche Bank під Libor6M + 6,8 % річних (ставка за перший процентний період становила 8,0 % річних) та сплатою комісійної винагороди в розмірі 1,0 % суми кредиту. Водночас 30 липня 2004 р. уряд випустив ОЗДП строком на п'ять років зі ставкою Libor6M + 3,375 % річних. У випадку, якщо б уряд від власного імені здійснював ці запозичення, витрати бюджету на обслуговування позики вдалося б зменшити на 70,6 млн дол. США.

Те саме стосується і запозичень "Фінінпро". У табл. 6.6 наведено розрахунок втрат державного бюджету від запозичень, здійснених "Фінінпро", порівняно з варіантом, коли такі запозичення здійснювалися би безпосередньо Кабінетом Міністрів України (протягом наступних семи років ці втрати становитимуть 167 млн дол. США).

По-третє, зростає інвестиційна складова державних видатків, оскільки більша частина гарантованих державою позик спрямовується на реалізацію інвестиційних та інфраструктурних проектів.

Можна виокремити такі причини, чому держава делегує функцію здійснення запозичень під державні гарантії установам, які належать до СЗДУ:

- 1) процедура прийняття рішення про надання позики під державну гарантію та процес залучення цієї позики є простішими, ніж у випадку прямих державних запозичень, незважаючи на те, що погашення цих позик також відбувається з державного бюджету;
- 2) з метою покращання показника дефіциту бюджету через використання згаданої методики обліку боргових операцій під державні гарантії, що здійснюються установами СЗДУ;
- 3) процес надання гарантованих державою позик є менш прозорим порівняно з державними позиками, тому надання переваги першим може зумовлюватись зацікавленістю осіб, котрі приймають рішення, в отриманні корупційних доходів, імовірних при виборі послуг фінансових консультантів та навіть приватних кредиторів;
- 4) міжнародні офіційні кредитори зацікавлені в цільовому використанні коштів, а тому намагаються, щоб ці кошти повною мірою та якнайшвидше потрапили до розпорядників. Але це не зовсім пояснює, чому не можна було використовувати субкредитні угоди, як у випадку між МБРР та Укравтодором.

Таблиця 6.6

Порівняння дохідності ОЗДП та облігацій ДП “Фінінпро”

Показники	Листопад 2010 р.	Квітень 2011 р.	Грудень 2012 р.
Номінальний обсяг розміщення, млн дол. США	568	690	550
Чистий обсяг надходжень від розміщення, млн дол. США	563,6	688,6	547,7
Строк, роки	7	7	5
Ставка, %	8,4	7,4	9
Ставка за п'ятирічними ОЗДП на вторинному ринку у відповідному періоді, %	6,7	6,4	7,1
Різниця у процентних ставках державних запозичень та запозичень ДП “Фінінпро”, %	1,9	1,0	1,7
Втрати бюджету, млн дол. США	52,3	48,3	66,6

Джерело: Башко В. Й. Напрями вдосконалення механізму надання державних гарантій в Україні. *Фінанси України*. 2013. № 6. С. 72–78.

Підприємства, котрі здійснюють КФВ, отримали протягом 2004–2016 рр. найбільший обсяг державних гарантій – на 114,5 млрд грн, або 53 % від загального обсягу. Зокрема НАК “Нафтогаз України” (далі – “Нафтогаз України”) отримала 74,8 млрд грн, ДП НАЕК “Енергоатом” (далі – Енергоатом) – 11 млрд грн, ПАТ “Укрзалізниця” (далі – Укрзалізниця) та його підрозділи – 8 млрд грн¹, Державна іпотечна установа – 10 млрд грн, АТ “Укрексімбанк” (далі – Укрексімбанк) – 3,6 млрд грн тощо (див. табл. 6.3).

Державні гарантії за рахунок нижчої вартості залучення позик порівняно з негарантованими позиками дають змогу державі компенсувати всі або частину квазіфіскальних витрат підприємств. Конкретні наслідки отримання гарантованих державою позик залежать від співвідношення між обсягами квазіфіскальних витрат та економії підприємства в результаті залучення позик за нижчими, ніж ринкові, ставками.

Перший сценарій – квазіфіскальні витрати істотно перевищують вигоду від державних гарантій, останні компенсують лише частину КФВ і не розв'язують проблеми погіршення фінансового стану підприємств, котрі їх здійснюють. Тому підприємства змушені дедалі більше

¹ Формально позичальником під державні гарантії у 2004 та 2014 рр. виступає Адміністрація залізничного транспорту України – установа СЗДУ, але оскільки кінцевими реципієнтами зазначених коштів є підприємства Укрзалізниці, зазначені позики було віднесено до цієї групи.

вдаватися до залучення гарантованих державою позик для фінансування поточної збиткової діяльності. У цьому випадку державні гарантії сприяють створенню ілюзії певної стабільності, благополучності – з одного боку, вони відтермінують час настання негативних подій, а з другого – є опосередкованим чинником зростання цих дисбалансів. Надання державних гарантій допомагає лише відстрочити прямі впливання з державного бюджету у формі збільшення статутного капіталу чи субсидій або непрямі – у формі податкових пільг та втрат від податкових недонадходжень.

Другий сценарій – вигоди від отримання гарантій, котрі здебільшого або повністю покривають квазіфіскальні витрати підприємств, – один із найефективніших напрямів надання державних гарантій, що дають змогу поєднати переваги ринкових механізмів і державної підтримки, а також реалізувати інвестиційні проекти.

За величиною співвідношення між квазіфіскальними витратами та вигодами від державних гарантій розподіл підприємств має такий вигляд: “Нафтогаз України”, Укрзалізниця, Енергоатом, Укрексімбанк, Державна іпотечна установа.

Гіпотетично надання державних гарантій може призводити до настання гарантійних випадків, коли держава виконує свої гарантійні зобов’язання, але протягом 2014–2015 рр. таких ситуацій не виникало, оскільки уряд використовував інші важелі фінансової підтримки підприємств, які виконують КФВ, аби ті могли розраховуватися з кредиторами – податкові пільги та відстрочки, субсидії та збільшення статутного капіталу.

Підприємства, що не здійснюють КФВ, отримали гарантій на суму запозичень у 35,7 млрд грн, або 16 % від загального обсягу (у тому числі Державна продовольчо-зернова корпорація України (ДПЗКУ) – 24 млрд грн (реально отримано 1,5 млрд дол. США із запланованих 3 млрд дол. США), ДКБ “Південне” ім. М. К. Янгеля – 3 млрд грн тощо (див. табл. 6.3).

Основним наслідком для державних фінансів від надання державних гарантій позичальникам, що не здійснюють КФВ, є виникнення заборгованості позичальників перед державою в результаті виконання нею гарантійних зобов’язань при настанні гарантійних випадків.

До наслідків надання державних гарантій підприємствам, що не здійснюють КФВ, слід віднести такі.

По-перше, виникнення заборгованості підприємств перед державою в результаті виконання нею гарантійних зобов’язань. За невиконаними борговими зобов’язаннями позичальників, що отримували про-

тягом 2004–2015 рр. кредити під державні гарантії, на кінець 2015 р. виникла прострочена заборгованість перед державою в розмірі понад 4 млрд грн, у тому числі: ДП “Антонов” – 0,7 млрд, Харківське державне авіаційне виробниче підприємство – 2,1 млрд, ПАТ “Лисичанськвугіля” – 1,2 млрд грн.

Обсяг заборгованості позичальників перед державою був би більшим, якби держава регулярно не поповнювала їхні статутні фонди, за рахунок чого вони повертали прострочену перед нею заборгованість. До основних причин негативного фінансового стану цих підприємств і, відповідно, виникнення заборгованості, що призвели до настання гарантійних випадків можна віднести, зокрема, відсутність замовлень, які б дали змогу завантажити виробництво. Це стосується насамперед таких підприємств, як “Південмаш”, ДП “Антонов”, “Укркосмос” і Харківське державне авіаційне виробниче підприємство. Не поодинокими є випадки роботи цих підприємств неповний робочий день, що, звичайно, погіршує результати діяльності. У 2015–2016 рр. для окремих із них ситуація дещо покращилась, оскільки збільшились замовлення від Міністерства оборони, але в довгостроковому періоді це не вирішує проблеми. Такі підприємства, як “Південмаш” та ДКБ “Південне” виготовляють специфічну продукцію, основним замовником якої була РФ. Тому в умовах, що склалися, для розвитку цих підприємств необхідне політичне лобювання на найвищому державному рівні, яке б допомогло вийти на нові ринки замовлень.

Зважаючи на це, без збільшення замовлень і залучення іноземних інвесторів, які б привнесли нові стандарти управління й технології, самі по собі державні гарантії не дадуть змоги підвищити ефективність роботи зазначених підприємств – вони лише консервують поточний стан речей.

По-друге, у майбутньому можна очікувати зростання обсягів виконання державою гарантійних зобов’язань за позичальників і, відповідно, заборгованості перед державою за рахунок ДПЗКУ. Зазначена компанія була створена у 2012 р. і отримала зернові елеватори, портові термінали, а також, у “кращих традиціях” 1990-х років¹, позику під державні гарантії від Державного банку розвитку КНР у розмірі 1,5 млрд дол. США². Ці кошти планувалося використати для організації форвардних

¹ У результаті надання державних гарантій посередникам із постачання техніки та закупівлі продукції на сільськогосподарському ринку в 1990-х роках прямі втрати бюджету становили 739 млн дол. США.

² Державні гарантії було надано на суму 3 млрд дол. США, фактично позичено лише 1,5 млрд.

закупівель зерна з подальшою його реалізацією китайській стороні на загальну суму 22,7–26,55 млрд дол. США протягом 15 років, або від 1,2 млрд до 1,8 млрд дол. США на рік.

З часу створення ДПЗКУ, у пресі¹ постійно з'являлися повідомлення про численні зловживання компанії та механізми розкрадання коштів. Не вдаючись у деталі цих обробок, наведемо їхні наслідки. Протягом 2013–2014 рр. збитки ДПЗКУ становили відповідно 55 млрд, 31 млрд та 1,4 млрд грн². Серед причин збитковості називають: а) нарахування курсових збитків унаслідок девальвації гривні; б) втрати від знецінення запасів; в) підвищення цін на енергоносії.

У першому півріччі 2015 р. активи компанії склалися із рахунків у банках – 24,3 млрд грн, дебіторської заборгованості – 3,3 млрд і товарних запасів – 0,9 млрд грн. За період діяльності її власний капітал став від'ємним (–1,9 млрд грн). Крім того, є підстави стверджувати, що якість частини дебіторської заборгованості та товарних запасів є низькою, у зв'язку з чим можна очікувати подальшого зростання збитків і необхідності виконання державою гарантійних зобов'язань при настанні терміну погашення позики Державному банку розвитку КНР.

Рентабельність виробництва продукції рослинництва протягом останніх років істотно перевищує рентабельність в інших галузях економіки, що робить привабливими інвестиції в сільське господарство як для міжнародних, так і для вітчизняних інвесторів. На сьогодні потенціал розвитку аграрного сектору стримують відсутність гарантій на право власності й адміністративні перешкоди. Тому в країні з низькою ефективністю державних інституцій, замість створення чергового монополіста та надання йому основних фондів і державних гарантій, доцільно провести інституційні реформи, спрямовані на покращання інвестиційного клімату та залучення приватного капіталу до найбільш рентабельного сектору національної економіки, який, по суті, не потребує жодної державної підтримки, крім створення прозорих правил гри.

¹ Михайло Апостол: Вісім мільйонів гектарів державних земель перебувають у "чорній" оренді. *Українська правда*. 2015. 6 лип. URL: <http://www.epravda.com.ua/publications/2015/07/6/549440/>; Як ДПЗКУ перетворилася на корпорацію монстрів. *Українська правда*. 2015. 18 трав. URL: <http://www.epravda.com.ua/publications/2015/05/18/542702/>.

² Про затвердження Огляду 30 підприємств державного сектору економіки з найбільшими фіскальними ризиками: спільний наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Міністерства фінансів України від 17.06.2015 № 609/565. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=09PRX5A261&abz=HFQ20>.

6.3. РОЗМЕЖУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНИХ ОДИНИЦЬ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ ЯК УМОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ БОРГОВОЇ ТА ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

У міжнародній практиці наявність інформації та контроль суспільства за обсягами дефіциту бюджету, боргу, видатків та квазіфіскальних операцій є обов'язковою умовою проведення збалансованої бюджетно-податкової політики органами державного управління, забезпечення стабільності державних фінансів у довгостроковому періоді.

Операції, що здійснюються державними корпораціями, не відображаються у показниках дефіциту державного бюджету та державного боргу, а отже, уряд зазнає менших репутаційних втрат у випадку незбалансованої фіскальної та боргової політики. Із функцій, власне, виконання яких призвело би до збільшення видатків, органи державного управління переважно делегують іншим секторам економіки забезпечення товарами та послугами домогосподарств безкоштовно або за цінами, котрі не мають економічного значення.

У посібнику МВФ про забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері 2007 р.¹ надається таке визначення квазіфіскальних операцій (КФО): операції, здійснювані за вказівкою органів державного управління фінансовими та нефінансовими державними корпораціями, а іноді – приватним сектором, що мають фіскальний характер, тобто в принципі могли би проводитися за допомогою конкретних фіскальних заходів, таких як податки, субсидії чи інші прямі витрати, хоча в окремих випадках дуже складно провести їхню точну кількісну оцінку.

В іншому дослідженні МВФ² зазначається, що квазіфіскальна діяльність – здійснення операцій, у результаті яких відбувається чистий перерозподіл державних ресурсів на користь приватного сектору через позабюджетні канали. Тобто це визначення не передбачає перерозподілу ресурсів між державними корпораціями.

У проекті кодексу прозорості в бюджетно-податковій сфері МВФ³ наводиться таке визначення квазіфіскальних операцій: операції уряду,

¹Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (2007 год) / МВФ. URL: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf>.

² Tchaidze R. Quasi-Fiscal Deficit in Nonfinancial Enterprises. *IMF Working Paper*. 2007. WP/07/10. January. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0710.pdf>.

³ Fiscal Transparency Code (Consultation Draft of July 1, 2013). URL: <https://www.imf.org/external/np/exr/consult/2013/fisctransp/pdf/070113.pdf>.

що здійснюються установами, які не належать до органів державної влади (центральный банк та інші державні корпорації). До цих операцій відносять, наприклад, пільгові кредити центрального банку, цільове кредитування державними корпораціями та вимоги надання послуг за цінами, нижчими від ринкових.

Сутність квазіфіскальних операцій стає очевидною, якщо виокремити їхні основні наслідки та ознаки: 1) оскільки КФО не відображаються в бюджеті, вони викривляють інформацію про реальний фіскальний стан уряду, а також обсяг перерозподілу ВВП через бюджет; 2) генерують значні умовні зобов'язання; 3) призводять до втрат центрального банку, що зумовлює зростання грошової емісії, внаслідок якої відбувається ефект витіснення та зростання боргу; 4) діючи як податки та субсидії, справляють небажаний перерозподільний ефект¹; 5) легалізуються простим адміністративним рішенням².

За економічною сутністю квазіфіскальні операції можна поділити на квазіфіскальні доходи – операції, що збільшують розмір чистих активів установ, які не належать до СЗДУ, та квазіфіскальні витрати – операції, котрі зменшують розмір чистих активів. Більш поширеним видом квазіфіскальних операцій є квазіфіскальні субсидії, адже вони дають змогу зменшити дефіцит бюджету й рівень боргового навантаження у короткостроковому періоді.

В окремих випадках до органів, що здійснюють квазіфіскальні операції, доцільно відносити корпорації, над якими в органів державної влади є обмежений контроль (частка голосуючих акцій менша за 50 %; відсутнє спеціальне законодавство, що не надає органам державного управління право визначати політику корпорації). Ознакою доцільності віднесення цих корпорацій, до установ, котрі здійснюють квазіфіскальні операції, є монопольне становище на ринку, яке виникає внаслідок окремих преференцій, наданих органами державної влади.

Відповідно, квазіфіскальні операції – це операції суб'єктів, що не належать до СЗДУ, які призводять до втрати або зростання (рідше)

¹ Tchaidze R. Quasi-Fiscal Deficit in Nonfinancial Enterprises. *IMF Working Paper*. 2007. WP/07/10. January. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0710.pdf>.

² Manual on fiscal transparency. Washington, D.C. : International Monetary Fund, Fiscal Affairs Dept., 2001. URL: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/manual.pdf>; Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (2007 год) / МВФ. URL: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf>.

їхніх доходів унаслідок реалізації ними товарів, робіт та послуг за цінами, нижчими або вищими (рідше), ніж ринкові ціни. Органами, котрі можуть здійснювати квазіфіскальні операції, є державні фінансові та нефінансові корпорації, а також центральний банк, рідше – суб'єкти приватного сектору¹.

Розмежування інституційних секторів та визначення квазіфіскальних операцій в Україні. Загальноприйнятими індикаторами стану державних фінансів в Україні є дефіцит державного бюджету, зведеного бюджету, рідше СЗДУ, а також державний та гарантований державою борг, на рівень і обсяги яких у Бюджетному кодексі України й законі про державний бюджет на відповідний рік встановлено кількісні обмеження.

Згідно з бюджетним законодавством та практикою, що склалася в Україні, СЗДУ дуже часто зводиться до рівня зведеного бюджету. Зведений бюджет – це бюджет бюджетного центрального уряду та місцевих бюджетів. Він не включає операцій соціальних фондів, а операції позабюджетних установ і фондів відображаються з порушенням міжнародних стандартів обліку таких операцій. Зокрема, як зазначалося, надходження гарантованих державою позик Укравтодору, який є бюджетною установою, протягом 2004–2012 рр., відображалися як власні надходження Укравтодору, тобто як доходи спеціального фонду державного бюджету за статтею “2502000 Інші джерела власних надходжень бюджетних установ”². Операції з погашення цих позик обліковуються в державному бюджеті як капітальні видатки, оскільки бюджетні кошти спрямовуються Укравтодору, а той уже від власного імені повертає позики кредиторам. Тобто в момент надходження позик до державного бюджету сальдо державного бюджету завищується, а в момент їх погашення занижується.

У частині обліку боргового навантаження – схожа ситуація. У нашій країні обсяг державного боргу охоплює зобов'язання, взяті безпосеред-

¹ В окремих випадках до органів, котрі здійснюють квазіфіскальні операції, доцільно відносити також корпорації, над якими в органів державної влади є обмежений контроль (частка голосуючих акцій менша за 50 %; відсутнє спеціальне законодавство, що не надає органам державного управління право визначати політику корпорації). Ознакою доцільності зарахування цих корпорацій до установ, котрі здійснюють квазіфіскальні операції, є монопольне становище на ринку, яке виникає внаслідок окремих преференцій, наданих органами державної влади. Див.: Manual on fiscal transparency. Washington, D.C. : International Monetary Fund, Fiscal Affairs Dept., 2001. URL: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/manual.pdf>.

² Лист Укравтодору від 21.10.2015 № 4557/1/6.1-4-160/15. URL: <https://dostup.pravda.com.ua/request/6600/response/8984/attach/3/.pdf>.

ньо Кабінетом Міністрів України, і не враховує боргу інших установ, які належать до сектору центрального уряду, а також боргу органів місцевого самоврядування. Натомість у країнах ЄС та більшості розвинутих країн показник боргового навантаження визначається на рівні всього СЗДУ. Такий підхід був виправданим протягом попередніх періодів, коли, за винятком запозичень органів місцевого самоврядування, запозичення в СЗДУ здійснювалися лише Кабінетом Міністрів України. У 2004 р. таке право отримав Укравтодор, а з 2010 р. – ще й “Фінінпро”. Запозичення, здійснені цими установами, не належать до державного боргу.

Неадекватне відображення операцій позабюджетних фондів, а також відсутність показника боргу СЗДУ й державного сектору в цілому спонукає органи центральної виконавчої влади, по-перше, делегувати функції запозичень позабюджетним установам, по-друге, делегувати здійснення квазіфіскальних операцій державним корпораціям.

З метою аналізу збалансованості фіскальної та боргової політики розглянемо детальніше розподіл інституційних секторів у державному секторі економіки, відповідно до методики ESA 2010, зокрема визначимо, які установи державного сектору, що здійснювали запозичення, належать до сектору центрального уряду. Крім Кабінету Міністрів України, до останнього також слід відносити такі позабюджетні установи, як Укравтодор, “Фінінпро”, Укрмедпостач та Львівську обласну дирекцію з протипаводкового захисту (рис. 6.8).



Рис. 6.8. Установи сектору центрального уряду в Україні, які здійснювали запозичення

Незважаючи на їхню відмінну організаційно-правову форму, відповідно до ESA 2010, усі ці установи мають щонайменше одну спільну ознаку, згідно з якою мають належати до СЗДУ, – єдиним замовником їхніх послуг є бюджетні установи сектору. Варто зауважити, що з усіх цих установ лише Укравтодор визнаний центральним органом виконавчої влади. Всі інші мають статус державних підприємств.

У випадку “Фінінпро” дещо складніша ситуація, оскільки норми ЄС доволі широко тлумачать повноваження фінансових посередників, які входять до сектору державних корпорацій. Однак потрібно зважати на те, що, по-перше, головним розпорядником коштів, залучених “Фінінпро”, було Національне агентство з питань підготовки та проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу – орган центральної виконавчої влади; по-друге, погашення та обслуговування позик здійснювалось з державного бюджету – тобто взяття на себе боргових зобов’язань, враховуючи наявність державних гарантій та спеціального статусу, є лише формальною ознакою. Це, на наш погляд, достатня підстава для віднесення “Фінінпро” до СЗДУ.

Водночас варто згадати про наявність установи, котра здійснювала запозичення й офіційно належала до СЗДУ, проте, згідно з міжнародною практикою, мала б входити до сектору державних корпорацій – Укрзалізниці. Ця установа була структурним підрозділом Міністерства інфраструктури України і, по суті, керуючою холдинговою компанією регіональних залізничних підприємств. Зміна статусу Укрзалізниці відбулась у жовтні 2015 р., коли її було зареєстровано як публічне акціонерне товариство. На рис. 6.9 показано всі інші установи державного сектору, що належать до державних корпорацій, які здійснювали найбільші обсяги запозичень.

Оскільки серед державних корпорацій найбільші обсяги кредиторської заборгованості мали установи, які виконували квазіфіскальні операції, МВФ наполіг на прийнятті бюджетних норм, які б враховували фіскальні ризики, пов’язані із квазіфіскальною діяльністю. На виконання вимог МВФ щодо забезпечення прозорості в сфері державних фінансів у 2011 р. у Бюджетний кодекс додано визначення квазіфіскальних операцій.

Згідно з Бюджетним кодексом України¹, *квазіфіскальні операції – це операції органів державної влади і місцевого самоврядування, Націо-*

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 №2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.



Рис. 6.9. Державні корпорації з найбільшим обсягом кредиторської заборгованості на початок 2015 р.

Складено автором.

нального банку України, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, суб'єктів господарювання державного і комунального секторів економіки, що не відображаються у показниках бюджету, але можуть призвести до зменшення надходжень бюджету та/або потребувати додаткових витрат бюджету в майбутньому.

Таке визначення є невдалим і таким, що певною мірою дезінформує, оскільки суб'єктами КФО визначено органи державної влади та фонди загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування. Як відомо, їхньою основною метою є виведення операцій, що збільшують дефіцит бюджету, поза межі бюджету, тобто делегування урядом

державним підприємствам тих операцій, здійснення котрих призводить до збільшення видатків. Відповідно, центральні органи не можуть здійснювати КФО, оскільки вони і є фіскальними інститутами.

При формулюванні цього визначення, очевидно, малися на увазі операції центральних органів виконавчої влади, здійснювані з метою приховання дефіциту бюджету за рахунок його неправильного відображення, а не виведення операцій поза межі СЗДУ. Однак такий підхід не відповідає зарубіжній практиці. У міжнародній термінології ці операції називають “creative accounting”, і вони не мають нічого спільного з КФО. Прикладами “creative accounting” є укладання договорів валютного хеджування у Греції задля приховання фактичного надходження позикових коштів на фінансування бюджету в 2001 р., практика збільшення статутного капіталу в Україні протягом 2008–2014 рр. замість того, щоб реєструвати ці витрати як субсидії, та ін.

Унаслідок нечіткого формулювання сутності КФО та суб'єктів, що їх здійснюють, прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України, де до переліку квазіфіскальної діяльності віднесено операції, які не належать до квазіфіскальних.

Операції із “Залучення кредитів під державні гарантії суб'єктами господарювання – резидентами, реструктуризація боргів таких суб'єктів під державні гарантії” зараховано до КФО помилково. У випадку отримання позик, гарантованих центральним урядом, державні корпорації одержують послугу за ціною, нижчою від ринкової. Якби такі фінансові послуги надавались державними фінансовими корпораціями, однозначно ця операція трактувалась би як квазіфіскальна – державна фінансова корпорація здійснювала б квазіфіскальні витрати, а позичальник отримував би квазіфіскальні доходи.

Коли гарантом виступає уряд, такі операції навряд чи можна тлумачити як квазіфіскальні, оскільки операції з надання державних гарантій можна відображати у бюджеті, якщо здійснювати його облік за методом нарахувань. Міжнародні стандарти передбачають, що при веденні обліку за методом нарахувань позика під державні гарантії може вважатися зобов'язанням, якщо ймовірність настання виплат за гарантійним зобов'язанням перевищує 50 %, зокрема, якщо з прийнятним ступенем надійності можна оцінити очікувані витрати, пов'язані з настанням гарантійних випадків. Органи державного управління, відповідальні за складання бюджету, фіскальних та фінансових звітів згідно з методом нарахувань, постійно мають відображати у бюджеті зміни потенційних втрат від настання гарантійного випадку, залежно від котирувань рин-

кових боргових зобов'язань відповідного емітента, за статтею субвенцій підприємствам. Проте навіть у міжнародній практиці отримання позики під державні гарантії рідко реєструється як збільшення зобов'язань уряду.

З формальної точки зору, операції із “Залучення кредитів під державні гарантії суб'єктами господарювання – резидентами, реструктуризація боргів таких суб'єктів під державні гарантії” належать до КФО, оскільки ставки за позиками державних корпорацій, отриманими під державні гарантії, є нижчими від ринкових для відповідного емітента. Однак, коли мета визначення КФО полягає в отриманні додаткового (крім сальдо СЗДУ) індикатора стану державних фінансів, відносити такі операції до квазіфіскальних недоцільно через можливість відображення у бюджеті при його обліку за методом нарахувань.

Висновок про те, що отримання позик під державні гарантії не є КФО, опосередковано підтверджується положеннями МВФ. Зокрема у посібнику Фонду зазначається, що КФО можуть призводити до виникнення неявних умовних зобов'язань. Різниця між ними та прямими умовними зобов'язаннями полягає лише в тому, що останні формалізовані у вигляді контрактних зобов'язань, тобто умовні гарантії не належать до КФО, а є їхнім наслідком.

Крім того, у посібниках МВФ про забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері 2001 та 2007 рр. серед переліку видів КФО немає операцій з отримання позик під державні гарантії чи виплати за гарантованими державою позиками.

Пов'язана з попередньою операція “Проведення гарантійних операцій, які пов'язані з настанням випадків за борговими зобов'язаннями суб'єктів господарювання – резидентів” також не входить до складу КФО оскільки відображається у державному бюджеті за статтею кредитування підприємств або як субвенція.

Інша стаття цього переліку – “Здійснення Національною акціонерною компанією “Нафтогаз України” та іншими суб'єктами господарювання державного сектору економіки запозичень, за якими в разі зміни власника та з інших причин, встановлених у кредитному договорі (перспекті емісії облігацій), виникають зобов'язання щодо дострокового погашення запозичень” також не є КФО. Позики “Нафтогазу України” є наслідком виконання цих операцій із реалізації природного газу за цінами, нижчими за ринкові.

Не є КФО й інші статті цього переліку (“Накопичення фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування заборгова-

ності з виплати пенсій і соціальних допомог, залучення ними кредитних ресурсів для покриття дефіциту коштів на виконання поточних зобов'язань”, “Відображення фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування дефіциту коштів та невиконаних поточних зобов'язань”, “Накопичення заборгованості з відшкодування податку на додану вартість”, а також “Відображення помилково та/або надміру сплачених грошових зобов'язань, у тому числі сум податків і зборів (обов'язкових платежів), до бюджету”), оскільки установи, що їх здійснюють, входять до СЗДУ, а названі операції здійснюються державними корпораціями, а також суб'єктами, котрі не належать до державного сектору.

Операцію “Списання безнадійного податкового боргу, розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків” також не можна розглядати як КФО, оскільки, по-перше, її здійснюють органи державного управління, а по-друге, ці операції можуть відобразитися при здійсненні обліку операцій за методом нарахувань.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 6

Стратегія управління державним боргом повинна включати такі аспекти. Насамперед потрібне підвищення прозорості у сфері боргової політики. У нашій країні моніторинг боргових показників охоплює лише прямі й умовні зобов'язання Кабінету Міністрів України – державний і гарантований державою борг, а також валовий зовнішній борг усіх секторів економіки.

Цього замало для оцінки всіх ризиків виникнення боргової кризи, тому необхідно здійснювати моніторинг боргових показників інших інституційних секторів економіки. Зокрема, розглянуто й запропоновано методикку визначення показників боргового навантаження на різних рівнях інституційних секторів та їх об'єднань: 1) приватний сектор (згідно з методикою МВФ); 2) приватний сектор (відповідно до методики ЄС); 3) фінансовий сектор; 4) державний сектор; 5) інші сектори в цілому. Користуючись відсутністю “широких” показників боргового навантаження, уряди, схильні приховувати реальний фінансовий стан, створюють схеми надання додаткових трансфертів населенню без відображення цих операцій у бюджеті – за рахунок примусу державних корпорацій до фіскальної діяльності (КФО) за рахунок позик під державні гарантії.

Крім того, оскільки протягом кризових періодів уряд абсорбує частину надмірних боргових зобов'язань інших інституційних секторів,

без моніторингу їхнього боргового навантаження важко оцінити рівень боргової безпеки в країні загалом і уряду зокрема.

Надмірне боргове навантаження уряду часто виникає внаслідок абсорбції ним надмірного боргового навантаження інституційних одиниць інших секторів, у тому числі й тих, що не належать до державного сектору.

З метою врахування цього фактора у 2011 р. Європейська комісія прийняла Регламент ЄС 1176/2011, яким запроваджено Процедуру макроекономічних дисбалансів (Macroeconomical Imbalances Procedure), котра передбачає моніторинг 14 індикаторів. Для України актуальними серед них є:

- 1) борг СЗДУ;
- 2) кредитування приватного сектору;
- 3) борг приватного сектору;
- 4) річна зміна боргових зобов'язань фінансових установ;
- 5) чиста інвестиційна позиція.

Також варто вжити й інші заходи, спрямовані на проведення збалансованої фіскальної та боргової політики, зокрема:

- 1) встановлення бюджетних правил із метою утримання боргового навантаження у безпечних межах;
- 2) обмеження державних запозичень в іноземній валюті;
- 3) посилення ринкових методів на ринку ОВДП, що дасть змогу послабити викривлення, зумовлені діями державних банків;
- 4) імплементацію системи запобіжників при створенні державного накопичувального рівня пенсійної системи, які б убезпечили від можливої втрати пенсійних активів через інвестування в низькодохідні державні цінні папери.

Розділ 7

РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ЗАЛУЧЕННЯ РЕСУРСІВ МІЖНАРОДНИХ ФІНАНСОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ДЛЯ РЕФОРМУВАННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

7.1. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ В УПРАВЛІННІ ЗАЛУЧЕНИМИ РЕСУРСАМИ У СФЕРІ МІЖНАРОДНОГО ФІНАНСОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

Співпраця з міжнародними організаціями є потужним джерелом та ефективним інструментом економічного розвитку. Проведення реформ в Україні має супроводжуватись максимально ефективним використанням всього потенціалу такого співробітництва на засадах взаєморозуміння та рівноправного партнерства, вироблення спільних підходів щодо пріоритетів співпраці, відповідальності та підзвітності за результати наданої допомоги, забезпечення її ефективного використання для розв'язання найгостріших соціальних і економічних проблем.

Одним з основних міжнародних фінансових партнерів і найбільшим регіональним кредитором України, який сприяє впровадженню реформ, економічному розвитку, підтримуючи одночасно приватне бізнес-середовище й державний сектор і надаючи весь спектр банківських послуг на прийнятних, чітких і справедливих умовах, є Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР). За 25-річний період співробітництва з Україною на вересень 2017 р. за всіма напрямками співпраці Банком затверджено 383 проекти на загальну суму 11,661 млрд євро. Слід зазначити, що загальна вибірка за цими проектами становила 8,435 млрд євро, або 72,3 %, що є доволі високим показником.

На вересень 2017 р. ЄБРР реалізовує 172 проекти в Україні на загальну суму 3,802 млрд євро. Операційні активи Банку в Україні становлять 2,248 млрд євро, а участь в акціонерному капіталі українських підприємств – 11 % загального портфеля активів Банку в Україні¹.

Тенденції останніх років свідчать про значну переорієнтацію кредитного портфеля банку в бік збільшення частки фінансування держав-

¹ EBRD projects in Ukraine. URL: <http://www.ebrd.com/where-we-are/ukraine/data.html>.

ного сектору. Так, частка приватного сектору в загальному кредитному портфелі за останні п'ять років скоротилася з 60 до 44 %, а частка державного сектору зросла з близько 40 до 56 %¹. Така тенденція може свідчити про те, що в період політико-економічної нестабільності й суттєвого спаду економічної активності в Україні Банк схильний до мінімізації ризиків. Збільшення кредитування в держсекторі, котрий історично є менш ризикованим для Банку, відповідно збалансувало кредитний портфель ЄБРР.

Водночас, згідно з річним звітом Банку, за результатами 2016 р. він скоротив обсяг інвестицій в економіку України на 42 %, до 558 млн євро порівняно з 997 млн євро у 2015 р. Проте Україна, хоч і не є членом або кандидатом на вступ до ЄС, у 2016 р. стала шостою країною за обсягом інвестицій після Туреччини (1,925 млрд євро), Казахстану (1,05 млрд євро), Польщі (776 млн євро), Єгипту (744 млн євро) і Болгарії (621 млн євро)².

Фінансування в національних валютах є одним із найдинамічніших і актуальних інструментів ЄБРР, реалізація якого спрямована на надання потужної інвестиційної підтримки на національному рівні. Такий інструмент надзвичайно вигідний національним виробникам, котрі не мають валютної виручки, оскільки відсутні валютні ризики, заходи валютного регулювання і контролю. Фінансування за допомогою інструментів у національних валютах – одна з найголовніших переваг Банку.

Позикові операції ЄБРР у національних валютах сприяють: підвищенню кредитної якості проектів шляхом усунення валютних ризиків; спрямуванню короткострокової ліквідності в реальний сектор економіки; збільшенню термінів погашення кредитів, номінованих у національній валюті; фінансуванню на основі випуску високорейтингових облігацій класу “AAA” як альтернативи державним цінним паперам, що підвищує прозорість процентних ставок; створенню механізму диверсифікації кредитних портфелів локальних інвесторів; отриманню доступу на локальний ринок для іноземних інвесторів, що дає змогу розділити кредитні й валютні ризики.

Важливим напрямом роботи ЄБРР щодо активізації і поглиблення перехідного процесу в країнах, де він провадить інвестиційну діяльність, є Ініціатива щодо підтримки використання національних валют і розвитку національних ринків капіталу (Local Currency and Capital Markets

¹ EBRD projects in Ukraine. URL: <http://www.ebrd.com/where-we-are/ukraine/data.html>.

² EBRD Annual Report 2016. URL: <http://www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395256225273&d=&pagename=EBRD%2FContent%2FDownloaddocument>.

Initiative (LC2))¹. Основним завданням цього напрямку визначено мобілізацію місцевих джерел внутрішнього фінансування (інвестування), знижуючи залежність від валютного кредитування та пов'язаних із цим валютних ризиків. Основними джерелами фінансування ЄБРР у національних валютах є кредитні лінії, валютні процентні свопи, локальні облігації, еврооблігації, векселі та обмінний валютний фонд².

В Україні Банк основну увагу приділяє розвитку локального ринку облігацій. Протягом кількох останніх років ЄБРР брав активну участь у переговорах з Міністерством фінансів, НБУ та Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР) щодо законодавчих змін, які дадуть можливість МФО здійснювати запозичення на локальному ринку та використовувати кошти, отримані від розміщення вказаних облігацій, для фінансування проектів резидентів у гривні. Ще 4 липня 2013 р. Верховна Рада внесла зміни до Закону України “Про цінні папери та фондовий ринок”, які дозволяють ЄБРР, Міжнародній фінансовій корпорації (МФК) та іншим МФО випускати облігації в національній валюті України, а вже наприкінці 2013 р. НКЦПФР ухвалила зміни в положенні про випуск облігацій, що дало змогу МФО випускати облігації відповідно до українського права. У лютому 2016 р. НБУ підтвердив, що облігації МФО можуть бути прийняті як застава за операціями РЕПО та кредитами “overnight”. У березні 2016 р. ЄБРР отримав від Міністерства фінансів України погодження на запозичення в локальній валюті на внутрішньому ринку. Місяць по тому НКЦПФР затвердила перелік фондових бірж, де можуть розміщуватися облігації МФО: ПФТС, “Українська біржа” і “Перспектива”. Згодом відбулося внесення змін до Закону України “Про цінні папери та фондовий ринок” у частині зборів держателів облігацій та вибору організаторів випуску облігацій.

Таким чином, МФО мають право випускати процентні або дисконтні облігації в порядку, визначеному НКЦПФР, лише шляхом публічного розміщення на українських фондових біржах, які за результатами конкурсного відбору будуть внесені регулятором у затверджений ним перелік. При цьому, згідно із Законом, залучені кошти використовуватимуться в національній валюті на території країни на фінансування реального сектору. Інвесторами насамперед будуть українські банки, які купуватимуть облігації від імені своїх клієнтів. За прогнозами ЄБРР,

¹ EBRD Strategic Initiative: Local Currency and Capital Markets (LC2) Development. URL: <http://www.see-link.net/UserDocsImages/documents/factsheet.pdf>.

² Local Currency Financing. URL: <http://www.ebrd.com/documents/treasury/local-currency-financing-presentation-.pdf>.

покупцями стануть локальні, а не іноземні гравці. Водночас залишається низка технічних моментів, пов'язаних із розподілом ризиків, гармонізацією міжнародних правил випуску облігацій з українськими. Таким чином, усі принципи моменти на сьогодні вирішені, але для початку активних дій потрібні відповідні політична воля та ринкова кон'юнктура.

Нещодавно Національний банк України розширив можливості МФО у використанні коштів у гривні для фінансування проектів. Таке рішення було прийнято у відповідь на звернення МФК і закріплено у постанові Правління НБУ¹. Постанова внесла зміни до Порядку відкриття та використання коштів за поточними рахунками МФО, що відкриваються в уповноважених банках².

Також змін зазнала Інструкція про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах³. Як наслідок, в Україні запроваджено новий і ширший режим функціонування поточних рахунків, що МФО відкривають в уповноважених банках. Відтепер МФО почали використовувати для кредитування українського бізнесу гривневі кошти, одержані ними як кредит від уповноваженого банку. Досі їм дозволялося надавати кредити й позики лише за рахунок коштів у гривні, отриманих від продажу іноземної валюти на міжбанківському валютному ринку та від розміщення власних облігацій на території України.

Сучасний кредитний інструментарій ЄБРР активно запроваджується в нових проектах і сферах.

Так, реалізація політики ЄБРР вже у I кв. 2017 р. сприяла набуттю першого досвіду фінансування в українській валюті. Отримувачем кредиту стала торгово-виробнича компанія "Львівхолод", представлена в західній частині України мережею зі 110 продуктових магазинів самообслуговування. Визначальним критерієм для надання інвестиції стали перспектива створення нових робочих місць, а також реалізація енергоєфективних технологій та розбудова логістичного центру.

¹ Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Національного банку України : постанова Правління Національного банку України від 31.03.2016 № 225. URL: <https://bank.gov.ua/document/download?docId=29484799>.

² Порядок відкриття та використання коштів за поточними рахунками міжнародних фінансових організацій, що відкриваються в уповноважених банках : затв. постановою Правління Національного банку України від 19.05.2014 № 286. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0596-14>.

³ Інструкція про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах : затв. постановою Правління Національного банку України від 12.11.2003 № 492. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1172-03>.

Кредитна угода передбачає надання 135 млн грн терміном на шість років. У результаті виконання проекту планується створити близько тисячі робочих місць¹. Кредит надаватимуть у два транші: у 2017 р. компанія отримає 80 млн грн., а у 2018 р. – 55 млн грн. Цей проект також підтримується ЄС у межах ініціативи “EU4Business”, однією з цілей якої є полегшення доступу до довгострокового фінансування для малих та середніх підприємств (МСП) у країнах зони вільної торгівлі з ЄС.

Крім того, у середині 2017 р. ЄБРР надав “ОТП Лізинг” (дочірня компанія ОТП Банку, що входить до угорської ОTR Group) трирічний кредит в еквіваленті 20 млн дол. США (близько 514 млн грн), який компанія зможе спрямувати на збільшення обсягів фінансового лізингу в національній валюті МСП, задіяним в агропромисловому секторі².

На початку 2017 р. стартував інноваційний проект ЄБРР “Технічне співробітництво з Фондом гарантування вкладів фізичних осіб”, консультантом якого є ТОВ “КРМГ – Україна”. Основна мета проекту полягає в наданні допомоги Фонду в роботі, спрямованій на підвищення потенціалу та можливостей у межах реалізації його прав та повноважень. Співробітництво здійснюватиметься шляхом надання практичної допомоги, експертної підтримки та консультацій.

У рамках активної підтримки ЄБРР фінансування українських проектів “зеленого” бізнесу в Україні запроваджується новий інструмент фінансової підтримки для кліматичних проектів – інноваційний ваучер (фінансові гранти), у межах якого Банк планує підтримати близько 50 проектів (у середньому по 20 тис. євро) для компаній, що впроваджують кліматичні інновації і діяльність яких насамперед пов’язана зі скороченням викидів вуглецю завдяки зменшенню енергоспоживання. Програма “Кліматичні інноваційні ваучери” фінансуватиметься фондом EU Neighbourhood Investment Facility, а адміністратором проекту стане Greencubator³.

Заплановано, що протягом 2017–2018 рр. українські компанії отримають безповоротне фінансування на загальну суму 2 млн євро. Кошти надаватимуться на конкурсних засадах і на умовах співфінансування.

¹ Європейський банк реконструкції та розвитку надав перший кредит в українській валюті. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economics/2160566-lvivske-pidприємство-otrimalo-bagatomiljonnij-kredit-vid-ebrr.html>.

² ЄБРР розповів про свої плани щодо випуску облігацій у гривні. URL: <http://news.finance.ua/ua/news/-/408544/yebr-r-rozpoviv-pro-svoji-plany-shhodovypusku-obligatsij-v-gryvni>.

³ ЄБРР профінансує кліматическіе проекты украинского бизнеса на 1 миллион евро. URL: <https://ecology.unian.net/ecologyclimate/1822702-ebrr-profinsiruet-klimaticheskije-proektyi-ukrainskogo-biznesa-na-1-million-evro.html>.

Це можуть бути представники як традиційного виробничого бізнесу, котрі мають намір знизити енергоспоживання, так і компанії, що розробляють кліматично-технологічні рішення.

Для забезпечення пропозиції сучасних рішень щодо реалізації інноваційних технологій з очищення води для домогосподарств і бізнесу ЄБРР в рамках партнерства за ініціативою “EU4Business” надав кредит у розмірі 3 млн дол. США компанії “Екософт” – провідному українському виробнику обладнання для очищення води. Такий напрям інвестування підтримано також ЄС через ініціативу “EU4Business”, спрямовану на підтримку МСП у країнах, які вже уклали або планують укласти угоди про поглиблену та всеосяжну зону вільної торгівлі (ПВЗВТ) з ЄС. Цей проект також передбачає надання стимулюючого гранту на суму майже 82,26 тис. євро в межах програми FINTECC (“Центр фінансування і передачі технологій адаптації до кліматичних змін”), реалізація якої почалася в Україні в лютому 2016 р. з метою передавання технологій у сфері пом’якшення впливів кліматичних змін і адаптації до них. Програма FINTECC розрахована на три роки. Вона підтримується грантами Глобального екологічного фонду (ГЕФ) на суму 7 млн дол. США та Інвестиційного фонду сусідства ЄС на суму 4 млн євро. Грант компанії “Екософт” охоплює широкий спектр заходів з енергоефективності, у тому числі установку систем управління витратами енергії і систем рекуперації тепла, а також конденсаційних бойлерів і високоефективних систем охолодження масла¹.

Також ЄБРР прийнято рішення щодо виділення 30 млн дол. США для фонду прямих інвестицій Emerging Europe Growth Fund III, L. P. (EEGF III), запущеного Horizon Capital, який здійснюватиме інвестиції в акціонерний капітал МСП в Україні. Horizon Capital засновано у 2006 р. чотирма партнерами, які розпочали свою співпрацю з інвестиційного фонду Western NIS Enterprise Fund (WNISEF), створеного в 1994 р. з капіталом 150 млн дол. США для України та Молдови. Компанія управляє фондами прямих інвестицій WNISEF, EEGF (з 2006 р., капітал 132 млн дол. США) і EEGF II (з 2008 р., капітал 370 млн дол. США). Кошти зазначених фондів інвестуються компанією у проекти в Україні, Молдові та Білорусі².

Ще одним напрямом спільної роботи ЄБРР та Уряду України є реформування “Ощадбанку” згідно з Меморандумом про порозуміння між Урядом України та ПАТ “Державний ощадний банк України” і Євро-

¹ ЄБРР и ЕС помогут компании “Экософт” улучшить качество питьевой воды в Украине. URL: <http://waternet.ua/news/newsletter/262>.

² ЄБРР виділив \$30 млн для прямих інвестицій в Україну. URL: https://ukr.lb.ua/economics/2017/06/23/369886_iebrr_vidiliv_30 mln_pryamih.html.

пейським банком реконструкції та розвитку¹. Ця угода є частиною ініціативи, спрямованої на реформування державних фінансових установ, в якій, крім ЄБРР, беруть участь інші МФО. Меморандум передбачає надання “Ощадбанку” підтримки в розробленні та впровадженні комплексної програми трансформації з метою його комерціалізації та підготовки до запланованої часткової приватизації у 2018 р. Часткова приватизація супроводжуватиметься появою міноритарного акціонера з часткою як мінімум 20 % (відповідний пакет акцій має отримати новий акціонер банку в результаті збільшення капіталу фінансової установи). Водночас уряд має ухвалити рішення щодо мажоритарної/повної приватизації до 2020 р. (продаж пакета акцій передбачається до 2022 р.).

У контексті цього співробітництва ЄБРР також може в подальшому інвестувати кошти в акціонерний капітал “Ощадбанку” за умови досягнення останнім ключових цілей процесу трансформації, визначених у Меморандумі. “Ощадбанк” отримує від ЄБРР підтримку в покращанні корпоративного управління, а також комплексний пакет технічної допомоги, націлений на першому етапі на розвиток кредитування мікро-, малого та середнього бізнесу (ММСБ), централізацію й оптимізацію з метою підвищення операційної ефективності мережі відділень “Ощадбанку” та ризик-менеджменту. Крім того, як перший крок ЄБРР залучить “Ощадбанк” до Програми сприяння розвитку торгівлі (ПСРТ) із можливістю надання гарантій на суму до 50 млн євро для підтримки українських експортерів та імпортерів.

У серпні 2017 р. між “Ощадбанком” та Франкфуртською школою фінансів і менеджменту підписано угоду про офіційний старт першого проекту технічної допомоги в межах спільної програми з ЄБРР. Предметом угоди є підвищення ефективності та конкурентоспроможності “Ощадбанку” в наданні кредитів представникам ММСБ. Програму розраховано на один рік. У результаті її імплементації буде розроблено й затверджено бізнес-стратегію розвитку цього сегмента послуг, поліпшено методологію кредитування та бізнес-процеси, які стануть більш стандартизованими й автоматизованими².

¹ Меморандум про порозуміння між Урядом України та Публічним акціонерним товариством “Державний ощадний банк України” та Європейським банком реконструкції та розвитку. URL: https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/MoU_Final_UKR_execution%20version_24_11_16.pdf.

² Ощадбанк, ЄБРР та Франкфуртська школа фінансів планують забезпечити в Україні “підприємницький бум”. URL: <http://in-kyiv.com.ua/2017/08/01/news/oshhadbank-yebrr-ta-frankfurtska-shkola-finansiv-planuyut-zabezpechiti-v-ukra%D1%97ni-pidpriyemnickiy-bum/>.

Ефективна співпраця з ЄБРР є максимально вигідною для України в контексті залучення та використання міжнародного фінансово-кредитного потенціалу в умовах затяжної економічної нестабільності й зовнішньої агресії, а розвиток гривневого кредитування МФО може сприяти загальному посиленню кредитної активності банківської системи з акцентом на розвиток реального сектору економіки, що надзвичайно важливо в нинішніх умовах.

Інституції Групи Світового банку сьогодні є одними з найбільших фінансових партнерів України. Протягом останніх п'яти років вони реалізовували в Україні затверджену у 2012 р. Стратегію партнерства, спрямовану на підвищення якості державних послуг і вдосконалення системи державних фінансів, поліпшення бізнес-клімату, що мало сприяти зростанню економічного потенціалу. У 2014 р. Група Світового банку активно підтримала програму реформ нового Уряду України, що мала на меті поставити економіку на шлях сталого розвитку, й оголосила про надання додаткової фінансової і технічної підтримки Україні.

Група інституцій Світового банку підтримує першочергові реформи для вирішення ключових структурних проблем та подолання наслідків економічної кризи в Україні. Співпраця з Групою Світового банку в середньостроковій перспективі розвиватиметься шляхом реалізації визначених та узгоджених у Концепції партнерства Світового банку з Україною на 2017–2021 роки, ухваленій 20 червня 2017 р. Радою Директорів Банку, стратегічних напрямів співробітництва. Головною метою Концепції є сприяння сталому та комплексному відновленню економіки України. Нова Концепція партнерства зі Світовим банком узгоджується з цілями стратегії розвитку України, визначеними в Плані дій Уряду, схваленому у 2016 р., та базується на системній оцінці економіки України й містить середньостроковий план підтримки Банком реформ, котрі втілюватиме Уряд України.

Основними напрямками стратегічного партнерства зі Світовим банком у 2017–2021 рр. будуть¹: управління державними фінансами та реформа державного управління; антикорупційна діяльність; управління найбільшими фіскальними ризиками та покращання управління державними інвестиціями; зміцнення фінансового сектору; вдосконалення інфраструктури; створення рівноправного партнерства у приватному

¹ Схвалено Концепцію партнерства Світового банку з Україною на 2017–2021 роки. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/skhvaleno-kontseptsiu-partnerstva-svitovoho-banku-z-ukrainoiu-na--roky?category=mizhnarodne-spivrobitnictvo>.

секторі; земельна реформа; реформа охорони здоров'я; приватизація; ефективно, результативно й комплексно надання послуг; соціальна допомога; цільова допомога постраждалим від конфлікту громадам тощо.

Загалом протягом періоду співпраці МБРР як член Групи надав Україні понад 12 млрд дол. США в рамках більше 70 проектів. На червень 2017 р. портфель МБРР складався з 23 діючих проектів загальною вартістю 3,25 млрд дол. США¹.

Нещодавно Світовий банк разом з ЄС виділили Україні грант у розмірі 5 млн євро, з яких 3,03 млн спрямовано на реформування сфери державного управління і фінансового сектору економіки². Це повністю корелює з Планом заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки³ (п. 6 “Запровадження комплексної оцінки ефективності та доцільності видатків для забезпечення економії та вивільнення ресурсів для нових пріоритетів” розділу II “Підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики”).

У травні 2014 р. Світовий банк надав Україні понад 4,6 млрд дол. США у вигляді 10 транзакцій МБРР (чотири позики, націлені на політику розвитку (далі – ППР) для підтримки бюджету, шість інвестиційних проектів) і 250 млн дол. США на фінансування приватного сектору від МФК, що опікується приватним сектором. Лише в 2015 р. Банк затвердив дві інвестиційні операції МБРР і дві операції з бюджетної підтримки на загальну суму 1,775 млрд дол. США⁴.

Підтримка державного бюджету в рамках мультисекторальних ППР і ППР у галузі фінансового сектору сприяє зміцненню системи врядування, прозорості та підзвітності в державному секторі, а також стабільності в банківському секторі, зміцненню нормативно-правової бази та зниженню витрат на ведення бізнесу; допомагає вивільнити потенціал приватного підприємництва й створює надійні та якісні робочі місця

¹ Open Aid Ukraine / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://openaid.gov.ua/uk/donors/21>.

² ЄС і Світовий банк виділили Україні 5 млн євро на реформу фінсектора і держуправління. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/es-vsemirnyy-bank-vydelili-ukraine-5-mln-1498831929.html>.

³ План заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 415-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/415-2017-%D1%80>.

⁴ Портфель Світового Банку в Україні. URL: <http://www.worldbank.org/uk/country/ukraine/overview#2>.

для всіх українців, забезпечуючи ефективне і вчасне використання обмежених державних ресурсів для надання високоякісних послуг у вирішальний момент.

Світовий банк також надає підтримку Україні шляхом консультацій з питань політики і технічної допомоги в розробленні та здійсненні всебічних структурних реформ, у тому числі за такими напрямками: зміцнення урядування в держсекторі та підвищення ефективності використання державних ресурсів, боротьба з корупцією, відновлення балансу між фіскальними й зовнішніми рахунками, стабілізація банківського сектору; поліпшення інвестиційного клімату; реструктуризація енергетичного сектору і зміцнення системи соціального захисту населення з метою надання адресної допомоги бідним і найуразливішим верствам населення.

Водночас протягом останніх років Банк паралельно активно запроваджував і внутрішні реформи. Так, було суттєво модернізовано операційну політику з прийняттям нового Операційного регламенту, проведено реформу у сфері процедур і правил закупівлі за проектами МБРР, істотно вдосконалено кредитний інструментарій, модернізовано й оптимізовано умови кредитування (строки, процентні ставки, комісії тощо).

Крім того, Світовий банк має намір почати закупівлі через систему ProZorro товарів і послуг для проектів, які здійснюються на території України. Експерти Банку завершили оцінку функціонування електронної системи публічних закупівель ProZorro в Україні за вимогами Багатостороннього банку розвитку (Multilateral Development Bank) щодо проведення електронних публічних закупівель із використанням механізмів електронних реверсивних аукціонів¹. Унаслідок проведення оцінки Світовий банк зробив позитивний висновок про використання ProZorro за методами закупівель “Закупівлі у вільній торгівлі” та “Національні конкурсні торги”, як передбачено у Правилах публічних закупівель за позиками Міжнародного банку реконструкції та розвитку й кредитами і грантами Міжнародної асоціації розвитку. Результати цієї оцінки – основа для прийняття Світовим банком рішень щодо використання системи для проведення закупівель, які ним фінансуються. Оцінка підтвердила, що Світовий банк може використовувати ProZorro для закупівель товарів, послуг та робіт в Україні².

¹ Світовий банк планує закуповувати через ProZorro товари та послуги для своїх проектів в Україні. URL: <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=379f02d2-0293-4d08-9f83-96b7568ee5da&title=SvitoviiBankPlanuZakupovuvatiCherezProzorroTovariTaPoslugiDliaSvoikhProektivVUkraini>.

² Там само.

Стосовно діяльності МФК в Україні, то на додаток до фінансування низки поточних проектів у приватному секторі вона впроваджує масштабну консультативну програму, працює над спрощенням регуляторної політики, поліпшенням інвестиційного клімату та енергоефективності, підвищенням конкурентоспроможності місцевих виробників продуктів харчування, допомагає відкривати нові ринки, а також забезпечує розширення доступу до фінансування.

Обсяги й особливості проектів МФК, як правило, залежать від попиту на ринку, тому в попередні кілька років корпорація зосереджувалась на підтримці наявних клієнтів, наприклад, було продовжено часткову кредитну гарантію для “Райффайзен Банку Аваль” та Bayer, надано лінії на поповнення обігового капіталу “Астарті” й “Ниви Переяславщини”. Основний попит на ринку був на коротке фінансування, продукти, які дають змогу розділити ризики.

На сьогодні МФК інвестувала в Україні понад 3,2 млрд дол. США в 90 проектів у різних секторах економіки, враховуючи як власні кошти корпорації, так і кошти, залучені від інших інвесторів. Крім довгострокового фінансування, МФК виділила близько 1 млрд дол. США у рамках своєї програми Глобального торгового фінансування. Останнім часом основний фокус роботи Корпорації був зосереджений на підтримці українського агробізнесу по всій вертикалі виробництва. Водночас у середньостроковій перспективі МФК має намір вкладати більше коштів у фінансовий сектор, в інфраструктуру, підтримувати інновації в різних галузях економіки і допомагати у створенні нових ринків. Наприклад, МФК бачить великий потенціал у розвитку “зеленої” економіки в Україні й готова підтримувати проекти, пов’язані з її розвитком.

У межах допомоги у відновленні банківського фінансування і подовження його термінів МФК оголосила про залучення першого кредиту в гривні для підтримки інвестиційних проектів українських компаній, і вже 8 серпня 2017 р. уперше в історії України такий кредит було затверджено.

“Райффайзен Банк Аваль” надав МФК кредит у національній валюті України обсягом 400 млн грн (близько 15 млн дол. США) строком на 8 років для інвестування в компанію “Ашан Рітейл”¹. Кредит призначений для підтримки довгострокової інвестиційної програми компанії в Україні, що допоможе підтримати місцевих виробників і сприятиме вдосконаленню стандартів діяльності сектору роздрібної торгівлі. На

¹ Райффайзен Банк Аваль надав IFC перший в історії кредит у гривні. URL: <https://www.aval.ua/press/news/?id=60813>.

думку експертів, нова інвестиція МФК допоможе компанії мінімізувати валютні ризики й дасть потужний поштовх для розвитку вітчизняної економіки. Кредитна інвестиційна програма МФК підтримує розвиток мережі ритейлінгу компанії “Ашан Рітейл”, яка значно розширила діяльність в Україні, викупивши в червні 2017 р. активи українського дистриб'ютора “Караван”¹.

У подальшому МФК має намір розгорнути програму надання індивідуалізованих фінансових продуктів українським клієнтам із різних секторів і допомагати продовжувати терміни фінансування в гривні, що надзвичайно важливо для модернізації економіки й підтримки її зростання. Інноваційний крок щодо запровадження гривневого кредитування компанії, представленої в Україні, є дуже важливим. Розвиток потужної підтримки МФО гривневого кредитування в Україні розширить можливості залучення фінансування для українських підприємств і одночасно знизить ризики для банківських установ. Маючи найвищі кредитні рейтинги й виступаючи фактично кредитними посередниками між бізнесом і банками, МФО можуть стати драйверами відновлення банківського кредитування реального сектору. На сьогодні таких кроків більше потребує та його частина, яка безпосередньо пов'язана з виробництвом матеріальних і нематеріальних товарів та послуг.

Говорячи про роботу з держсектором, МФК у разі запиту з боку уряду може розглянути роботи в рамках консультативних програм із корпоративного управління.

7.2. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРОГРАМ ФІНАНСОВОЇ ДОПОМОГИ ЄС В УКРАЇНІ

Європейський Союз уже протягом більше ніж 25 років є одним із найважливіших стратегічних партнерів України на шляху економічних і соціальних реформ. Технічна та фінансова допомога ЄС робить вагомий внесок у підтримку євроінтеграційних намірів України. І хоча вступ до спільноти залишається стратегічною довгостроковою метою України, реальні результати здійснення політики зближення є очевидними. Це, безперечно, підписання та реалізація Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), якою передбачено підтримку впровадження політичних і економічних реформ в Україні. Ще одним

¹ Ашан викупил сеть гипермаркетов Караван. URL: <http://korrespondent.net/business/companies/3863524-ashan-vykupyl-set-hypermarketov-karavan>.

актуальним здобутком у контексті політики сусідства стало спрощення візового режиму для перетину кордонів ЄС.

У 2007–2013 рр. допомога Україні надавалася переважно в межах Європейського інструменту сусідства та партнерства – ЄІСП (European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI) згідно з Регламентом Європейського парламенту та Ради ЄС від 24.10.2006 № 1638/2006, яким встановлювались основні засади й принципи застосування ЄІСП¹. Починаючи з 2014 р. цей інструмент замінено на Європейський інструмент сусідства (The European Neighbourhood Instrument – ENI).

Європейська комісія виступила з пропозицією Пакета підтримки для України (англ. Support Package for Ukraine), схваленого главами держав та урядів країн-членів ЄС у Європейській Раді 6 березня 2014 р. Це прийнятий у формі Меморандуму конкретний перелік заходів на коротко- й середньострокову перспективу з метою стабілізації економічної та фінансової ситуації в Україні. Ці заходи спрямовані на підтримку країни у перехідному процесі, заохочення політичних і економічних реформ та сприяння всеосяжному розвитку. У 2014–2020 рр. завдяки їх виконанню загальна підтримка України може досягти щонайменше 11 млрд євро. Така допомога надходитиме з бюджету ЄС та міжнародних фінансових інституцій².

Основними напрямками допомоги є:

- бюджетна підтримка;
- макрофінансова допомога (МФД);
- фінансові інструменти Європейської комісії.

Європейська комісія використовує три категорії програм бюджетної підтримки³.

1. Угоди із забезпечення належного державного управління та розвитку (Good Governance and Development Contracts) є інструментом підтримки ґрунтовних реформ, які сприяють зміцненню механізмів державного управління, зокрема вдосконаленню внутрішньої звітності, допомагають покращанню показників, сформульованих у Ці-

¹ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. *Official Journal of the European Union*. 2010. С83. Р. 1–388. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=EN>.

² Memo of European Commission of 5 March 2014 on European Commission's support to Ukraine. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm.

³ Бюджетна підтримка ЄС в Україні / під заг. ред. Н. Старостенко, О. Саєнко, В. Колосова, Н. Слинко ; під заг. ред. Н. Старостенко. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2014. 60 с.

лях розвитку тисячоліття, та аспектів надання міжгалузевих послуг, забезпечують створення умов для зниження рівня бідності й відображають загальне зобов'язання поважати фундаментальні цінності.

2. Секторальні угоди (Sector Reform Contracts) зосереджені на підтримці політики й реформування в окремих галузях, покращанні державного управління та надання послуг населенню.
3. Угоди з розбудови держави (State Building Contracts) ґрунтуються на аналізі дотримання державою фундаментальних цінностей, а також готовності розвивати їх.

Для затвердження та реалізації програм бюджетної підтримки ЄС використовує чотири “критерії прийнятності”, яким має відповідати держава-реципієнт¹:

- 1) оцінці підлягає наявність секторальної (чи національної) політики і стратегії, яка є передумовою підзвітності уряду та запорукою ефективного використання коштів бюджетної підтримки. Якість оцінки відповідності політики залежить від здатності уряду ефективно та результативно реагувати на конкретні виклики;
- 2) розглядаються макроекономічні засади, спрямовані на досягнення стабільності;
- 3) оцінюється ступінь запровадження реформ у сфері управління державними фінансами на підставі стандартизованого щорічного звіту, в якому оцінюють прогрес у сфері управління державними фінансами;
- 4) однією з основних вимог є відповідність Кодексу фіскальної прозорості (Fiscal Transparency Code)².

Бюджетна підтримка ЄС має вигляд базових і варіативних траншів. Виплата базового траншу залежить від виконання відповідними установами країни-партнера чотирьох критеріїв надання бюджетної підтримки і можлива лише після уточнення та прийняття остаточного рішення ЄС. Здійснення виплати варіативного траншу залежить від ступеня досягнення відповідними органами влади країни умов, що стосуються конкретного сектору.

Однією з основних складових пакета підтримки України на загальну суму понад 11 млрд євро, підготовленого Єврокомісією у березні 2014 р., є Контракт із державної розбудови для України. До цього пакета також

¹ Бюджетна підтримка ЄС в Україні / під заг. ред. Н. Старостенко, О. Саєнко, В. Колосова, Н. Слинко ; під заг. ред. Н. Старостенко. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2014. 60 с.

² The Fiscal Transparency Code / International Monetary Fund. URL: <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>.

входить позика 1,6 млрд євро, надана Україні в рамках макрофінансової допомоги¹.

Крім того, між Україною та ЄС укладено угоди про фінансування:

- рамкова програма на підтримку угод між Україною та ЄС (21 млн євро), яка передбачає підтримку розбудови потенціалу та інституційної спроможності ключових державних органів, задіяних у виконанні Угоди про асоціацію;
- програма підтримки громадянського суспільства в Україні (10,8 млн євро, з яких 10 млн євро – внесок із бюджету ЄС та 0,8 млн євро – співфінансування України);
- програма підтримки регіональної політики України (55 млн євро).

Задля задоволення потреб України у додаткових коштах у травні 2015 р. ЄС схвалив позачерговий пакет двосторонньої технічної допомоги на поточний рік обсягом 110 млн євро, який передбачав:

- поповнення бюджету новоствореного Інструменту гарантування позик українських малих та середніх підприємств (МСП), що впроваджувався ЄБРР та ЄІБ (за посередництва українських банків), і за рахунок власних ресурсів, і з використанням регіональних програм технічної допомоги ЄС (Інструмент реалізації ПВЗВТ, Інвестиційний інструмент сусідства);
- відшкодування 50 % вартості “вхідного квитка” для участі України в рамкових програмах ЄС “Горизонт 2020” та “КОСМЕ”;
- надання консультативної підтримки українським МСП (з питань виходу на ринок ЄС, підвищення енергоефективності, оптимізації господарської діяльності тощо) на основі проекту ЄБРР “Підтримка малого бізнесу” шляхом його поширення на 15 регіонів України;
- експертна допомога уряду в здійсненні реформ з покращання бізнес-клімату².

Дані щодо використання коштів ЄС на окремі програми бюджетної підтримки, які були започатковані та виконувалися протягом 2007–

¹ *Füle* Š. European Commissioner for Enlargement and Neighbourhood Policy. Making support for Ukraine more effective. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-532_en.htm; ЄС виділяє Україні 250 мільйонів євро безповоротної допомоги. URL: <http://news.finance.ua/ua/news/-/327896/yes-vydilyaye-ukrayini-250-miljoniv-yevro-bezpovorotnoyi-dopomogy>.

² Допомога ЄС Україні / Представництво України при Європейському Союзі та Європейському Співтоваристві з атомної енергії. URL: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/eu-policy/assistance>.

2015 рр., свідчать про доволі низький відсоток використання коштів, задекларованих у проектах (44 %) ¹.

Два проекти серед досліджуваних були скасовані через політичну та економічну нестабільність, брак політичної волі щодо дотримання стандартів управління ЄС, часту ротацію середнього та вищого керівництва в результаті змін урядів, низькі заробітні плати (які створювали потенційний стимул до корупції), що також вплинуло на ефективність реалізації решти програм ЄС на місцях. Без урахування цих проектів, загальна сума фінансування дорівнювала 468 млн євро, з яких використано 259 млн євро, або 55,3 %.

Якщо взяти до уваги той факт, що програми з Продовження підтримки виконання енергетичної стратегії України та Підтримки секторальної політики – Підтримки регіональної політики України започатковані безпосередньо перед оприлюдненням зазначеного звіту, а результати їхнього виконання не були повністю враховані, загальна картина за вже виконаними програмами набуває такого вигляду: загальна сума задекларованих коштів – 368 млн євро, використано – 254 млн євро, частка використання – 69 %. Таким чином, близько 1/3 загальної суми потенційного фінансування (114 млн євро) фактично не використовувалось у здійсненні програм.

Аналіз порядку надходження виплат за програмами дає змогу зробити висновок, що низькі результати впровадження політики реформ та використання варіативних траншів на початкових стадіях розгляданого періоду спонукали Єврокомісію передбачити менші початкові базові (фіксовані) транші для двох програм: Енергія II (2012 р.) та Програма з регіонального розвитку (2013 р.), з метою ефективнішого використання коштів та врахування ризиків того, що високі транші можуть знизити привабливість реалізації реформ, за якими виплати подальших варіативних траншів є умовними. У цьому аспекті варто також зауважити, що розмір фіксованого траншу за Програмою з регіонального розвитку було знижено з попередньо запланованих 12,5 млн до 6,5 млн євро.

Іншим важливим напрямом допомоги ЄС є макрофінансова допомога (МФД), яка становить частину широкого партнерства з країнами-сусідами та особливий інструмент розв'язання кризових ситуацій. Така допомога доступна країнам – сусідам ЄС, що стикаються із серйозними проблемами з платіжним балансом.

¹ Special Report: EU Assistance to Ukraine. European Court of Auditors. 2016. URL: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_32/SR_UKRAINE_EN.pdf.

На сьогодні Україні від ЄС виділено кошти в межах трьох програм МФД. Перша програма, обсягом 610 млн євро (МФД I), була укладена у квітні 2013 р., друга (МФД II), на суму 1 млрд євро, – у травні 2014 р., третя (МФД III), обсягом 1,8 млрд євро, – у травні 2015 р. Європейська комісія ухвалила 16 березня 2017 р. рішення про виділення другого траншу МФД III у 600 млн євро для України для покриття її потреб в зовнішньому фінансуванні на піку кризи з платіжним балансом та на реалізацію масштабної програми структурних реформ. Таким чином, загальний розмір макрофінансової допомоги від ЄС Україні, починаючи з 2014 р., становить 2,81 млрд євро, будучи найбільшим для країн, які не входять до ЄС¹. Термін дії програми МФД III дорівнює 2,5 року (до 4 січня 2018 р.).

Ще одним інструментом допомоги з боку ЄС є затверджені у 2014 р. Європейською комісією Стратегічні пріоритети Інвестиційного інструменту сусідства (Neighborhood Investment Facility) на 2014–2020 рр.

Цими пріоритетами виокремлено три основні сфери фінансування:

- покращання взаємозв'язку енергетичних і транспортних мереж між ЄС та країнами Сусідства (зокрема між самими країнами Сусідства), підвищення енергоефективності або використання відновлюваних джерел енергії; підтримка інвестицій, котрі стосуються імплементації угод ЄС, включаючи угоди про поглиблену та всеосяжну зону вільної торгівлі (Україна, Грузія, Молдова);
- захист навколишнього середовища, у тому числі в контексті зміни клімату;
- забезпечення сталого зростання шляхом підтримки МСП, соціального сектору, а також розвитку муніципальної інфраструктури.

Окрім того, від ЄС надходить технічна допомога. На 15 червня 2017 р., за даними Офіційного порталу координації міжнародної допомоги Україні, налічувалося 87 діючих проектів технічної допомоги ЄС на загальну суму близько 338 млн євро (табл. 7.1).

З таблиці бачимо, що із загальної кількості проектів МТД (562) найбільшу частку становлять проекти в секторі урядування та громадянського суспільства – 15,3 %, далі йдуть проекти в секторі соціальної інфраструктури (14,2 %) та освіти і науки (13 %). Серед 87 проектів МТД, котрі діють дотепер, проекти у секторі урядування та громадянського суспільства та освіти і науки також мають найбільшу частку (26,4 і 19,5 %

¹ EU Commission approves disbursement of €600 million in assistance to Ukraine : Press release / European Commission. Brussels, 2017. 16 March. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-643_en.htm.

Таблиця 7.1

Проекти технічної допомоги ЄС в Україні за секторами

№	Сектор	Проекти		Закрито		Виконується	
		Загальна кількість	Вартість, млн євро	Кількість	Вартість, млн євро	Кількість	Вартість, млн євро
1	Аграрний	25	27,1	21	21,0	4	6,0
2	Банківський та фінансовий	1	3,4	0	0,0	1	3,4
3	Відновлення Донбасу та ВПО	26	35,7	23	28,4	3	7,3
4	Економічний розвиток і торгівля	44	59,2	40	50,4	4	8,8
5	Енергетика та енерго-ефективність	40	113,2	33	61,2	7	52,1
6	Захист навколишнього середовища	42	65,5	33	43,6	9	21,9
7	Комунікації та ІКТ	19	19,9	17	19,4	2	0,5
8	Національна безпека та оборона	30	104,3	27	101,3	3	3,0
9	Освіта і наука	73	30,0	56	23,8	17	6,2
10	Охорона здоров'я	23	23,1	22	19,5	1	3,6
11	Промисловість та МСП	9	7,1	7	2,6	2	4,5
12	Соціальна інфраструктура та послуги	80	59,8	77	54,6	3	5,1
13	Транспорт та інфраструктура	20	30,2	17	23,3	3	6,9
14	Урядування та громадянське суспільство	86	282,8	63	84,4	23	198,3
15	Ядерна безпека	44	96,8	39	86,6	5	10,2
	Загалом	562	958,0	475	620,0	87	338,0

Складено за: Open Aid Ukraine / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://openaid.gov.ua>.

відповідно), проте у вартісному еквіваленті максимальний відсоток належить сектору урядування та громадянського суспільства – 58,7 %. Водночас серед загальної кількості проектів одну з найнижчих позицій займає сектор промисловості та МСП: тільки 9 проектів (1,6 % від загальної кількості) на суму 7,1 млн євро, з яких на сьогодні діють 2 проекти вартістю 4,5 млн євро.

Дуже важливим питанням у розвитку двосторонніх відносин України з ЄС є підтримка партнерською стороною реформування сектору управління державними фінансами.

Високий рівень бюрократизації донорських процедур заважає ефективній взаємодії українських бенефіціарів у системі міжнародної фінансової допомоги. Також існують проблеми належної взаємодії між установами, котрі координують в Україні ключові процеси щодо міжнародних фінансових ресурсів (МФР), а інституційна неструктурованість перешкоджає здійсненню єдиної державної політики із залучення та використання МФР для реформування вітчизняної економіки на європейських засадах.

З метою підвищення ефективності залучення та використання МФР слід налагодити комплексну систему управління ними на основі цілісного підходу до економічних реформ щонайменше в середньостроковій перспективі. У результаті має бути створена ефективна система координування співпраці з донорами, що поєднає внутрішні стратегії та плани країни з діяльністю донорів.

Донори в Україні використовують стандартний галузевий підхід як основний механізм фінансування, коли кошти виділяються окремими донорами переважно на секторальній основі у сферах, котрі становлять для них найбільший інтерес. Через неефективне управління надходженнями, невисоку кваліфікацію відповідальних за виконання проектів осіб та низький рівень координації донорської діяльності Україна слабо та неефективно використовує цей інструмент для проведення перетворень в економічній та соціальній сферах і запровадження демократичних реформ, про що свідчить стан розвитку вітчизняної економіки.

Оцінка ефективності наданих Україні з боку ЄС коштів на безоплатній та безповоротній основі для підтримки реформування та прискорення європейської інтеграції України міститься у Звіті Рахункової палати за 2015 р. Дослідження ефективності виконання програм секторальної підтримки ЄС показує, що в Україні не забезпечено повне та своєчасне використання даних фінансових ресурсів. Так, на проведення важливих реформ у стратегічних сферах протягом 2010–2015 рр. залучено 218 млн євро, з яких використано лише половину. Ще одним негативним чинником є те, що залучення коштів до спеціального фонду держбюджету здійснювалося зі значними затримками через незабезпечення Міністерством фінансів України у встановлені строки проведення операцій стосовно коштів, які надійшли з ЄС, та їх перерахування на рахунок у Казначействі.

Відповідно до Результатів аналізу фінансування та виконання програм секторальної бюджетної підтримки ЄС в Україні, затверджених рішенням Рахункової палати України від 11.08.2015 № 1-2, залучені ресурси для програм торгівлі та енергоефективності в сумі 126 млн і 325 млн грн майже два роки перебували на рахунках Міністерства фінансів України і не використовувалися, а отримані для програми транспорту кошти обсягом 294 млн грн не передавалися до Міністерства інфраструктури України з кінця 2013 р.¹

Цілі трьох завершених програм, спрямованих на підтримку впровадження енергетичної стратегії, стратегії екологічної політики, а також заходів у сфері енергоефективності та відновлюваних джерел енергії не досягнуті повною мірою (відповідальні органи – Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Мінекономрозвитку, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України). Фінансування частини заходів із загальним обсягом видатків 40 млн євро, які передбачалися цими програмами, не забезпечено за рахунок допомоги ЄС, що потребуватиме пошуку додаткових джерел².

Використання коштів, отриманих від ЄС, на заходи з реформування відповідних галузей, здійснювалося повільними темпами. Як наслідок, не виконано заходи з упровадження системи моніторингу інформаційного простору та відомчих інформаційних систем консульської служби.

Серед основних причин такого становища Рахункова палата виокремлює: недотримання відповідальними органами у повних обсягах та встановлених нормативними актами термінах процедур із підготовки, впровадження й моніторингу програм, а також недостатні заходи з боку Мінекономрозвитку як координатора з питань допомоги ЄС і Міністерства фінансів України як органу, що забезпечував фінансову та бюджетну політику. Крім того, Мінекономрозвитку не забезпечено проведення систематичного моніторингу виконання програм та оцінювання результатів їх упровадження. Розрахунки (обґрунтування) обсягів програм бюджетної підтримки українською стороною не здійснюються, а визначаються ЄС. Таким чином, функція координації Міністерством допомоги ЄС фактично зведена лише до питань її залучення. Недосконалою є сис-

¹ Про результати аналізу фінансування та виконання програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні : рішення Рахункової палати України від 11.08.2015 № 1-2. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16746375/R_RP_1-2.pdf.

² Там само.

тема нормативно-правового та організаційного врегулювання секторальної бюджетної підтримки ЄС, яка створена урядом, Мінекономрозвитку та Міністерством фінансів України із затримками, що стало причиною неефективного використання великого обсягу коштів.

Варто зауважити, що визначення такого нового механізму допомоги, як секторальна бюджетна підтримка ЄС, введено лише через два роки після фактичного початку залучення коштів ЄС. Для цього прийнято Порядок підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки ЄС в Україні¹.

Ще через два з половиною роки здійснено звітування про стан виконання індикаторів програм та інформування уряду про проблемні питання. Результати перевірки Рахункової палати вказали на те, що названим Порядком не врегульовано питання планування (обґрунтування) обсягів залучення коштів ЄС, здійснення комплексної оцінки ефективності використання коштів, звітування перед урядом про отриманий ефект від завершених програм. Також він не містить чітко визначених строків підготовки програм (зокрема, щодо розроблення індикаторів виконання програм, започаткування проектів технічної допомоги для їх супроводження).

Оскільки не визначено статусу та чітких термінів створення спільної групи моніторингу програм, є ризики неналежного проведення моніторингу й оцінювання стану досягнення індикаторів програм, а також затримок у наданні коштів із боку ЄС. Мінекономрозвитку (як підписантом угод) не забезпечено відповідних коригувань графіків виплат коштів при внесенні змін до угод про продовження терміну впровадження програм.

За результатами аудиту надано рекомендації щодо вдосконалення зазначеного Порядку в частині планування (обґрунтування) обсягів залучення коштів ЄС для фінансування програм; встановлення строку, протягом якого має бути підготовлена програма; терміну та статусу створення спільних груп моніторингу програм; проведення комплексної оцінки ефективності використання фінансової допомоги ЄС після завершення її надання; звітування виконавцями програм перед урядом та оприлюднення інформації, включаючи дані про отриманий ефект від реалізації програм.

З метою уникнення затримок варто опрацювати питання вдосконалення механізму секторальної бюджетної підтримки в частині перераху-

¹ Про затвердження Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні : постанова Кабінету Міністрів України від 15.09.2010 № 841. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/841-2010-%D0%BF>.

вання коштів ЄС безпосередньо на рахунки головних розпорядників – виконавців програм. Задля вирішення цього питання Мінекономрозвитку було подано до Кабінету Міністрів України проект постанови “Про внесення змін до Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні”, яким запропоновано врегулювати визначення строків підготовки програми бюджетної підтримки, створення спільної групи моніторингу, покращання системи моніторингу. Станом на початок III кв. 2017 р. цей проект не прийнято.

Оцінка результатів співробітництва ЄС з Україною за період 2007–2015 рр. міститься також у звіті Європейського суду аудиторів “Допомога ЄС Україні” (EU Assistance to Ukraine)¹, де наведено результати аудиту використання фінансових ресурсів ЄС на підтримку України. Автори звіту констатують, що підтримка ЄС справила обмежений вплив на окремі сфери, а досягнуті результати є слабкими. Ефективність підтримки ЄС обмежувалась через політичну, законодавчу та адміністративну нестабільність протягом майже всього періоду аудиту.

Дослідження Європейського суду аудиторів дало змогу сформулювати низку рекомендацій щодо підвищення ефективності надання допомоги з боку ЄС. Так, у процесі діалогу з Україною, більше уваги потрібно приділяти аспектам управління державними фінансами. Удосконалення потребує система планування умов та виплат фінансової допомоги. Слід забезпечити проведення постійного моніторингу й контролю виконання графіка її використання. Також варто приділити увагу ефективності на всіх стадіях впровадження реформ, підтримуваних фінансуванням ЄС в Україні.

Водночас, згідно зі Звітом ЄС, орієнтовний обсяг допомоги Україні у 2014–2020 рр. становитиме 11 175 млн євро (табл. 7.2).

Запропонований фінансовий пакет складатиметься переважно (71,5 %) із потенційних кредитів, які можуть бути надані ЄІБ та ЄБРР. Порівняно з попередніми періодами фінансування (2007–2013 рр.) у пакеті збільшено вартість грантів зі 140 млн до 220 млн євро на рік до 2020 р. Проте надання грантів залежить від фактичного прогресу у впровадженні реформ. Слід також зазначити, що на сьогодні виплати за МФД вже перевищили орієнтовну суму пакета, оголошеного в березні 2014 р. Єврокомісія вважає, що на теперішньому етапі саме інструмент МФД є найнеефективнішим засобом підтримки України у подоланні складної фінансової ситуації.

¹ Special Report: EU Assistance to Ukraine. European Court of Auditors. 2016. URL: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_32/SR_UKRAINE_EN.pdf.

Таблиця 7.2

Потенційні надходження в Україну з боку ЄС на 2014–2020 рр.

Джерело фінансування	Орієнтовно, млн євро
1. Європейська комісія	3 175
1.1. Загальна допомога з розвитку (гранти):	1 565
Фінансування на двосторонній основі (переважно за рахунок ENI)	1 280
Інвестиційний інструмент сусідства	200–250
Інструмент сприяння стабільності та миру	20
Спільна зовнішня політика та політика безпеки	15
1.2. Макрофінансова допомога (кредити)	1 610
2. Міжнародні фінансові інституції	8 000
Європейський інвестиційний банк	до 3 000
Європейський банк реконструкції та розвитку	5 000
Загальний обсяг допомоги	11 175

Складено за: Special Report: EU Assistance to Ukraine. European Court of Auditors. 2016. URL: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_32/SR_UKRAINE_EN.pdf.

Дослідження сучасного стану співробітництва України з ЄС стосовно реалізації програм фінансової підтримки дає підстави зробити висновок про те, що використання коштів ЄС на заходи з проведення реформ здійснюється доволі повільно.

Основними причинами такої ситуації є:

- недотримання виконавцями нормативно регламентованих термінів процедур із підготовки, впровадження й моніторингу програм;
- проведення розрахунків щодо обсягів залучення коштів за програмами бюджетної підтримки лише фахівцями ЄС;
- недостатність вжиття відповідних заходів нагляду та контролю з боку координаторів із питань допомоги ЄС;
- недосконало організована система нормативно-правового регулювання секторальної бюджетної підтримки ЄС, що пов'язано з неврегульованістю й запізненням запровадження низки процедур щодо підготовки та моніторингу програм;
- нормативна неврегульованість питання щодо планування обсягів залучення коштів ЄС та здійснення комплексної оцінки ефективності використання коштів, звітування перед урядом про отриманий ефект від завершених програм і чітко визначених строків їх підготовки.

Для вдосконалення механізму секторальної бюджетної підтримки та з метою запровадження ефективного планування обсягів залучення коштів ЄС, встановлення строків підготовки, термінів реалізації та проведення оцінки ефективності програм після їх завершення, слід розглянути можливість внесення відповідних змін до Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15.09.2010 № 841.

7.3. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ЗАЛУЧЕНИМИ РЕСУРСАМИ МІЖНАРОДНИХ ФІНАНСОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Ефективність використання коштів зовнішніх запозичень – одна з ключових проблем у співробітництві з МФО. Актуальність проблеми зумовлюється обмеженістю бюджетних ресурсів та зовнішнього фінансування в умовах зтяжної економічної кризи й критичного стану кредитно-боргової сфери.

З огляду на це, вкрай важливо забезпечити ефективну оптимізацію джерел зовнішнього фінансування й контроль за цільовим і результативним використанням запозичених коштів. Аналіз ефективності використання коштів, котрі надходять в Україну для реалізації програм реформ та проектів економічного і соціального розвитку за підтримки МФО й ресурсів МТД, є підставою для розроблення політики та відповідних заходів, спрямованих на вдосконалення системи залучення додаткових зовнішніх запозичень, нормативно-правового регулювання цього процесу.

Результати аналізу стають, як правило, основою для формулювання пропозицій щодо вдосконалення системи управління залученими ресурсами МФО, котрі спрямовані на оптимізацію процедур і термінів підготовки проектів за умов підвищення ефективності їх реалізації, збільшення вибірки коштів, зменшення кількості анульованих проектів, розширення доступу вітчизняних виробників і постачальників до участі в тендерних процедурах із закупівель за проектами, фінансованими МФО.

Рахункова палата перевіряє ефективність реалізації окремих спільних проектів з МФО в державному секторі, публікуючи результати аудитів у офіційному інформаційному ресурсі. Проводиться аудит використання коштів позик, які отримані Україною та повинні бути повернені, а також кредитних коштів, залучених під державні гарантії. В останньому оприлюдненому звіті Рахункової палати за 2016 р. зазначено основні резуль-

тати таких перевірок використання коштів МФО¹. Проведені аудити виявили низку недоліків у реалізації проектів та використанні коштів: неякісну підготовку проектів, недотримання запланованих термінів їх упровадження, неналежний контроль за ходом виконання проектів, недоліки в організації та управлінні, тривалу підготовку тендерної документації відповідальними виконавцями.

Як наслідок, більшість запозичених коштів була витрачена на консультативні послуги з управління проектами та їх супроводження, а через незабезпечення своєчасної вибірки позик кошти, сплачені Україною у вигляді комісійних платежів, можна розцінювати як втрату для державного бюджету.

Аналіз результатів виконання Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України шести проектів протягом 2008–2015 рр., профінансованих за рахунок позик МФО (МБРР – 872 млн дол. США, ЄІБ – 615,5 млн євро), показав, що відповідальний виконавець не забезпечив їх ефективного впровадження². Відповідно не здійснювалось використання запозичених коштів у передбачених обсягах, не дотримувалися заплановані терміни впровадження, відтермінувалось підвищення якості й надійності послуг з водопостачання, водовідведення та теплопостачання.

Дослідження виконання двох проектів за підтримки МБРР (732 млн дол. США) для комунальних підприємств 13 міст України засвідчило, що хоча на час проведення аудиту проекти виконувалися вже понад рік, заходи з реконструкції каналізаційних споруд, підвищення надійності функціонування систем водо- та теплозабезпечення, утилізації твердих побутових відходів перебували фактично на підготовчому етапі³.

Розпочатий понад три роки тому за підтримки ЄІБ проект (15,5 млн євро) “Розвиток системи водопостачання та водовідведення в місті Миколаїв” не тільки не наблизився до завершення у передбаченій угодою з кредитором термін, а й перебував на початковій стадії виконання.

Процедури залучення коштів позик ЄІБ (600 млн євро) для двох проектів, спрямованих на підтримку заходів муніципальної та соціальної інфраструктури для подолання наслідків конфлікту в Східній Україні й відновлення зношеної інфраструктури житлово-комунального господарства регіонів країни, було здійснено значно швидше, ніж для інших про-

¹ Звіт Рахункової палати України за 2016 р. Київ, 2017. URL: http://www.acrada.gov.ua/doccatalog/document/16751480/Zvit_R_P_2016.pdf.

² Там само.

³ Там само.

ектів. Проте масштабне виконання відповідної діяльності стримувалося через незавершеність процесу визначення об'єктів такого інвестування¹.

Під час реалізації проекту “Розвиток міської інфраструктури”, закінченого в середині 2015 р., фактично використано майже 98 % загальної суми коштів (140 млн дол. США), запозичених у МБРР. Проте результати за проектом отримані із запізненням майже на три роки через неодноразові перенесення термінів виконання робіт, зокрема в м. Одесі².

Основні причини, внаслідок яких підготовка та реалізація проектів затримувалися, – це недоліки функціонування створеної Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон) системи управління та контролю за виконанням проектів, а також неповне дотримання ним вимог, встановлених нормативно-правовими актами. Зокрема, щороку змінювався координатор проектів, котрий несе персональну відповідальність за їх підготовку та реалізацію, а Міжвідомча робоча група з координації та контролю за ходом підготовки і реалізації проектів розвитку житлово-комунального господарства населених пунктів у 2015 р. була ліквідована³.

На виконання рекомендацій Рахункової палати та з огляду на недоліки впровадження проекту “Розвиток міської інфраструктури” за проектом “Другий проект розвитку міської інфраструктури” Мінрегіон переглянув технічні завдання для консультантів у частині посилення своєї ролі в нагляді та контролі за виконанням проекту через центральну групу управління ним. Також із метою визначення потенційних учасників Програми розвитку муніципальної інфраструктури України було підготовлено опитувальники за сферами, визначеними Програмою, які надіслано обласним державним адміністраціям, місцевим органам влади та оприлюднено на сайті міністерства.

Аудит проекту “Модернізація системи соціальної підтримки населення України” засвідчив, що Міністерство соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики) за рік і дев'ять місяців виконання проекту не забезпечило створення ефективної системи управління його коштами, не організувало своєчасного й повного запровадження запланованих заходів, для реалізації яких держава залучила в МБРР позику в 300 млн дол. США. На етапах підготовки, управління, контролю та моніторингу проекту його супроводжували проблеми, котрі своєчасно не вирішувалися.

¹ Звіт Рахункової палати України за 2016 р. Київ, 2017. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751480/Zvit_R_P_2016.pdf.

² Там само.

³ Там само.

лися. Як наслідок – проект перебував на початковій стадії впровадження, попри те, що на момент проведення аудиту третина часу, відведеного на його виконання, вже минула. Із загальної суми вибраних коштів (72,3 млн дол. США) 70 млн дол. США було залучено до загального фонду держбюджету на покриття його дефіциту, що не відповідало меті їх спрямування – покращання результатів діяльності системи соціальної допомоги й соціальних послуг¹. Використання коштів на реалізацію проекту на час проведення аудиту становило лише 1,1 млн дол. США. Майже половина з них була витрачена на оплату послуг консультантів і придбання обладнання, решта – на заходи з реклами, навчання та виготовлення бланків житлових субсидій, дослідження й закордонні навчальні поїздки.

Причинами затримок у впровадженні проекту й використанні коштів позики була його неякісна підготовка, недоліки у створеній Мінсоцполітики системі управління та контролю за виконанням проекту. Зокрема, Міжвідомчу консультативно-дорадчу групу з питань реформування дитячих інтернатних закладів (установ) із залученням до неї Міністерства освіти і науки України та Міністерства охорони здоров'я України (далі – МОЗ), у підпорядкуванні яких перебувають ці заклади, створено лише через рік після запровадження проекту. Водночас її повноцінне функціонування фактично не забезпечено. Протягом усього терміну існування групи було проведено тільки одне засідання, а прийняте на ньому рішення стосовно заходів з активізації роботи в регіонах не виконане залученими міністерствами. Через невизначеність відповідних критеріїв не забезпечено прозорості у відборі регіонів для участі в діяльності з трансформації інтернатних установ.

Виконання передбачених угодою про позику індикаторів, на підставі яких у 2014–2016 рр. було перераховано кошти позики до загального фонду держбюджету, відбувалося з порушенням встановлених термінів. Досягнення більшості індикаторів не пов'язане з реалізацією передбачених заходів проекту. Так, три індикатори стосовно збільшеної кількості сімей, котрі щомісяця отримують державну соціальну допомогу, виконано після зростання рівня бідності в Україні.

Разом із тим Мінсоцполітики України у 2014–2015 рр. не виконало передбачених заходів проекту, пов'язаних із запровадженням державного контролю у сфері соціальної підтримки, опрацюванням заяв на призначення державної соціальної допомоги через інформаційну сис-

¹ Звіт Рахункової палати України за 2016 р. Київ, 2017. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751480/Zvit_R_P_2016.pdf.

тему, створенням правової бази для реформування інтернатних закладів. Як наслідок, через невиконання цих трьох індикаторів проекту до держбюджету не надійшло 35 млн дол. США.

Серед ключових заходів проекту, запровадження яких затримувалося, – розроблення та вдосконалення прикладного програмного забезпечення інформаційної системи. Відповідно, виник ризик відтермінування пов'язаних із цим закупівель телекомунікаційного, серверного та комп'ютерного обладнання (його вартість перевищує 40 млн дол. США). У результаті фактично єдиним заходом, розпочатим більш як через рік після впровадження проекту, стало здійснення досліджень щодо діяльності сімейних форм виховання дітей.

За підсумками розгляду рішення Рахункової палати Кабінет Міністрів України доручив Мінсоцполітики, Мінекономрозвитку, Міністерству фінансів України надати графік реалізації проекту та щокварталу інформувати уряд про його виконання. Мінсоцполітики було розроблено зміни та доповнення до Положення про групу управління проектом “Модернізація системи соціальної підтримки населення України”, спрямовані на покращання системи управління проектом, посилення нагляду за дотриманням строків реалізації заходів та досягненням показників результативності. Міністерство фінансів України на постійній основі проводить моніторинг і контроль за ефективним та цільовим використанням коштів позики. Також у Законі України “Про державний бюджет України на 2017 рік” передбачено нову бюджетну програму в обсязі 20 млн грн для фінансової підтримки заходів із залучення до роботи членів малозабезпечених сімей та внутрішньо переміщених осіб.

Під час аудиту проекту “Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей”, що підтримується коштами МБРР, для реалізації якого державою залучено позику в обсязі 214,7 млн дол. США, встановлено, що МОЗ (відповідальна установа) й обласні державні адміністрації восьми областей України впроваджували проект із суттєвим відставанням. Запозичені кошти використовувалися неефективно та в набагато менших обсягах, ніж передбачалося. За рік і чотири місяці (третина часу, визначеного на реалізацію) проект залишався на початково-організаційному етапі. Протягом цього часу підписано договорів на загальну суму 9,2 млн дол. США (4 % від суми позики), які фактично були спрямовані лише на підготовку основних заходів проекту. Проте не забезпечено укладення договорів для реалізації заходів із профілактики, раннього виявлення та лікування серцево-судинних захворювань і раку на рівні закладів охорони здоров'я областей, з запровадження МОЗ нового фінансового меха-

нізму на основі системи діагностично-споріднених груп, оцінки системи громадського здоров'я України та розвитку відповідної стратегії.

Із загальної суми вибраних коштів позики (2,7 млн дол. США) МОЗ і залучені облдержадміністрації використали половину – 1,3 млн дол. США. Більшість цих коштів (66 %) було витрачено на консультативні послуги з управління проектом та його супроводження, решту – на послуги з підготовки реконструкції лікарських амбулаторій у кількох областях, закордонні навчальні поїздки, проведення інформаційних кампаній. Водночас обсяг використаних МОЗ і облдержадміністраціями коштів позики майже дорівнював сумі бюджетних коштів, виплачених Україною кредиторю за обслуговування позики за цей період часу (1,2 млн дол. США), а через незабезпечення своєчасної вибірки кошти, сплачені у вигляді комісійних за резервування 26 тис. дол. США (майже 650 тис. грн), стали втратою для державного бюджету.

Головні причини незадовільного стану впровадження проекту – неналежний контроль за ходом його виконання, незабезпечення повноти підготовки проекту, недоліки в організації та управлінні. Серед факторів, що зумовили недоліки в управлінні, – часта зміна за період виконання проекту його координаторів у МОЗ, зокрема протягом чотирьох місяців (червень – вересень 2016 р.) координаторами проекту призначалися по черзі чотири заступники міністра.

Через недостатню участь МОЗ і неналежний контроль підготовка контрактів і виконання заходів здійснювалися з істотним відставанням, зокрема, щодо заходів з удосконалення якості медичних послуг у залучених областях облдержадміністраціями не було забезпечено підписання 43 договорів на загальну суму 20,3 млн дол. США.

У Запорізькій і Львівській областях за рік до завершення субпроектів обсяги укладених договорів становили лише 6 і 4 % від передбачених, що створило ризик несвоечасного завершення цих субпроектів (у 2017 р.) та продовження терміну їх впровадження.

Під час аудиту також встановлено, що впровадження заходів зі зміцнення урядування МОЗ у галузі охорони здоров'я було незадовільним, реєстри закладів охорони здоров'я та медичного персоналу розроблялися із затримками та на неналежному рівні, потрібно було вжити заходів для покращання в узгодженні відповідного договору з Всесвітньою організацією охорони здоров'я. Новий склад керівництва МОЗ проаналізував стан справ щодо реалізації проекту "Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей", прискорив впровадження та встановив пріоритетність заходів проекту.

З урахуванням пропозицій Рахункової палати доопрацьовано механізми управління проектом. Спільно зі Світовим банком також удосконалено систему показників результативності проекту в частині оцінки ефекту від його реалізації. Разом із групами управління субпроектами восьми облдержадміністрацій МОЗ розроблено та подано Міністерству фінансів України Операційний план підвищення ефективності реалізації проекту.

Заходом, котрий сприяв би підвищенню якості контролю, моніторингу та оцінки використання міжнародних фінансових ресурсів, стало би запровадження Методики оцінювання ефективності реалізації проектів за участі МФО. Цю методику можна було би інтегрувати в нормативно-правове поле регулювання співробітництва з МФО шляхом внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 27.01.2016 № 70, якою затверджено Порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями у вигляді окремого додаткового розділу.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 7

Ефективне співробітництво з МФО є максимально вигідним для України в умовах затяжної економічної нестабільності й зовнішньої агресії. Розвиток кредитування в національній валюті МФО сприятиме загальному посиленню кредитної активності банківської системи з акцентом на розвитку реального сектору економіки. Це надзвичайно важливо в нинішніх умовах.

Державна політика щодо розвитку співпраці з МФО має відповідати реальним тенденціям у цій сфері. Розроблення нових стратегічних документів про співробітництво має врахувати ключові аспекти реальної картини співпраці, забезпечити режим максимального сприяння для реалізації взаємовигідних заходів за участю міжнародних партнерів, із безперечним урахуванням і дотриманням національних інтересів країни.

В умовах дефіциту внутрішніх ресурсів для фінансування державних програм розвитку, а також обмежених можливостей залучення зовнішнього фінансування використання сучасних, орієнтованих на сталий розвиток кредитних інструментів МФО в Україні має стати важливим чинником зовнішньої підтримки зазначених програм.

Розділ 8

МОДЕРНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОГО СЕКТОРУ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

8.1. АДАПТАЦІЯ СИСТЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО СЕКТОРУ ДО ПОТРЕБ ВІДКРИТОЇ ЕКОНОМІКИ

Євроінтеграція та перехід України до відкритої економіки означають подолання відносної самоізоляції та посилення необхідності адаптації національної системи управління фінансовим сектором до стандартів ЄС. На сьогодні вітчизняний фінансовий сектор України перебуває у складному становищі, що зумовлено радикальною трансформацією соціально-економічних та політичних відносин. Крім того, на його розвиток впливають складні та суперечливі процеси глобалізації світового господарства. Останнім часом відбулися зміни у правилах регулювання світового фінансового ринку, що насамперед зумовлено світовою фінансовою кризою 2008 р. Тоді центральні банки країн світу продемонстрували свою слабкість і неможливість оперативно впоратися із серйозними фінансовими потрясіннями¹. Тому для України важливо розробити концепцію розвитку та системи управління фінансовим сектором, яка буде спроможною захистити вітчизняні ринки фінансових послуг від зовнішніх загроз.

Регулювання та нагляд є невід’ємними складовими функціонування фінансового сектору будь-якої країни. При цьому можна країна реалізує наглядові функції через різні органи управління. У свою чергу, регуляторно-наглядові органи використовують різні форми і методи регулювання.

Попри відмінності моделей інституційної побудови систем регулювання та нагляду, для ефективного виконання поставлених завдань важливий спектр необхідних повноважень, покладених на органи регу-

¹ Актуальні питання сучасних наук : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Вінниця, 17 листопада 2015 р.) / відп. за випуск М. А. Панасюк. Вінниця : ФОП Рогольська І. О., 2015. Т. 2. 264 с.

лювання фінансового сектору. Крім того, ці повноваження мають бути закріплені на законодавчому рівні за прикладом європейських країн.

Якщо говорити про фінансові ринки, що перебувають на початковій стадії розвитку, до яких належить і український, то вони потребують доволі високого рівня втручання держави.

Світові фінансові ринки функціонують у глобальному просторі в умовах відкритих ринкових економік. Міжнародною практикою вироблено ряд різноманітних моделей регулювання фінансового ринку, які можна згрупувати за базовими критеріями: суб'єкт регулювання; об'єкт регулювання; рівень "жорсткості регулювання"; рівень втручання держави (державної інтервенції); розкриття інформації учасниками ринку.

При побудові організаційно-економічного механізму регулювання фінансового ринку у вітчизняній і зарубіжній практиці регулювання виокремлюють три рівні: законодавчих органів; державних регулюючих органів; саморегулюючих організацій.

Залежно від особливостей функціонування національної фінансової системи, пов'язаних зі специфікою законодавства, рівнем розвитку економіки та її регулюванням, вирізняють три моделі наглядових систем: секторну, на підставі завдань і модель єдиного нагляду.

Відповідальність за прийняття рішення щодо вибору моделі регулювання й нагляду за фінансовим сектором покладається на уряд кожної країни, який має обрати модель, що найповніше відповідає політичній та фінансовій структурі країни, забезпечить максимальну дієвість і ефективність відповідної системи нагляду за діяльністю фінансового сектору, а також буде протидіяти зовнішнім викликам із боку глобальної фінансової системи.

Специфічною рисою сучасного процесу консолідації нагляду за діяльністю фінансового сектору є посилення ролі та розширення наглядових функцій і повноважень центральних банків. Це пов'язано з тим, що центральні банки відіграють ключову роль у забезпеченні фінансової стабільності. Наприклад, центральні банки Бельгії, Великобританії, Естонії, Латвії, Польщі, Фінляндії, Франції, Швеції беруть безпосередню участь в управлінні банківським наглядом шляхом призначення (або рекомендації для призначення) членів правління органу банківського нагляду, а також участі представників центрального банку в наглядовій раді цього органу. Спільне використання центральним банком та іншими наглядовими органами фінансових ресурсів і персоналу характерне для банків Бельгії, Франції, Латвії, Польщі та Ірландії.

У табл. 8.1 наведено перелік країн – членів ЄС із зазначенням органів, котрі відповідають за нагляд за діяльністю певного фінансового сектору.

Таблиця 8.1

**Національні організаційні структури, які забезпечують регулювання
та нагляд у країнах ЄС**

Країна	Банк	Сектор страхування	Сектор цінних паперів	Участь центрального банку
Австрія	УФП	УФП	УФП	Так
Бельгія	УФП	УФП	УФП	Ні
Болгарія	УФП	УФП	УФП	Так
Великобританія	УФП	УФП	УФП	Ні
Греція	ЦБ	СС	СЦП	Так
Данія	УФП	УФП	УФП	Ні
Естонія	УФП	УФП	УФП	Ні
Ірландія ¹	УФП	УФП	УФП	Так
Іспанія	ЦБ	СС	СЦП	Так
Італія	ЦБ	СС	СЦП	Так
Кіпр	ЦБ	СС	СЦП	Так
Латвія	УФП	УФП	УФП	Ні
Литва	ЦБ	СС	СЦП	Так
Люксембург	БС, СЦП	СС	БС, СЦП	Ні
Мальта	УФП	УФП	УФП	Ні
Нідерланди ²	ЦБ	ЦБ	ЦБ	Так
Німеччина	УФП	УФП	УФП	Так
Польща	УФП	УФП	УФП	Ні
Португалія	ЦБ	СС	СЦП	Так
Румунія	ЦБ	СС	СЦП	Так
Словаччина	ЦБ	ЦБ	ЦБ	Так
Словенія	ЦБ	СС	СЦП	Так
Угорщина	УФП	УФП	УФП	Ні
Фінляндія	БС, СЦП	СС	БС, СЦП	Ні
Франція	БС, ЦБ	СС	СЦП	Так
Швеція	УФП	УФП	УФП	Ні

¹ В Ірландії регулювання фінансового сектору здійснює Управління регулювання фінансового сектору, що є автономним підрозділом Центрального банку, який має власну Раду директорів та власну сферу відповідальності.

² У Нідерландах пруденційний нагляд за всіма фінансовими інститутами здійснює Банк Нідерландів, а регулювання бізнесу – Служба фінансових ринків.

Примітки. УФП (управління фінансовими послугами) – здійснення нагляду за всіма фінансовими секторами покладене на єдиний орган; ЦБ (центральный банк) – здійснення нагляду покладене на центральний банк. БС, СС, СЦП (банківський сектор, сектор страхування, сектор цінних паперів) – за здійснення нагляду в конкретному фінансовому секторі відповідає спеціальний орган. Якщо скорочення наведено разом, це означає наявність єдиного органу, що відповідає за ці сектори.

Джерело: Терещенко Г. М., Клименко К. В. До питання створення мегарегулятора на фінансовому ринку України. *Фінанси України*. 2016. № 2. С. 111–127.

Останнім часом спостерігаються тенденції до поступової уніфікації та консолідації систем регулювання й нагляду. Важливою причиною цього є зростаюча потреба в координації зусиль наглядових органів, котрі працюють у різних секторах фінансової системи країни, що виникає через ускладнення банківського бізнесу та посилення тенденцій створення фінансових конгломератів, діяльність яких охоплює не лише ринок банківських послуг, а й ринки страхування та цінних паперів.

Орієнтиром для більшості розвинутих економік є правові рішення, закріплені в директивах Європейського Союзу, що регулюють діяльність на фінансових ринках країн – членів ЄС. Функції фінансового регулятора в країнах ЄС (у наднаціональному масштабі) покладені на профільні комітети Ради ЄС із економіки й соціальних питань і Комітет із європейських цінних паперів. Європейський центральний банк у цьому випадку виступає тільки як додатковий координуючий орган.

У світі накопичено значний досвід регулювання фінансового сектору як розвинутих країн, так і таких, що розвиваються. Закони, котрі регулюють фінансовий ринок і встановлюють над ним контроль, створюються поступово, у міру розвитку ринкових відносин у цілому і фінансових відносин зокрема. У країнах із ринковою економікою норми фінансового ринку створювалися протягом десятиріч. Вітчизняний фінансовий ринок розвивається не так давно, тому за такий короткий проміжок часу доволі важко створити систему законів із нагляду й регулювання фінансового ринку, яка існує в розвинутих державах. Водночас спостерігається значний прогрес у питаннях нормативно-правового забезпечення функціонування фінансового сектору в умовах необхідності імплементації положень Угоди про асоціацію.

Для України важливо правильно й раціонально використати світовий досвід регулювання та будувати власне законодавство стосовно регулювання фінансового ринку відповідно до міжнародних рекомендацій та в умовах відкритої економіки. На сучасному етапі вітчизняний фінансовий ринок спирається на законодавство, яке регулює відповідні ринки Європи. Проте він є неконкурентоспроможним в умовах відкритої ринкової економіки.

Український ринок фінансових послуг залишається дуже фрагментарним із слабкою капіталізацією через нестабільні умови ведення бізнесу, незахищеність права власності та низький рівень корпоративного управління. Крім того, подальший розвиток фінансового сектору

стримують¹: існування на ринку фінансових установ, які не виконують та не прагнуть виконувати функції фінансового посередництва й створюють істотні системні ризики для сектору; недостатній рівень або повна відсутність гарантій прав захисту інтересів споживачів фінансових послуг (у тому числі позичальників) і кредиторів; низький рівень стандартів управління платоспроможністю та ліквідністю комерційних банків, дія жорстких адміністративних заходів; велика частка кредитів, виданих пов'язаним особам, на балансі банків; операційна залежність держбанків; висока концентрація активів системно важливих банків; неналежна інфраструктура ринку капіталу, у тому числі фондового ринку; обмежена кількість фінансових інструментів, зокрема хеджування ризиків; неможливість функціонування в Україні більшості міжнародних систем інтернет-розрахунків; неефективне податкове законодавство в частині оподаткування інвестиційних доходів та учасників фінансового ринку; зловживання з боку окремих фінансових установ умовами кредитних договорів; брак дієвих алгоритмів збереження та повернення активів неплатоспроможних банків; низька фінансова грамотність населення; слабка ефективність нагляду за банками та іншими фінансовими установами, що не дає можливості вчасно попередити розвиток ризиків; обмеженість повноважень та незалежності регуляторів для вжиття заходів впливу на учасників фінансового ринку; брак ефективних інструментів виведення з ринку проблемних фінансових установ.

На нашу думку, основними шляхами посилення інституційної спроможності регуляторів фінансового сектору, адаптації до відкритої економіки є: забезпечення інституційної та фінансової незалежності регуляторів та Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (ФГВФО); посилення інституційного контролю роботи регуляторів; підвищення ефективності інструментів впливу регуляторів на учасників ринку; трансформація регуляторів та перерозподіл функцій; перехід до нагляду на підставі оцінки ризику; посилення внутрішнього контролю регуляторів; налагодження комунікацій регуляторів зі споживачами та учасниками фінансового сектору; підвищення ефективності протидії зловживанням; підвищення ефективності регуляторів та ФГВФО у частині роботи з проблемними активами на фінансовому ринку (у тому числі шляхом налагодження роботи Ради з фінансової стабільності); посилення координації

¹ Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020 року: затв. постановою Правління Національного банку України від 18.06.1995 № 391. URL: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=32802659; <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0391500-15>.

між регуляторами фінансового сектору; покращання координації між регуляторами та учасниками фінансового сектору на базі саморегулюваних організацій; упровадження єдиних стандартів звітності та обміну інформацією; забезпечення можливості використання ІТ-технологій учасниками фінансового сектору; імплементація основних Директив ЄС у сфері регулювання фінансового сектору¹.

Наступним важливим напрямом адаптації системи управління фінансовим сектором до потреб відкритої економіки є виявлення та систематизація зовнішніх ризиків і запобігання їм, насамперед побудова ризик-орієнтованої системи регулювання фінансового сектору.

У сучасній науковій літературі надаються різні визначення та класифікації ризиків. Причому їхній сенс у будь-якому разі зберігається, а змінюється лише сфера, де виявляються певні ризики. Під ризиками варто розуміти настання або ймовірність настання низки несприятливих явищ, розгортання тенденцій, які можуть спричинити руйнацію фінансово-економічних суб'єктів, збитки у вигляді втрати або знецінення активів, деградацію процесу відтворення, банкрутство, необхідність додаткових витрат, втрачену вигоду тощо.

Залежно від зміни внутрішнього й зовнішнього навколишнього середовища ризики здатні посилювати або послаблювати свій вплив на процес відтворення та його суб'єктів. Всі ці ознаки можуть бути властиві ризикам на мікро-, макро- та національному рівні. Однак якщо накопичення ризиків до критичних масштабів на рівні корпорації торкається інтересів її власників, партнерів та персоналу, на рівні державних установ – інтересів окремих суб'єктів господарювання й управління, то на рівні країни – інтересів держави, що загрожує їй банкрутством, зниженням міжнародного авторитету та ін. Очевидно, що відсутність моделі діагностування ризиків та управління ними або невчасне чи непрофесійне вжиття заходів щодо недопущення чи подолання несприятли-

¹ Директива 2004/39/ЄС Європейського парламенту та Ради; Директива 2004/109/ЄС Європейського парламенту та Ради (Директива Комісії 2007/14/ЄС); Директива 97/9/ЄС Європейського парламенту та Ради; Директива 2003/6/ЄС Європейського парламенту та Ради; Директива Комісії 2004/72/ЄС; Директива Комісії 2003/125/ЄС; Регламент Комісії (ЄС) 2273/2003; Регламент (ЄС) № 1060/2009 Європейського парламенту та Ради; Директива Комісії 2010/43/ЄС; Директива 2009/65/ЄС Європейського парламенту та Ради; Директива 2007/36/ЄС Європейського парламенту та Ради; Четверта Директива Ради 78/660/ЄЕС; Сьома Директива Ради 83/349/ЄЕС; Регламент (ЄС) № 1606/2002 Європейського парламенту та Ради; Директива 2004/25/ЄС Європейського парламенту та Ради та ін.

вих подій, які спричиняють настання ризик-ситуації на суспільному рівні, обходиться країні набагато дорожче, ніж наявність вад у системі управління ризиками на нижчих ієрархічних рівнях.

Ключовою проблемою функціонування сучасного фінансового сектору є самопідтримуваний процес накопичення ризиків та їхній системний характер. Висока ризиковість окремих фінансових інструментів та операцій на цьому ринку зумовлюють необхідність формування ризик-орієнтованої системи його регулювання, спрямованої на раннє виявлення ризиків, запобігання їх накопиченню та подолання наслідків кризових тенденцій.

Такий підхід має безпечний характер, дає можливість істотно знизити витрати регулювання й забезпечує адекватність ризик-орієнтованої системи регулювання високої волатильності сучасних фінансових ринків.

Для формування ризик-орієнтованої системи регулювання фінансового ринку України на принципах, визначених у документах міжнародних організацій, слід розробити і законодавчо затвердити відповідну програму, що включатиме: прогноз накопичення системних ризиків за різних варіантів фінансово-кредитної політики; план заходів держави, спрямований на мінімізацію системних ризиків, а також оперативних дій у разі настання кризи; програму реструктуризації та розвитку фінансового ринку з метою зниження ризиків; систему заходів управління ризиками (зокрема підвищення капіталізації фінансового ринку та окремих його учасників); план створення системи моніторингу й оцінювання системного ризику, покликаної визначати та оцінювати ймовірність накопичення в економіці високоризикових короткострокових зобов'язань, критичне зниження ліквідності у банківській системі, можливість спекулятивних атак і раптової втечі капіталу, підвищення інформаційної прозорості ринків, здатність регуляторів реалізовувати запобіжні заходи для запобігання настанню кризової ситуації; послідовність реалізації рекомендацій “найкращих” міжнародних практик і стандартів, розвиток програм інформаційного обміну між вітчизняними та зарубіжними фінансовими регуляторами, створення на цих засадах системи ризик-менеджменту для попередження та послаблення майбутніх криз; напрями вдосконалення інституційної структури регулювання фінансового ринку (зокрема, розгляд можливостей формування мегарегулятора або робочої групи, створення системи контролю за виконанням пруденційних заходів)¹.

¹ Горбачова А. О. Формування ризик-орієнтованої системи регулювання фінансового ринку України : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08. Ірпінь, 2014

Для України, з урахуванням досвіду запобігання фінансовим ризикам у країнах ЄС, необхідно розв'язати низку проблем, зокрема: ліквідація (реорганізація) фінансових установ, котрі не виконують та не прагнуть виконувати функції фінансового посередництва й створюють суттєві системні ризики для сектору; забезпечення гарантій прав захисту інтересів споживачів фінансових послуг (у тому числі позичальників) і кредиторів; підвищення вимог до стандартів управління платоспроможністю та ліквідністю комерційних банків, введення жорстких адміністративних заходів; запобігання наданню кредитів пов'язаним особам; попередження операційної залежності державних банків; запобігання високій концентрації активів системно важливих банків; розвиток інфраструктури ринку капіталу, зокрема фондового ринку; розширення переліку фінансових інструментів, у тому числі хеджування ризиків; забезпечення можливості функціонування в Україні більшості міжнародних систем інтернет-розрахунків; запровадження дієвих алгоритмів збереження та повернення активів неплатоспроможних банків; підвищення фінансової грамотності населення; підвищення ефективності нагляду за банками та іншими фінансовими установами, що дасть можливість вчасно попередити розвиток ризиків; запровадження ефективних інструментів виведення з ринку проблемних фінансових установ.

8.2. ІНСТРУМЕНТИ ЗАЛУЧЕННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ВІДПОВІДНО ДО СТАНДАРТІВ ЄС

Євроінтеграційні процеси зумовили необхідність реформування фінансового сектору економіки, зокрема в сегменті державних фінансів і ринків капіталів. У частині реформування названих ринків для фінансової системи України важливою є імплементація норм Директиви 2014/65/ЄС Європейського парламенту і Ради про ринки фінансових інструментів від 15.05.2014¹. Ця Директива разом із Регламентом (ЄС) № 600/2014² є інструментом формування загальноєвропейських правових рамок із метою регламентації окремих аспектів функціонування

¹ Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and Directive 2011/61/EU. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0065&qid=1488912681766&from=EN>.

² Regulation (EU) No 600/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Regulation (EU)

ринку фінансових інструментів ЄС. Нею запроваджуються детальні вимоги, зокрема щодо умов і процедур надання дозволу і функціонування для інвестиційних компаній; забезпечення інвестиційних послуг чи діяльності компаній третіх країн через створення філій у ЄС; надання дозволу і функціонування регульованих ринків відповідних фінансових інструментів; призначення, повноважень і умов здійснення контролю відповідними компетентними органами, а також їхнього співробітництва і обміну досвідом та інформацією.

У рамках імплементації норм Угоди про асоціацію між Україною та ЄС потрібно забезпечити диверсифікацію фінансових інструментів відповідно до міжнародного стандарту фінансової звітності 9 “Фінансові інструменти”¹. Прийняті в ЄС фінансові інструменти є важливим заходом для усунення прогалів у фінансуванні за рахунок використання державних і приватних коштів при мінімізації спотворень ринку.

Фінансові інструменти, які обертаються на окремих сегментах фінансового ринку в європейських країнах, характеризуються різноманітністю, що доцільно імплементувати у вітчизняне законодавство. Комплексною програмою розвитку фінансового сектору України до 2020 р. передбачено запровадити нові та розвивати наявні інструменти (зокрема похідні) фінансового сектору². Насамперед ідеться про інноваційні інструменти (фінансові інновації)³ для залучення капіталу (фінансових ресурсів) на розвиток реального сектору.

В Україні стримуючим фактором економічного зростання є дефіцит фінансування інфраструктурних об’єктів. З метою подолання розриву між потенційною потребою в інвестиціях і реальними обсягами фінансування інфраструктурних об’єктів доцільно використовувати новий

№ 648/2012. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0600&from=EN>.

¹ Міжнародний стандарт фінансової звітності 9 “Фінансові інструменти”. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/929_016.

² Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020 року: затв. постановою Правління Національного банку України від 18.06.1995 № 391. URL: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=32802659; <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0391500-15>.

³ Фінансова інновація означає якісний стрибок у наших уявленнях, який зумовлює виникнення зовсім нової, революційної технології; новий поворот у використанні вже відомої ідеї; об’єднання вже відомих технологій чи процесів для створення інструменту, що пристосований до будь-якої конкретної ситуації. Див.: Фінансовий інжиніринг / за ред. О. М. Сохацької. Київ : Кондор, 2011. С. 121.

механізм залучення інвестиційних ресурсів – випуск інфраструктурних (проектних) облігацій, які широко застосовуються в багатьох країнах.

У березні 2010 р. Європейський парламент прийняв резолюцію щодо проведення Європейською комісією оцінки наявних фінансових механізмів залучення коштів та визначення інноваційних фінансових інструментів для підтримки розвитку публічно-приватного партнерства (ППП). За результатом дослідження запроваджено “Ініціативу проектних облігацій” по всьому Європейському Союзу.

Інфраструктурні (проектні) облігації визначаються як корпоративні облігації, що розміщуються підприємством, державою, муніципалітетом для фінансування створення та/або відновлення (реструктуризації, модернізації інфраструктури, які здійснюються відповідно до договору, укладеного в рамках публічно-приватного партнерства).

Цей інструмент залучення ресурсів застосовується відповідно до Регламентів (ЄС) № 1316/2013¹ та № 966/2012² Європейського парламенту і Ради для фінансування реалізації Стратегії ЄС 2020, зокрема з метою полегшення доступу до фінансування суб’єктів, які здійснюють заходи, що сприяють проектам, котрі становлять спільний інтерес, як визначено в регламентах (ЄС) № 1315/2013 і (ЄС) № 347/2013 та в Положенні про керівні принципи транс’європейських мереж у сфері телекомунікаційної інфраструктури тощо.

Функціонування через емісію інфраструктурних облігацій дає змогу позичальникові отримати безпосередній (без посередників) доступ до фінансових ресурсів інфраструктурних та приватних інвесторів. Важливу роль у цьому відіграють рейтингові агенції, які оцінюють ризиковість проекту й встановлюють кредитний рейтинг облігацій, що показує рівень привабливості інвестицій. Проектні облігації за значного обсягу емісії мають високий ступінь ліквідності, що може спричинити зниження вартості фінансування порівняно із синдікованими кредитами.

У міжнародній практиці випуску та обігу інфраструктурних облігацій виокремлюються такі їхні особливості порівняно з традиційними корпо-

¹ Regulation (EU) No 1316/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 establishing the Connecting Europe Facility, amending Regulation (EU) No 913/2010 and repealing Regulations (EC) № 680/2007 and (EC) № 67/2010. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R1316>.

² Regulation (EU, Euratom) No 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. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1488984795108&uri=CELEX:32012R0966>.

ративними облігаціями: цільове використання коштів; інституційні (пенсійні фонди, страхові компанії) та інші консервативні інвестори як основні стейкхолдери, що здійснюють вкладення в інфраструктурні облігації; довгостроковий період обігу, прив'язаний до терміну будівництва (модернізації інфраструктурного об'єкта) і до періоду введення його в експлуатацію (окупність, що в середньому становить 15–25 років, тоді як строк погашення банківського кредиту 7–10 років); забезпечення облігаційного випуску, в тому числі державними гарантіями, заставою майнових прав, страхуванням ризиків, банківськими гарантіями та іншими засобами забезпечення¹; вартість облігаційного фінансування нижча за банківські кредити, що може сприяти поліпшенню співвідношення “ціна – якість” проекту ППП та знизити вартість проекту загалом; механізм фінансування проектними облігаціями, котрий дає змогу встановити фіксовану процентну ставку, що усуває хеджування процентних ставок².

У світовій практиці поширений випуск державних або муніципальних облігацій, джерелом виплат доходу за якими є надходження від використання конкретного інфраструктурного об'єкта, створеного або модернізованого на залучені в результаті облігаційної позики грошові кошти. Такі облігації випускаються в країнах Європи (revenue bonds, industrial revenue bonds тощо). Майже всі країни, де застосовуються проектні облігації, надають податкові пільги проектним компаніям та державні гарантії позичальникам із метою підвищення привабливості цих фінансових інструментів та залучення інвесторів. Також майже в усіх країнах поширене страхування як спосіб забезпечення проектних облігацій та зниження ризику, що дає змогу підвищити інвестиційну привабливість боргового інструменту та проекту в цілому.

Верховною Радою України 10 жовтня 2013 р. було прийнято у першому читанні законопроект “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо емісії цінних паперів”, яким запроваджувалися поняття “корпоративні облігації” та їхні нові види: інфраструктурні, біржові, концесійні³. Однак у законопроекті містилося замало інформа-

¹ Никифорок О. І., Чукаєва І. К. Інфраструктурні облігації як інструмент залучення інвестицій для потреб модернізації в практиці зарубіжних країн. *Ефективна економіка*. 2014. № 4. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2926>.

² Овсянникова Я. Проектні облігації в фінансуванні публічно-приватного партнерства в Україні. / *Вісник КНУ ім. Тараса Шевченка. Сер.: Економіка*. 2014. № 11. С. 46.

³ Про внесення змін до Закону України “Про цінні папери та фондовий ринок” щодо розвитку ринку облігацій : законопроект. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=52408&pf35401=316799>.

ції про особливості емісії та її умови, обіг цінних паперів, зокрема не визначалися терміни погашення таких зобов'язань, а також способів забезпечення виконання емітентом інфраструктурних зобов'язань.

На нашу думку, термін погашення облігацій повинен відповідати тривалості проекту ППП, а способи забезпечення виконання емітентом зобов'язань – одному зі способів забезпечення, застосовуваних у світовій практиці. Серед цих способів: акредитив першокласного банку; формування резерву; державна чи муніципальна гарантія; страхування ризику відповідальності за невиконання зобов'язань; застава прав вимоги за концесійною угодою; застава прав вимоги надходжень від користувачів об'єктом (дохід від експлуатації відбудованого чи реконструйованого інфраструктурного об'єкта); акумулювання грошових коштів, отриманих у ході облігаційної позики, на спеціальному довірчому рахунку довірителя; застава грошових коштів, розміщених на депозиті, у розмірі надходжень від експлуатації інфраструктурного об'єкта та (або) отриманих від розміщення облігацій в обсязі, достатньому для забезпечення виконання зобов'язань емітента за облігаціями в поточному році; поступка прав вимог на користь власника облігацій за договором емітента-концесіонера; безпосередній контроль регулятора (орган державної влади) за розміщенням і виконанням зобов'язань за інфраструктурними облігаціями; застава нерухомого майна; поступка прав вимог за договорами з користувачами інфраструктурного об'єкта; хеджування валютних ризиків.

Застосування механізму інфраструктурних облігацій в Україні сприятиме активному будівництву та модернізації об'єктів виробничої інфраструктури, заміщенню державних інвестицій приватними, реалізації взаємовигідних схем співпраці держави та приватних підприємницьких структур. Основними споживачами облігацій мають стати консервативні інвестори (недержавні пенсійні фонди, страхові компанії). Це пов'язано насамперед із тим, що вимоги до складу та структури їхніх активів є доволі жорсткими (пенсійні накопичення можуть інвестуватися лише в цінні папери, внесені до вищого котирувального списку), і тому в умовах фінансової кризи їхні можливості щодо інвестування накопичених коштів постійно зменшуються.

В європейській практиці для фінансування великих інфраструктурних об'єктів використовуються компенсаційні та субординовані кредити. Компенсаційні кредити – це зовнішньоторговельні угоди, за якими покупець товарів або послуг оплачує їхню вартість поставками інших товарів або наданням послуг. У переліку вказуються кількість і ціни то-

варів (послуг). За незбалансованості взаємних поставок передбачається, що надлишок може втрачатися в країні-кредиторі або частково оплачуватися готівкою. Компенсаційні угоди найчастіше укладають при будівництві значних об'єктів. У цьому випадку країна отримує від іноземних банків довгострокові кредити для оплати зарубіжним фірмам товарів, що йдуть на будівництво цих об'єктів. Кредит погашається за рахунок експорту частини продукції, виготовленої на споруджених об'єктах.

Згідно з Регламентом (ЄС) № 806/2014¹ Європейського парламенту та Ради субординовані кредити (капітальні інструменти) віднесено до другого рівня фінансових інструментів (якщо вони відповідають нормам ст. 63 Регламенту (ЄС) № 575/2013).

Субординований кредит, якщо він не оформлений у вигляді боргових цінних паперів, обліковується як звичайний довгостроковий інвестиційний кредит, але має певні особливості: виплати процентів за такими кредитами може бути призупинено (якщо це передбачено угодою) у разі запровадження режиму санації позичальника, браку позитивного фінансового результату в позичальника за відповідний період, з ініціативи банку; у разі ліквідації позичальника сплачується в останню чергу, тобто після того як буде задоволено вимоги решти кредиторів, але до задоволення вимог акціонерів. Такі кредити здебільшого є довгостроковими або не мають визначеного строку (безстрокові). У разі безстрокового кредиту в угоді вказується, що погашення основного боргу може здійснюватися лише з ініціативи позичальника. Процентна ставка за субординованими кредитами може бути фіксованою, плаваючою або змішаною, коли частина її залежить від прибутку, а решта – фіксована. Якщо ставка складається з фіксованої та плаваючої частини, процентні платежі нараховуються у звичайному режимі.

Перспективним напрямом розвитку фінансового ринку є розвиток такого інноваційного інструменту, як кредитні онлайн-платформи². Це

¹ Regulation (EU) No 806/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2014 establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a Single Resolution Mechanism and a Single Resolution Fund and amending Regulation (EU) № 1093/2010. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1488986573343&uri=CELEX:32014R0806>.

² Федорчук А. Кредити без посередників. *Дзеркало тижня*. 2016. 2 лип. URL: <http://gazeta.dt.ua/business/krediti-bez-poserednikiv-vitchiznyanim-pozichalnikom-proponuyut-samim-shukati-sobi-kreditoriv-.html>.

унікальне поєднання технологічних ноу-хау, цифрового досвіду у сфері маркетингу, складних алгоритмів кредитного андеррайтингу¹ (придбання цінних паперів нових випусків із метою подальшого розміщення (продажу) на первинному ринку), стратегічної спрямованості та агресивного підприємництва. В Європейському Союзі активно використовуються P2P-платформи кредитування, котрі становлять спеціалізовані фінансові сервіси надання позик (споживчих, іпотечних, бізнесу і т. ін.), у яких роль кредитора відіграє не приватна кредитна організація або банк, а фізичні особи чи інституційні інвестори. Тобто кредитні платформи об'єднують кредиторів і позичальників, при цьому кредитні ризики (наприклад, неповернення грошей) здебільшого припадають на інвесторів. Самі сервіси проводять скоринг (перевірку й оцінювання кредитоспроможності) позичальників. P2P-платформи надають широкий спектр послуг: бізнесу (у тому числі мікробізнесу²); рефінансування освітніх кредитів; рефінансування дебіторської заборгованості; іпотечні заставні кредити та ін. Основна перевага P2P-кредитування – відсутність дорогого посередника. Всі операції здійснюються через інтернет-платформи, які існують за рахунок мінімальної плати за розміщення заявок або разової щомісячної комісії.

Світовий ринок P2P – один із сегментів роздрібного кредитування, що зростає найшвидшими темпами. Кредитні платформи в розвинутих країнах уже сформовані, стандартизовані й активно використовуються для стимулювання розвитку економіки. Обсяг ринку P2P у світі зріс із 1,2 млрд дол. США у 2012 р. до 64 млрд дол. США у 2016 р.³

В Україні з 1 березня 2016 р. Приватбанк у партнерстві з Mastercard започаткував надання невеликих роздрібних P2P-кредитів – “Сервіс вигідних вкладень”. За оцінками банку, фінансування бізнесу за допомогою P2P-платформ дасть Україні можливість залучати на підтримку

¹ Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/611/EEC and 93/6/EEC and Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 93/22/EEC. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1488988157417&uri=CELEX:32004L0039>.

² European Parliament resolution of 11 December 2012 on financing EU SMEs' trade and investment: facilitated access to credit in support of internationalisation (2012/2114(INI)). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1488987643372&uri=CELEX:52012IP0469>.

³ Ринок P2P-кредитування в Україні. *Укрфінстрах*. 2016. 15 груд. URL: <http://ufi.net.ua/ua/novyny-rynku/256-rynok-p2p-kredytuvannia-v-ukraini-dosiah-5-mlrd-hrn-svitovyi-rynok-otsiniuiut-v-usd-64-mlrd>.

підприємництва додаткові ресурси (протягом 2016 р. – понад 20 млрд грн), що сприятиме створенню 1 млн робочих місць¹.

Розвиток прямого кредитування в сегменті малого бізнесу може стати мейнстримом для України. Фінансова підтримка самозайнятості населення – це один із шляхів вирішення соціальних питань і піднесення економіки.

P2P-кредитування більш ризикований сегмент інвестування. У нашій країні немає спеціального законодавства, що його регулює. P2P-платформи не вносять до ФГВФО резервних сум на випадок банкрутства. Сьогодні ці платформи використовують договір оферти, принцип якого прописаний у Цивільному кодексі України.

Необхідно законодавчо врегулювати P2P-кредитування. Для зниження його ризику банки мають виступати як партнери, що забезпечують фінансову підтримку та надають певні гарантії, проводячи додатковий скоринг угод² і водночас здійснюючи страхування кредитів з урахуванням майбутнього доходу.

Одним із найпоширеніших способів інвестування на сучасних розвинутих фінансових ринках є використання похідних інструментів, так званих деривативів. Особливістю останніх є те, що їхня інвестиційна віддача залежить від фінансових інструментів, від яких вони походять, тобто їх обіг пов'язаний з обігом базових фінансових активів. Деривативи спрямовані на створення механізмів захисту виробників і споживачів від ризиків із погляду умов придбання та реалізації товарів і фінансових інструментів, допомагаючи уникати цінових ризиків суб'єктам, котрі не бажають ризикувати. Названі фінансові інструменти дають змогу розділити на складові ризику, властиві базисним інструментам, і одночасно перерозподілити їх між учасниками угоди. Це дає змогу торгувати ризиками окремо від базисних інструментів, тобто здійснювати трансфери цінових ризиків.

Ринок деривативів є одним із факторів ефективного розвитку фінансового ринку та впливає на функціонування реального сектору економіки. Найпоширенішими видами деривативів є свопи, ф'ючерсні, форвардні та опціонні угоди, котрі мають спільну основу. Всі вони

¹ ПриватБанк пропонує банківському співтовариству використовувати мікрофінансування для реальної підтримки малого бізнесу. URL: <https://privatbank.ua/news/p>.

² Как не “прогореть” на выдаче “народных” кредитов. *Деловая столица*. 2016. 6 мая. URL: <http://www.dsnews.ua/economics/kak-ne-progoret-na-vydache-narodnyh-kreditov-30042016110700>.

пов'язані з купівлею-продажем певного активу у визначений час у майбутньому за наперед обумовленою ціною. Ця ціна називається форвардною, на відміну від ціни продажу активу на реальному ринку в певний момент часу (поточної ринкової ціни, або ціни спот).

Найбільш ліквідним фінансовим інструментом на ринку є ф'ючерсна угода, яка передбачає оплату цінних паперів через певний час після укладання угоди за ціною, наперед визначеною в контракті. Мета угоди – отримання різниці в цінах або курсах з моменту укладення угоди до моменту її реалізації. Форвардні контракти – різновид операції купівлі-продажу товарів із постачанням їх через певний, передбачений угодою, час і з оплатою за ціною (курсом) на момент укладання контракту. Свопи, опціони – зафіксоване біржовою угодою (контрактом) право (але не зобов'язання) купувати або продавати цінні папери на певних умовах у майбутньому з фіксацією ціни на час укладання угоди або на час придбання цінних паперів. Це право придбання акцій за твердою (нижчою від ринкової) ціною, яке підприємство надає своїм працівникам.

Ефективним фондовим інструментом залучення довгострокових фінансових ресурсів є такий похідний фінансовий інструмент, як конвертовані облигації, що мають ознаки боргових зобов'язань і акцій¹. Умови випуску цього цінного папера передбачають конвертацію в акції (обмін на акції того самого емітента). Конвертовані облигації забезпечують інвесторові додаткові можливості, а отже, і вищу надійність, ніж звичайні незабезпечені облигації, оскільки він отримує право в будь-який час протягом терміну, на котрий випущена облигація, обміняти її на акції емітента. Ринкова вартість конвертованих облигацій прив'язана до курсу акцій і здатна істотно відриватися від номіналу навіть за незмінних процентних ставок. Цей зв'язок проявляється після того, як початковий ринковий курс акцій перевищить курс конверсії (ціна акцій, за якою емітент зобов'язався обмінювати конвертовані облигації на акції). До цього моменту ринкова вартість конвертованих облигацій формується під дією тих самих факторів, що утворюють ринковий курс звичайної акції. На фондових ринках популярність конвертованих облигацій циклічна і залежить від домінуючої тенденції в динаміці біржової кон'юнктури. У разі довгострокового зниження загального рівня курсової вартості акцій конвертовані облигації втрачають привабливість. І навпаки, при переважанні зростаючої тенденції перспективи емісії конвертованих облигацій

¹ Луценко Ю., Фещенко В. Сучасні інструменти для фінансування аграрного сектору економіки. *Україна фінансова*. URL: http://www.ufin.com.ua/analit_mat/sdu/132.htm.

поліпшуються. З позиції інвестора, ці папери можуть характеризуватись як такі, що об'єднують найкращі риси двох головних сегментів фондового ринку – облігаційного й акціонерного. Власник конвертованих облігацій піддається меншому ризику, ніж акціонер, і до того ж здобуває переваги, які є тільки у власників акцій, – користуватися результатами підвищення їхнього курсу. За несприятливої динаміки курсової вартості акцій власник конвертованих облігацій не тільки втрачає переваги, а й зазнає прямих збитків, оскільки за такими облігаціями встановлюється менший процент, ніж за звичайними, які випускаються на той самий термін обігу. Якщо немає можливості обміняти їх на акції, власники конвертованих облігацій отримують менший дохід.

Розвиток ринку деривативів в Україні залежить від прийняття відповідної нормативної бази та загального розвитку економіки. Реформування фінансового ринку в частині розвитку ринку похідних фінансових інструментів має супроводжуватися запровадженням адекватних норм регулювання діяльності економічних суб'єктів. Однією з проблем, вирішення якої може створити підґрунтя для проведення ефективних реформ на ринку таких інструментів, є вирішення питань транспарентності та фінансової грамотності.

Для фінансування інноваційної діяльності в європейських країнах застосовується новий інструмент – інноваційний (дослідницький) ваучер – сертифікат, що надає право його держателю (підприємству, фізичній особі) отримувати від наукової або консалтингової організації підтримку в реалізації свого інноваційного проекту¹. В деяких європейських країнах, наприклад у Нідерландах, інноваційні контракти застосовуються як специфічна форма національної програми інноваційного розвитку.

У ЄС існує низка фінансових інструментів у вигляді фондів, зокрема гарантійних, спеціальних програм (GIF(CIP)G; EFG(COSME); CEF, Innov Fin; EASI-G; NCFE; FEMIP; GGE; IFCA та ін.)², метою яких є поставки капіталу для інноваційного малого й середнього бізнесу; мікрофінансування для вразливих груп населення, котрі перебувають у складних умовах і хочуть створити власний бізнес; фінансування про-

¹ Киселев В. Н., Яковлева М. В. Инновационный контракт как инструмент частно-государственного партнерства. *Инновации*. 2012. № 12. С. 10–24.

² Commission Staff Working Document. Activities Relating To Financial Instruments / Accompanying The Document (Report From The Commission to the European Parliament and the Council. On Financial Instruments Supported by the General Budget According to Art. 140.8 Of The Financial Regulation as at 31 December 2015 (COM(2016) 675 final). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016SC0335&qid=1487855388030>.

ектів енергоефективності та розвитку відновлюваних джерел енергії; фінансова підтримка проектів із високою доданою вартістю в стратегічно важливих галузях (транспорті, енергетиці тощо).

Україна приєднається до Програми COSME “Конкурентоспроможність підприємств малого і середнього бізнесу”, яка реалізується в рамках Стратегії “Європа 2020”. Загальний бюджет Програми 2,3 млрд євро. Верховна Рада України 22 лютого 2017 р. ратифікувала угоду між урядом і ЄС щодо участі нашої країни в цій програмі¹.

Ратифікація угоди дасть правову основу для приєднання України до Програми COSME, спрямованої на створення сприятливих умов для розвитку малого й середнього підприємництва. Програмою передбачено надання професійних консультацій, проведення тренінгів, семінарів і різноманітних секторальних конференцій для малих і середніх підприємців, а також програми обміну, стажування та додаткові можливості пошуку партнерів у Євросоюзі.

8.3. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ЗАХИСТУ ІНВЕТОРІВ ТА СПОЖИВАЧІВ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ З УРАХУВАННЯМ ДОСВІДУ КРАЇН ЄС

У країнах Європейського Союзу та більшості інших країн, де ставиться завдання вирішити питання захисту інвесторів, існують програми (схеми) компенсації інвесторам, основною метою яких є захист коштів та фінансових інструментів інвесторів на випадок, якщо неплатоспроможність або дефолт інвестиційної компанії призведуть до неможливості повернення інвестиційною компанією таких коштів інвесторам (переважно дрібним).

У нормативно-правовому полі ЄС ці питання регулюються Директивою 97/9/ЄС Європейського парламенту та Ради про схеми компенсації інвесторам від 03.03.1997 (Investor Compensation Schemes Directive, ICSD)², яка вимагає від кожної країни-члена запровадження та офіційного визнання однієї або більше схем компенсації інвесторам, котрі б гарантували узгоджений (гармонізований) мінімальний рівень захисту,

¹ Україна присоединится к программе ЕС для малого и среднего бизнеса COSME. URL: http://ipress.ua/ru/news/ukrayna_prysoedynytsya_k_programme_es_dlya_malogo_y_srednego_byznesa_cosme_151068html.

² Директива 97/9/ЄС Європейського парламенту та Ради від 03.03.1997 про схеми компенсації інвесторам. URL: <http://www.old.minjust.gov.ua/file/31140.docx>.

принаймні для невеликого стейкхолдера, коли інвестиційна компанія буде неспроможною виконати свої зобов'язання перед клієнтами.

Згідно з Програмою діяльності уряду, Коаліційною угодою та Стратегією сталого розвитку "Україна-2020", що, зокрема, ґрунтуються на положеннях програм співпраці з МВФ та іншими міжнародними фінансовими організаціями, Україною взято зобов'язання щодо приведення національного законодавства у відповідність із законодавством ЄС. Існує необхідність імплементації в українське законодавство Директиви ICSD, котра розглядається як невід'ємна частина законодавчої бази створення єдиного ринку фінансових послуг, насамперед у частині захисту прав інвесторів. Цей нормативно-правовий акт також має на меті кращий захист активів інвесторів від ризику неправомірного присвоєння, забезпечує захист, коли втрата активів інвестора виникає внаслідок дефолту компанії через виникнення помилок або проблем у системності та контролі.

Згідно зі ст. 4 Директиви країни ЄС повинні гарантувати мінімум 90 % позову кожного інвестора проти інвестиційної компанії з лімітом не менше 20 000 євро¹.

Директивою встановлюються основні принципи, порядок, визначення та напрям для країн – членів ЄС із урахуванням індивідуального шляху, який найкраще відповідає ситуації в кожній країні. Основні відмінності компенсаційних схем такі: дата запровадження та законодавча база, організаційна структура й управління, взаємозв'язок із державними регуляторними органами, взаємозв'язок із державними схемами гарантування депозитів, вимоги до інвестиційних компаній щодо участі, кількість та види компаній, що беруть участь у таких схемах, визначення інвесторів, котрі мають право вимагати компенсації, захищені інвестиційні послуги та інструменти, тип втрат, що мають покриватися; ліміти компенсації, управління договорами, обробка претензій, фінансування тощо.

Послідовну компенсаційну схему інвесторам до ухвалення Директиви ICSD мали Італія та Великобританія. Компенсаційну схему Великобританії було створено у 1988 р., запровадження ICSD вимагало внесення певних змін у чинних договорах, оскільки вони вже відповідали нормам та в багатьох аспектах перевищували мінімальні вимоги компенсації, визначені в ICSD. Найбільші зміни в результаті запровадження ICSD передбачали розширення компенсаційного покриття інвесторам, що давало філіям компаній Великобританії можливість брати участь у таких схемах, а також скасування ліміту сукупної суми коштів, що може

¹ Директива 97/9/ЄС Європейського парламенту та Ради від 03.03.1997 про схеми компенсації інвесторам. URL: <http://www.old.minjust.gov.ua/file/31140.docx>.

бути виплачена інвесторам за певний період. В Італії компенсаційну схему було створено у 1992 р. Вона гарантувала компенсацію збитків лише італійським компаніям, причому компенсаційний ліміт становив 25 % позову до компанії, котра зазнала дефолту.

Для інших країн ЄС програми компенсації інвесторам було запроваджено після того, як вони стали обов'язковими відповідно до ICSD. Країни – члени ЄС були зобов'язані запровадити ICSD до 28 вересня 1998 р., і більшість країн це зробили у відведений проміжок часу.

Австрії, Франції та Люксембургу 30 липня 1999 р. було передано “мотивовану думку” (другий етап розгляду порушень відповідно до ст. 226 Договору ЄС) щодо незапровадження ICSD у своє законодавство, однак пізніше ці норми було внесено. У чотирьох країнах ЄС (Австрія, Німеччина, Нідерланди та Іспанія) діють окремі схеми, які гарантують компенсацію інвесторам згідно з ICSD, для кредитних установ і небанківських інвестиційних компаній. Банківські схеми в таких країнах наперед мають на меті гарантування депозитів відповідно до Директиви стосовно програм гарантування депозитів, якою встановлюються мінімальні норми компенсації клієнтам втрати депозитів, розміщених у кредитних установах, що зазнали труднощів. Ця програма дає змогу банківським установам діяти як інвестиційні компанії відповідно до обох Директив через єдину компенсаційну схему. Отже, названі країни розширили свої схеми гарантування депозитів і включили до них інвестиційний бізнес, який ведеться кредитними установами.

У всіх країнах ЄС існує єдина схема компенсації, яка стосується діяльності небанківських інвестиційних компаній та кредитних установ щодо їхнього інвестиційного бізнесу. Однак у певних випадках така схема може функціонувати в рамках того ж власника чи управління, що і схема гарантування депозитів.

Крім відмінностей у внесках від компаній, котрі виступають учасниками схем, договори фінансування компенсаційних схем в європейських країнах відрізняються такими факторами¹:

- *Резервний фонд і мінімальні вимоги до капіталу* – схеми, що фінансуються “на підставі прогнозування”, мають на меті створення резерву чи фонду для вирішення проблем компенсації в майбутньому. Така схема діє в Бельгії, Данії, Фінляндії, Франції, Німеччині, Греції, Ірландії, Нідерландах (лише відносно схеми для небанківської інвестиційної компанії), Португалії та Іспанії. Однак не всі ці країни висувують чіткі вимоги

¹ Emerging Markets Group S. A., Bolsas y Mercados Espanoles Consulting sau, atc consultants GmbH. URL: <http://www.govuadocs.com.ua/docs/3123/index-7131-3.html>.

до мінімального розміру фонду. Зокрема, чіткі вимоги до капіталу в Данії, Фінляндії, Греції та Німеччині поширюються лише на банківські схеми. У Данії та Греції вимога до капіталу перерозподіляється щороку серед компаній-учасниць, із додатковими внесками чи компенсацією попередніх внесків залежно від того, збільшила чи зменшила компанія обсяг бізнесу порівняно з попереднім роком. У Португалії компанії передають цінні папери під заставу відносно розміру свого бізнесу за певний рік. Щодо інших схем, то щорічні внески коштів компаніями передбачають збільшення резервного фонду за відсутності випадків компенсації. Однак багато країн мають неофіційну та чітку межу розміру фонду й можуть припиняти збір внесків, як тільки її буде досягнуто. У кожній країні величина резервного фонду різна. Як правило, він особливо великий, коли схема компенсації інвесторам конвергована зі схемою гарантування депозитів у єдиному фонді. Використовуючи схеми фінансування “на підставі прогнозу”, необхідно вирішити, як ефективно управляти резервним фондом та накопичувати кошти в ньому. Для забезпечення доступу до фонду його активи повинні мати низький рівень ризику та бути високоліквідними. Відповідно, більшість схем передбачає інвестиції у строкові депозити, державні облігації або інші боргові цінні папери з низьким ступенем ризику, навіть за низького рівня прибутку.

- *Право запозичення* – компенсаційні схеми можуть заповнити будь-які “прогалини” у фінансуванні шляхом позичання, і більшість схем передбачають певні права запозичення. Однак інколи вони можуть обмежуватись певними формами позики. Наприклад, за компенсаційною схемою Франції можлива позика лише від компаній-учасниць. У Швеції будь-які позики надходять із казначейства Шведського центрального уряду. Законодавство Іспанії забезпечує позичання за банківськими схемами в держави, однак не передбачає можливості комерційної позики. Попри те, що позики дозволені законодавством, небагато країн мають зовнішні інструменти позичання. Схеми Великобританії та Фінляндії є єдиними компенсаційними схемами, що зобов’язують комерційні банки брати кредит у разі необхідності. У Нідерландах Центральний банк надає безвідсоткові аванси за платежами, виплати за якими затримано та котрі сплачуються за допомогою внесків компаній.

- *Запозичення між схемами* – в окремих країнах із більше ніж однією схемою або коли схема компенсації інвесторам відокремлена від схеми гарантування депозитів організовано механізм запозичення між схемами, тобто якщо компенсаційні кошти перевищують ресурси певної схеми, в рамках цієї схеми можна позичати кошти в надлишку іншим схе-

мам. Наприклад, такі домовленості про позичання існують між п'ятьма банківськими схемами Австрії. У Великобританії три підсхеми, котрими керує схема захисту інвестицій депозитів та страхування, – вони можуть позичати одна в одної. Така сама ситуація в Ірландії, де функціонують неоднакові схеми для різних типів “провайдерів” інвестиційних послуг. У Данії теж чітко розподілено фонди, якими керує датська схема, – для кредитних установ, іпотечних банків та інвестиційних компаній – усі вони можуть надавати позики одне одному. У всіх випадках запозичення між схемами можливе лише в межах країн – дво- або багатосторонні договори позики між схемами різних країн ЄС не підтримуються¹.

• *Державне фінансування компенсаційних схем* може мати різні форми: прямі внески держави у схему, запропоновані державою безпроцентні позики або позики з низьким процентом, або гарантування довгострокової схеми. Однак пряме втручання держави в систему функціонування фондів трапляється рідко. Схемами не передбачено регулярних державних внесків, окрім невеликого річного гранту від парламенту в рамках схеми Швеції. Стосовно інших типів державного фінансування, то кілька країн чітко передбачають у рамках компенсаційних схем позичання безпосередньо від держави або позичання з державною гарантією від провайдерів комерційних кредитів. Така схема діє в Швеції, Данії, Нідерландах, Іспанії та Австрії (лише для банківських схем). Крім Нідерландів, позичання можливе лише у виняткових випадках. Решта країн не передбачають позичання чи гарантій з боку держави.

• *Страхування* – компенсаційні схеми також можуть передбачати страхування з метою виконання вимог до фінансування та запобігання ризику від компанії-учасниць. Фінські та грецькі схеми раніше використовували таке страхування на базі комерційної страхової компанії, однак, з огляду на високі премії, таку політику припинили через високу витратність. На сьогодні жодна з компенсаційних схем не має страхового покриття.

• *Інше фінансування* – як додаткове джерело фінансування в рамках компенсаційних схем Португалії та Франції передбачаються штрафи учасникам за порушення законодавства у сфері фінансових послуг. Більше того, за допомогою схем компенсації інвесторам можна відшкодувати деякі компенсаційні кошти після ліквідації компаній, що зазнали дефолту².

¹ Emerging Markets Group S. A., Bolsas y Mercados Espanoles Consulting sau, atc consultants GmbH. URL: <http://www.govuadocs.com.ua/docs/3123/index-7131-3.html>.

² *Страховота Р.* Схеми компенсування збитків інвесторів. *Матеріали Семінару з розробки нормативних актів для регулювання діяльності торговців цінними паперами, м. Київ, 25–27 липня 2012 р.* URL: http://www.finrep.kiev.ua/download/ps_training_25jul2012_3_rstrahota_ua.pdf.

У європейських країнах діють різні структури – аналоги Фонду гарантування інвестицій. Наприклад, у Чеській Республіці існує Гарантійний фонд інвестиційних компаній, котрий є юридичною особою і працює за компенсаційною схемою. Відповідно до неї компенсація виплачується клієнтам інвестиційної фірми, яка не може виконати свої зобов'язання. Учасниками фонду є інвестиційні фірми, ліцензовані Національним банком Чехії. Подібний Гарантійний фонд інвестицій також функціонує у Словаччині, діючи відповідно до Акта про цінні папери. Цей фонд покриває витрати, коли отримує скарги від клієнтів торговця цінними паперами, який не може виконати взяті на себе зобов'язання.

Відповідно до Закону “Про відкритий продаж цінних паперів”, а також згідно з Актом про Банківський гарантійний фонд діє Гарантійний фонд у Польщі. Його головною метою є забезпечення виплати коштів власникам цінних паперів та грошових рахунків, якщо оголошено про банкрутство члена Фонду або його активів недостатньо для покриття витрат на процесуальні дії. Ця установа компенсує втрати учасників і в разі звільнення члену Фонду або подання ним заяви про банкрутство.

Участь у фонді гарантування інвестицій (Fondo de garantía de inversiones, FOGAIN) обов'язкова для іспанських інвестиційних компаній, компаній, що керують індивідуальними інвестиційними портфелями та відділень іноземних інвесткомпаній, які працюють в Іспанії і не є учасниками аналогічних фондів в своїй країні. Компенсацію Фонду можуть отримати тільки приватні інвестори в разі банкрутства компанії або офіційного визнання її неплатоспроможною Іспанської комісією з цінних паперів. FOGAIN не компенсує жодних втрат інвесторів, пов'язаних із рухами фондового ринку. Максимальний розмір відшкодування – 100 тис. євро на одного інвестора¹.

В Естонії існує Гарантійний фонд, який компенсує втрати не тільки інвесторів ринку цінних паперів, а й вкладників банківських установ та недержавних пенсійних фондів і клієнтів страхових компаній. Гарантуванням інвестицій на фондовому ринку займається субфонд захисту інвесторів (СЗІ), мета якого – забезпечення захисту коштів, розміщених інвесторами через інвестиційну організацію, у разі неспроможності останньої. Виплата компенсації естонським інвесторам здійснюється тільки в разі шахрайства в інвестиційній компанії, зловживання адміністративним посадовим становищем або припущеної помилки. Разом із тим СЗІ не гарантує ком-

¹ Дерев'янкин В. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС у сфері фінансових послуг: запровадження схеми компенсації інвесторам. *Матеріали Українсько-Європейського консультативного центру з питань законодавства (UEPLAC)*. URL: <http://ueplac.kiev.ua/ua/publications>.

пенсації збитків від зниження ринкової ціни цінних паперів або банкрутства емітента. Субфонд гарантує приватним інвесторам відшкодування повної вартості інвестиції в межах 20 тис. євро на одного стейкхолдера.

У Литві необхідні компенсаційні виплати за застрахованими фінансовими зобов'язаннями перед інвесторами здійснюються фондом, що перебуває під управлінням державної установи “Страхування депозитів та інвестицій” згідно із Законом “Про страхування депозитів і грошових зобов'язань для інвесторів”. Подібний Закон “Про захист інвесторів” діє і в Латвії. Відповідно до цього нормативно-правового акта компенсація виплачується тільки тим інвесторам, котрі подали заяву до відповідної комісії із зазначенням втрати фінансових інструментів або втрат, спричинених наданням інвестиційних послуг.

Вважаємо за доцільне навести більш деталізовані приклади діяльності компенсаційних схем в окремих країнах ЄС. Відтак зупинимося на досвіді Великобританії, Румунії та Болгарії, які відповідно до загального визнання досягли високих стандартів захисту прав та інтересів інвесторів на ринку фінансових послуг (табл. 8.2).

В Україні захист прав споживачів фінансових послуг не має ознак системності: щодо споживачів послуг банківських установ його регулює Національний банк України, небанківських інституцій – Нацкомфінпослуг, а споживачів фінансових послуг із цінними паперами – НКЦПФР. Спеціальні правові способи захисту прав інвесторів передбачено в різних джерелах, що має негативні наслідки в процесі практичного застосування, закріплених законодавцем способів захисту прав інвесторів. Ці проблеми потребують розв'язання на законодавчому рівні.

Насамперед наголосимо на запровадженні механізму гарантування інвестицій учасників інвестиційних фондів та прийнятті законопроекту “Про Фонд гарантування інвестицій на фондовому ринку”, який надасть вітчизняному ринку спільного інвестування нові можливості. Запровадження компенсаційних схем стосовно професійної діяльності на фондовому ринку – як з управління активами інституційних інвесторів, так і з управління цінними паперами, обумовлено зобов'язаннями України адаптувати й гармонізувати національне законодавство відповідно до вимог законодавства ЄС (п. 7 Плану заходів щодо виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу)¹.

¹ Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2013 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.03.2013 № 157-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-2013-p>.

Таблиця 8.2

Особливості компенсаційних схем захисту інтересів інвесторів у деяких країнах ЄС

Країна	Особливості компенсаційної схеми
Великобританія	<p>Гарантійними схемами Великобританії керує Компенсаційна схема ринку фінансових послуг (Financial Services Compensation Scheme, FSCS). Її створено Управлінням фінансових послуг відповідно до повноважень, викладених в Акті про фінансові послуги та ринки 2000 р. (Financial Services and Markets Act 2000, FSMA). Схема замінила кілька компенсаційних установ, які функціонували до прийняття FSMA, включаючи Раду захисту депозитів (з 1979 р.), Схему компенсації інвесторам (з 1988 р.) та Раду захисту застрахованих (з 1975 р.). Схема керує фінансово відокремленими гарантійними підсхемами в таких сферах: депозити, страхування (life і non-life), інвестиційні установи, іпотечні консультації та загальне страхове посередництво.</p> <p>Компенсаційна схема FSCS – це остання інстанція для клієнтів уповноваженої компанії з фінансових послуг, якщо компанія стає неплатоспроможною або припиняє торговельну діяльність. FSCS лише виплачує компенсацію за фінансові втрати.</p> <p>Членство у відповідній підсхемі FSCS (або схемі країни походження, якщо можливо) є умовою визнання з боку FSA. FSCS має повноваження стягувати збори з уповноважених осіб із метою, крім інших, виплати такої компенсації. FSCS може включити до свого щорічного збору прогнозовані компенсаційні витрати на період 12 місяців із дати стягнення такого збору. За необхідності FSCS має право стягувати такий збір частіше одного разу на рік, однак існують обмеження, наприклад, у рамках схеми приймання депозитів максимальний компенсаційний збір, який може підвищуватись, – 0,3 % загальної суми захищених депозитів від установи-учасниці.</p> <p>На сьогодні максимальний рівень компенсації для різних фінансових інструментів становить 50 000 ф. ст., а саме: для депозитів, розміщених у банківських установах, будівельних спільнотах та кредитних установах на одну особу на одну компанію; для інвестицій – на одну особу на одну компанію фінансування країни походження; для страхового бізнесу за обов'язкового страхування, наприклад, громадянської відповідальності, проте за необов'язкового страхування відшкодовується 90 % претензії</p>
Румунія	<p>Фонд компенсації інвесторам Румунії (Fondul de Compensare a Investitorilor) – юридична особа, заснована як акціонерна компанія відповідно до свого статуту, який затверджено Національною комісією з цінних паперів (Comisia Nationala a Valorilor Mobiliare, CNVM). Фонд створено в червні 2005 р. з метою компенсації інвесторам на випадок, якщо члени Фонду не зможуть повернути фінансові інструменти, що належать інвесторам, які утримуються від їхнього імені з метою надання інвестиційних послуг або управління індивідуальними інвестиційними портфелями. Зауважимо, що Фонд не сплачував жодних компенсацій з часу створення.</p> <p>Основною діяльністю Фонду є збір внесків від членів та виплата компенсації інвесторам, якщо один із членів не може повернути кошти або фінансові</p>

Країна	Особливості компенсаційної схеми
Румунія	<p>інструменти, що належать інвесторам, які утримуються від їхнього імені з метою надання інвестпослуг, аж до компенсаційного ліміту, встановленого відповідно до правил CNVM.</p> <p>При створенні Фонду він налічував 73 засновники: 60 інвестиційних компаній, 10 компаній з управління, 1 посередника – кредитну установу, а також Фондову біржу Бухареста та біржу RASDAQ Electronic Stock Exchange. Початковий акціонерний капітал становив 109 500 леїв. Згодом капітал Фонду досяг 344 350 леїв (близько 95 000 євро), розподілених на 34 435 іменних акцій номінальною вартістю 10 лей, а кількість акціонерів збільшилось до 80. Акціонерами Фонду виступають посередники та компанії з управління, постійним бізнесом яких є управління індивідуальними інвестиційними портфелями. Крім того, учасники ринку, центральний депозитарій та інші суб'єкти регулювання й управління CNVM також можуть виступати акціонерами Фонду. Керує Фондом Правління, що обирається на загальних зборах акціонерів на 4 роки. Правління складається з 3 членів, юридичних осіб, уповноважених CNVM, акціонерів Фонду на підставі договору управління. Президент Правління обирається на загальних зборах акціонерів. Члени Правління призначають виконавчого директора, котрий керує основною діяльністю Фонду.</p> <p>Всі посередники, уповноважені надавати інвестиційні послуги, та компанії з управління, які керують індивідуальними інвестиційними портфелями, повинні бути членами Фонду. Посередники та компанії з управління, уповноважені в інших країнах – членах ЄС, а також їхні філії, що надають інвестиційні послуги або керують індивідуальними портфелями в Румунії на основі вільного руху послуг, можуть бути членами Фонду. Додаткове членство у Фонді компенсації інвесторам може бути розглянуто лише з метою розширення покриття претензій інвесторів, що забезпечується схемами їхніх країн походження, якщо ліміт і покриття Фонду є повнішими. На кінець 2012 р. Фонд налічував 102 члени, серед яких 71 інвестиційна компанія, 20 компаній з управління та 11 посередницьких кредитних установ.</p> <p>З метою забезпечення фінансових ресурсів для виплати компенсацій та функціонування члени Фонду повинні вносити початкові та щорічні внески. Початковий внесок дорівнює 1 % мінімального початкового капіталу, необхідного згідно із законодавством у сфері ринку капіталу залежно від виду діяльності, однак не менше ніж еквівалент 1000 євро. Щорічні внески членів Фонду обчислюються за допомогою відсотка від основи розрахунку. Ставка відсотка фіксується Правлінням Фонду до 1 березня кожного календарного року. Фонд здійснює компенсацію інвесторам з урахуванням принципів недискримінації в розмірі до компенсаційного ліміту, вказаного у Директиві 97/9/ЄС, який становить еквівалент 20 000 євро на кожного інвестора. Рівень покриття претензії інвестора дорівнює 100 %.</p> <p>Компенсація інвесторам здійснюється коли: CNVM визнано, що член Фонду з причин, які безпосередньо пов'язані з фінансовою ситуацією, не в змозі виконати свої зобов'язання за претензіями інвесторів і тому не має можливості виконати зобов'язання в найближчий проміжок часу; компетентний правовий орган, із причин, що прямо пов'язані з фінансовою ситуацією члена</p>

Закінчення табл. 8.2

Країна	Особливості компенсаційної схеми
Румунія	Фонду, прийняв остаточне рішення, яке означає для інвесторів втрату можливості використання свого права на задоволення претензій на адресу вказаної компанії. З метою відшкодування платежів, здійснених для компенсації коштів або фінансових інструментів, Фонд забезпечить перехід прав інвесторів де-юре. Відповідно, Фонд буде занесено до комітету кредиторів із сумою, що дорівнює платежам для компенсації у випадку банкрутства учасника
Болгарія	<p>Схему компенсації інвесторам у Болгарії створено наприкінці 2005 р. Учасниками схеми компенсації є інвестпосередники, у тому числі комерційні банки, ліцензовані на надання інвестиційних послуг. Окремі фінансові посередники проводять операції в обмежених рамках, що є типовим для інвестиційних банків, – прийняття та продаж випуску акцій.</p> <p>Самостійність болгарській схемі компенсації інвесторам надає Закон про відкрите розміщення цінних паперів (Law on Public Offering of Securities, LPOS). Однак є кілька аспектів, що виникли в результаті складного законодавства, яке таку автономність порушує. Болгарська схема компенсації інвесторам має моністичну систему управління. Правління, що складається з п'яти представників, визначених різними організаціями (двоє обираються Комісією з фінансового нагляду, а більшість призначається Асоціацією інвестиційних компаній та Асоціацією банків Болгарії). Схема компенсації інвесторам Болгарії передбачає два види інвестпосередників – небанківські інвестиційні посередники та комерційні банки, що мають ліцензії на надання інвестиційних послуг. Починаючи з 2007 р., компанії з управління активами також беруть участь у цій схемі.</p> <p>Максимальний ліміт за схемою компенсації становить 20 000 євро. Законодавство Болгарії передбачає фінансування схем компенсації інвесторам за допомогою авансових платежів щорічних внесків, а також збільшення їхньої суми до певного рівня або за допомогою позик на ринкових умовах</p>

Складено за: Матеріали круглого столу Національної комісії цінних паперів та фондового ринку на тему “Компенсаційні механізми захисту інтересів інвесторів. Перспективи законодавчого врегулювання” від 23.05.2013; Emerging Markets Group S. A., Bolsas y Mercados Espanoles Consulting sau, atc consultants GmbH. URL: <http://www.govuadocs.com.ua/docs/3123/index-7131-3.html>.

Перші спроби наближення вітчизняної нормативно-правової бази до законодавства ЄС було зроблено 23 серпня 2011 р., коли у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону України “Про Фонд гарантування інвестицій на фондовому ринку” № 9069, розроблений НКЦПФР. Його необхідність обумовлювалася потребою у створенні Фонду, головною метою діяльності якого стало би здійснення компенсаційних виплат інвесторам – фізичним особам, котрі втратили свої кошти¹.

¹ Про Фонд гарантування інвестицій на фондовому ринку : проект Закону України від 23.08.2011 № 9069. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF6ZX00A.html.

Зазначене питання можна вирішити лише на законодавчому рівні, на що спрямована, зокрема, Концепція проекту Закону України щодо створення компенсаційних механізмів захисту інтересів інвесторів¹.

Зауважимо, що з метою приведення законодавства України у відповідність із вимогами законодавства ЄС було розроблено альтернативний законопроект “Про Фонд гарантування вкладів та інвестицій фізичних осіб” від 28.08.2013 № 3132, згідно з яким пропонувалося створити єдиний мегафонд гарантування інвестицій. Його учасниками мали стати комерційні банки, кредитні спілки, установи накопичувального пенсійного забезпечення, торговці цінними паперами, котрі отримали ліцензію на провадження діяльності з управління цінними паперами, компанії з управління активами, що здійснюють управління активами пайового інвестиційного фонду, інвестиційні сертифікати якого емітовані шляхом публічного (відкритого) розміщення, та корпоративні інвестиційні фонди, чії акції емітовані через публічне (відкрите) розміщення ІСІ, тощо².

Окрім того, відзначимо схвалену Кабінетом Міністрів України альтернативну Концепцію проекту Закону “Про систему гарантування інвестицій фізичних осіб на фондовому ринку”³. Проект передбачає, що учасники системи гарантування інвестицій (торговці цінними паперами, які здійснюють управління цінними паперами, та КУА) самостійно обиратимуть форму участі в системі гарантування інвестицій.

Серед основних законодавчих ініціатив та змін у нормативно-правовому полі фондового ринку України слід особливу увагу сфокусувати на введенні в дію адаптивного реанімаційного документа Плану законодавчого забезпечення Реформ (ЗЗР)⁴, одним із завдань якого є визначення пріоритетних напрямів удосконалення правового регулювання відносин щодо захисту інтересів інвесторів на фондовому ринку, а також Комплексної програми розвитку фінансового сектору України до 2020 року (затвердженої постановою Правління НБУ від 18.06.2015 № 391), зокрема

¹ Концепція проекту щодо створення компенсаційних механізмів захисту інтересів інвесторів. URL: <http://old.nssmc.gov.ua/forum/viewtopic.php?id=7838>.

² Про Фонд гарантування вкладів та інвестицій фізичних осіб : проект Закону України від 28.08.2013 № 3132. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48082.

³ Про систему гарантування інвестицій фізичних осіб на фондовому ринку : проект Закону від 15.01.2014. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246980073.

⁴ Про план законодавчого забезпечення реформ в Україні : постанова Верховної Ради України від 04.06.2015 № 2986. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/509-19>.

положеннями пункту С “Захист прав споживачів та інвесторів фінансового сектору” (підвищення рівня фінансової грамотності та культури заощаджень населення; удосконалення стандартів розкриття інформації в інтересах споживачів та інвесторів фінансового сектору; модернізація законодавства в частині захисту прав споживачів та інвесторів; створення нових інструментів захисту цих прав).

На етапі наближення національного фондового ринку до європейської моделі регулювання необхідно прийняти проект Програми розвитку фондового ринку України на 2015–2017 роки “Європейський вибір – нові можливості для прогресу та зростання”¹, який розроблявся регулятором у векторі відповідності інтернаціональним нормам та стандартам, до яких прагне не лише законодавча та виконавча влада в контексті підписання угоди про асоціацію з Європейським Союзом, а й українське бізнес-середовище.

До основних напрямів формування системи захисту прав інвесторів та споживачів фінансових послуг в Україні належать: удосконалення законодавства щодо обсягу та порядку обов’язкового оприлюднення інформації надавачами фінансових послуг; координація дій установ державного регулювання надання фінансових послуг; створення асоціацій захисту прав споживачів фінансових послуг; формування мережі фінансових омбудсменів; запровадження системи компенсаційного механізму надання фінансових послуг; поширення освітніх програм для споживачів. Система захисту прав інвесторів та споживачів фінансових послуг має складатися з таких елементів: законодавчо зафіксовані повноваження державних органів щодо регулювання захисту прав; відповідність законодавства України у сфері захисту прав споживачів фінансових послуг нормативно-правовим актам ЄС; розкриття інформації фінансовими установами; вільний вибір споживача при укладенні угоди; дієвий механізм досудового розв’язання конфліктів; компенсаційні механізми; поінформованість та знання споживачів; норми захисту персональних даних споживачів; самостійні підрозділи захисту прав споживачів фінансових послуг у державних регулівних установах.

Законодавче забезпечення створення та впровадження механізму захисту інтересів інвесторів справить потужний стимулюючий вплив на вітчизняний фінансовий сектор та сприятиме поліпшенню іміджу України у світовому співтоваристві як країни, що виконує взяті на себе

¹ Проект Програми розвитку фондового ринку України на 2015–2017 роки “Європейський вибір – нові можливості для прогресу та зростання” / НКЦПФР. URL: <http://nssmc.gov.ua/fund/development/plan>.

зобов'язання навіть в умовах складної соціально-економічної та політичної ситуації. Вирішення питань захисту прав інвесторів та споживачів фінансових послуг забезпечить зростання довіри дрібних інвесторів до учасників ринку фінансових послуг, активізацію інвестицій через ринкові фінансові інструменти, що, у свою чергу, стане передумовою подальшого сталого розвитку національної економіки.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 8

Для адаптації системи регулювання фінансового сектору до потреб відкритої економіки необхідно сформувати ризик-орієнтовану систему регулювання фінансового ринку України на принципах, визначених у документах міжнародних організацій, розробити й законодавчо затвердити відповідну програму, котра включатиме: прогноз щодо накопичення системних ризиків за різних варіантів фінансово-кредитної політики; план заходів держави, спрямований на мінімізацію системних ризиків, а також оперативних дій у разі настання кризи; програму реструктуризації та розвитку фінансового ринку; систему заходів стосовно управління ризиками (зокрема, підвищення капіталізації фінансового ринку та окремих його учасників); план створення системи моніторингу й оцінювання системного ризику, покликаної визначати та оцінювати ймовірність накопичення в економіці високоризикових короткострокових зобов'язань, критичне зниження ліквідності у банківській системі, можливість спекулятивних атак і раптової втечі капіталу, підвищення інформаційної прозорості ринків, здатність регуляторів реалізовувати запобіжні заходи для недопущення настання кризової ситуації; послідовність реалізації рекомендацій найкращих міжнародних практик і стандартів, розвиток програм інформаційного обміну між вітчизняними і зарубіжними фінансовими регуляторами, формування на цій основі системи ризик-менеджменту для попередження й послаблення майбутніх криз; напрями вдосконалення інституційної структури регулювання фінансового ринку (зокрема, розгляд можливостей формування мегарегулятора або робочої групи, створення системи контролю за виконанням пруденційних заходів).

Важливим етапом розвитку інструментів залучення фінансових ресурсів на міжнародних ринках капіталу є імплементація європейського законодавства щодо регулювання ринку фінансових інструментів, а також створення передумов для функціонування єдиного інформаційного простору інвестицій, який становитиме сукупність баз та банків даних, технологій їх ведення та використання, інформаційно-телекомуніка-

ційних систем і мереж, що забезпечуватимуть інформаційну підтримку в процесі залучення фінансових ресурсів на міжнародних ринках капіталу та в МФО.

Єдиний інформаційний простір інвестицій має складатися з таких головних компонентів: інформаційні ресурси, що містять дані, відомості про кредиторів та ринки капіталу, зафіксовані на відповідних носіях інформації; організаційні структури, котрі забезпечують функціонування та розвиток єдиного інформаційного простору інвестицій, зокрема збір, обробку, зберігання, поширення, пошук і передавання інформації; засоби інформаційної взаємодії організацій, що забезпечують доступ до інформаційних ресурсів на основі відповідних технологій, які охоплюють програмно-технічні засоби і організаційно-нормативні документи.

Запропоновано напрями формування системи захисту прав споживачів фінансових послуг в Україні: удосконалення законодавства щодо обсягу та порядку обов'язкового оприлюднення інформації надавачами фінансових послуг; координація дій установ державного регулювання; створення асоціацій захисту прав споживачів послуг; запровадження мережі фінансових омбудсменів; формування системи компенсаційного механізму надання фінансових послуг; поширення освітніх програм для споживачів. Система захисту прав інвесторів та споживачів фінансових послуг має складатися з таких елементів: законодавчо зафіксовані повноваження державних органів щодо регулювання захисту прав споживачів фінансових послуг; відповідність нормативно-правових актів України у сфері захисту прав споживачів фінансових послуг європейському законодавству; розкриття інформації фінансовими установами; вільний вибір споживача при укладенні угоди щодо фінансових послуг; дієвий механізм досудового розв'язання конфліктів; компенсаційні механізми на ринку фінансових послуг; поінформованість та знання споживачів послуг; норми захисту їхніх персональних даних; самостійні підрозділи захисту прав споживачів у державних регульованих установах. Законодавче забезпечення створення та впровадження механізму захисту інтересів інвесторів справить потужний стимулюючий вплив на вітчизняний фондовий ринок та сприятиме поліпшенню іміджу України у світовому співтоваристві як країни, що виконує взяті на себе зобов'язання навіть в умовах складної соціально-економічної та політичної ситуації. Як наслідок, зросте довіра дрібних інвесторів до учасників ринку, активізуються інвестиції через різні ринкові інструменти, що, у свою чергу, стане передумовою подальшого сталого розвитку ринку цінних паперів.

Розділ 9

ВПЛИВ ДЕРЖАВНИХ БАНКІВ НА ІННОВАЦІЙНИЙ РОЗВИТОК ЕКОНОМІКИ

9.1. СТРАТЕГІЧНИЙ РИЗИК В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ БАНКАМИ УКРАЇНИ

Стратегічний ризик визначається як ризик, пов'язаний з можливістю негативних фінансових наслідків, спричинених помилковими рішеннями або рішеннями, прийнятими на підставі невідповідної оцінки, чи невиконанням правильних рішень стосовно напряму стратегічного розвитку банку. Цей ризик може суттєво вплинути на досягнення стратегічних цілей установи.

Управління стратегічним ризиком – процес визначення, оцінювання, вимірювання, моніторингу та, власне, управління ризиком у бізнес-стратегії установи. Воно передбачає оцінку того, як широкий спектр можливих подій та сценаріїв вплине на стратегію та її виконання, а також на кінцеву вартість установи. Стислий опис основних характеристик ступеня стратегічного ризику наведено в табл. 9.1.

Про складність управління стратегічним ризиком у банках свідчить тривалість процесів розгляду, узгодження та затвердження стратегічних планів для державних банків. Стратегічний ризик є, певно, найбільшим ризиком для великих банків, оскільки здатний призвести до краху установи, про що свідчить ситуація із такими системно важливими банками, як Дельта-банк та Приватбанк, а за кордоном – із корпораціями Lehman та Washington Mutual у США, HBOS, Royal Bank of Scotland та Lloyds TSB у Великобританії, ABN Amro, Fortis у Нідерландах. Довгострокове бачення розвитку державних банків надзвичайно важливе для всіх зацікавлених сторін, включаючи органи регулювання, державні відомства, широке коло платників податків та учасників ринку. Управління стратегічними ризиками спрямоване на врахування негативних фінансових наслідків, що виникають у результаті хибних рішень або рішень, прийнятих на підставі неправильної оцінки чи внаслідок неспроможності керівництва приймати відповідні рішення.

Таблиця 9.1

Градация оцінки стратегічного ризику в банку

Основні характеристики	Низький ризик	Помірний ризик	Високий ризик
Вплив стратегічних рішень на вартість банку	Практично відсутній	Помірний	Суттєвий
Постановка стратегічних цілей	Належна, з історією успішної реалізації	Як правило, з урахуванням ризиків	Відсутні, нечітко визначені, надмірно агресивні або несумісні з напрямом бізнесу
Стратегічні рішення	Завжди сумісні з визначеними цілями та толерантністю до ризику, належно реалізуються й постійно відображають чутливість банку до змін середовища	Забільшого сумісні із задіяними цілями та толерантністю до ризику, належно виконуються та демонструють чутливість до змін середовища	Наголос на істотному зростанні або розширенні може призвести до нестабільності доходів або тиску на капітал
Підтримка стратегічних рішень	Стратегії добре продумані і підтримуються належною довірою, ефективними системами управління ризиками та управлінням загалом, а також достатніми фінансовими й управлінськими ресурсами	Стратегії підтримуються адекватними фінансовими та управлінськими ресурсами; системи загального управління та ризик-менеджменту належної якості узгоджуються зі стратегічними питаннями, що постають перед установою	Стратегічні рішення можуть бути складними або дорогими для зміни; прийняті стратегічні рішення негативно впливають на фінансовий результат
Рада банку	Завжди забезпечує ефективний нагляд за плануванням і реалізацією стратегічних цілей, а правління постійно демонструє високий рівень довіри та кваліфікації в успіш-	Як правило, забезпечує ефективний нагляд за плануванням і реалізацією стратегічних цілей, а правління володіє необхідним досвідом у реалізації стратегічних рішень у межах	Показала абсолютну неефективність у нагоді за стратегічними рішеннями та якісною роботою правління

Закінчення табл. 9.1

Основні характеристики	Низький ризик	Помірний ризик	Високий ризик
Правління	Успішно виконувало цілі в минулому, з відмінною ефективністю в наданні нових продуктів та послуг, а також оцінюванні потенційних та завершених поглинань; талановите керівництво підвищує ефективність організації	Продемонструвало здатність реалізувати в минулому цілі, показує достатній рівень виконання рішення та змінення контролю; в минулому забезпечило мало високу продуктивність у просуванні нових продуктів і послуг та оцінці потенційних і завершених угод із придбання	Не має досвіду, необхідного для ефективного управління комунікацією, впровадження та модифікації стратегічних планів і забезпечення відповіданості встановленим рівням толерантності до ризику, або показало низьку продуктивність у минулому в пропозиції нових продуктів та послуг, угодах з придбання
Доведення стратегічних цілей до персоналу	Ефективно передаються та послідовно застосовуються у всій організації	Відповідно повідомляються та послідовно застосовуються у всій організації	Не можуть бути чітко представлені та послідовно застосовуватись у всій організації
Корпоративна культура, система управлінської звітності та інша інфраструктура	Ефективно підтримують стратегічні напрями та ініціативи	Обґрунтовано підтримують стратегічні напрями та ініціативи	Можуть бути недостатніми для підтримки стратегічного напрями або реагування на зміни середовища

Джерело: Strategic Risk Management V.1 – 12.12.07. Supervisory Policy Manual / Hong Kong Monetary Authority. URL: <http://www.hkma.gov.hk/media/eng/doc/key-functions/banking-stability/supervisory-policy-manual/SR-1.pdf>.

Серед державних банків стратегічно помилковими рішеннями держави були допущення цінової конкуренції між підконтрольними банками за ресурси, універсалізація бізнесу Укрексімбанку, відсутність координації стратегій уряду та банків. Для державних банків в Україні одним із ключових питань у стратегії є вибір оптимальної моделі бізнесу¹. Універсальна модель панує на сьогодні в державному секторі, і це наражає державу на розпорошування ресурсів (капіталу) через однотипність банків. Диверсифікація діяльності не завжди знижує стратегічний ризик, а навпаки, посилює його, оскільки розпорошуються ресурси.

Як зазначають британські економісти Е. Макклєнан та А. Робертс, “порівняно недавно стратегічний ризик став вирішальним явищем. Визнання того, що ізольоване управління ризиками в окремих сферах є недостатнім і багато ризиків є стратегічними за характером та впливом, зумовило виникнення цієї сфери”². Спираючись на уроки кризи Королівського банку Шотландії, британський регулятор – Управління з фінансового регулювання та нагляду (Financial Services Authority, FSA) – зазначив: у майбутньому “органи нагляду повинні провести детальний аналіз, оцінювання стратегії бізнесу компанії, аби підтвердити, що всі ризики були виявлені та запроваджене належне пом’якшення наслідків”³. Керівник Федеральної резервної системи (ФРС) США Р. Крочнер наголошує, що “ефективна загальна корпоративна стратегія поєднує комплекс заходів, які твердо планує здійснити, з адекватною оцінкою ризиків, включених до діяльності”⁴.

Оскільки цілі стратегії є довгостроковими, а середовище, де працює бізнес, постійно змінюється, то досягнення стратегічних цілей завжди дуже невизначене. Дисципліна управління стратегічними ризиками визначатиме довгостроковий успіх і навіть життєздатність банків залежно від того, як банки розглядають цю невизначеність. Стратегічний ризик залежить від сумісності стратегічних цілей установи, розроблених

¹ Любіч О. О., Бортніков Г. П., Панасенко Г. О. Аналіз бізнес-моделі державних банків в Україні. *Фінанси України*. 2016. № 10. С. 7–38.

² MacLennan A. E., Roberts A. *Making Strategies Work*. Edinburgh Business School, 2010. URL: <https://www.ebsglobal.net/EBS/media/EBS/PDFs/Making-Strategies-Work-Course-Taster.pdf>.

³ Final Report Recommendations / Independent Banking Commission. 2011. September. P. 291. URL: http://www.ecgi.org/documents/icb_final_report_12sep2011.pdf.

⁴ Kroszner R. S. *Strategic Risk Management in an Interconnected World*. 2008. October 20. URL: <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/kroszner20081020a.htm>.

бізнес-стратегій та ресурсів, використовуваних для досягнення цих цілей, і якості їх реалізації.

Розмежують стратегічний ризик вибору пріоритетів та ризик виконання. Виокремлюють два основні види стратегічного ризику¹: позиціонування компанії та виконання планів. Стратегічний ризик може виникнути з двох основних джерел: зовнішніх та внутрішніх факторів (табл. 9.2). Зовнішні фактори ризику банку важко контролювати, але необхідно їх відстежувати.

Стратегічний прорахунок часто є результатом двох чи більше факторів або їх поєднання. Наприклад, погано розроблена стратегія не призведе до стратегічної невдачі, якщо наглядова рада банку її не схвалить. Стратегічна невдача – це ситуація, коли неналежне формулювання або реалізація стратегій банком чи зовнішній тиск, що виникає внаслідок реалізації таких стратегій, призвели до значної шкоди фінансовому становищу, репутації, конкурентоспроможності або перспективі розвитку для бізнесу організації. Такий вплив може в екстремальних умовах узагалі погіршити життєздатність установи.

У результаті аналізу прогалин у системі корпоративного управління, виявлених під час глобальної фінансової кризи, Базельський комітет із банківського нагляду, формулюючи принципи посилення корпоративного управління, зазначив, що рада несе повну відповідальність за банк, включаючи затвердження та контроль виконання стратегічних цілей банку, дотримання стратегії ризику, корпоративного управління та корпоративних цінностей, а також за нагляд за вищим керівництвом. Саме рада повинна затверджувати та контролювати загальну бізнес-стратегію банку, враховуючи його довгострокові фінансові інтереси, ризики й здатність ефективно управляти ризиками². Рада має бути добре обізнаною з ринковими, економічними та конкурентними умовами бізнесу установи, а також забезпечувати, щоб стратегічний план ефективно впроваджувався та переглядався як мінімум щороку. Члени ради повинні отримувати відповідні точні та своєчасні звіти, які можуть бути належним чином використані у процесі прийняття рішень.

Незважаючи на те, що рада відіграє центральну роль у стратегії, фактична відповідальність є дещо неоднозначною. Члени ради можуть не мати необхідного досвіду або часу для здійснення надзвичайно важ-

¹ MacLennan A. F., Roberts A. Making Strategies Work. Edinburgh Business School, 2010. P. 122.

² Principles for enhancing corporate governance / Basel Committee on Banking Supervision. 2010. October. URL: <https://www.bis.org/publ/bcbs168.pdf>.

Таблиця 9.2

Зовнішні та внутрішні фактори стратегічного ризику банку

Зовнішні фактори	Внутрішні фактори
<p align="center"><i>Конкуренція</i></p> <p>Стратегічний план і бізнес-план повинні відповідати поточній та очікуваній майбутній конкуренції, конкурентні чинники мають ураховуватися при застосуванні тарифної політики та розробленні нових продуктів</p>	<p align="center"><i>Організаційна структура</i></p> <p>Важлива для реалізації стратегічних і бізнес-планів та найефективнішого виконання завдань, організаційна структура має відповідати планам банку, запобігати конфлікту інтересів керівників, акціонерів та персоналу</p>
<p align="center"><i>Зміна цільових клієнтів</i></p> <p>Зміни в демографічних показниках і профілях споживачів можуть вплинути на клієнтську базу, прибуток та потреби в капіталі установи</p>	<p align="center"><i>Робочі процеси та процедури</i></p> <p>Ці фактори дають змогу своєчасно та точно реалізувати бізнес-плани, рада та правління повинні визначати відповідальність і керівні принципи, політику й процедури внутрішнього контролю</p>
<p align="center"><i>Технологічні зміни</i></p> <p>Банк може стикнутися з ризиками зміни технологій, оскільки його конкуренти можуть розвивати ефективніші системи або послуги за менших витрат</p>	<p align="center"><i>Персонал</i></p> <p>Успіх стратегічного та бізнес-плану залежить від знань, досвіду й бачення діяльності керівництва і персоналу, що повинен мати необхідну кваліфікацію та підготовку для ефективного виконання завдань</p>
<p align="center"><i>Економічні фактори</i></p> <p>Глобальні, регіональні чи національні економічні умови впливають на рівень прибутку установи, необхідні постійне оцінювання та моніторинг економічних тенденцій і прогнозів</p>	<p align="center"><i>Інформація</i></p> <p>Адекватна, доречна, точна й своєчасна інформація забезпечує чітке розуміння позиції установи та її ринку, що позитивно впливає на формулювання стратегії, бізнес-планів і управлінських рішень</p>
<p align="center"><i>Регулювання</i></p> <p>Зміни в законах та нормативних документах здатні впливати на реалізацію стратегічних і бізнес-планів, розроблених для досягнення цілей установи, що може вимагати коригування планів для забезпечення відповідності нормам</p>	<p align="center"><i>Технологічні системи</i></p> <p>Системи повинні обслуговувати й підтримувати складні операції та потреби всіх клієнтів, а також забезпечувати конкурентоспроможність і розвиток нових напрямів бізнесу</p>
<p align="center"><i>Фактори зменшення ризиків, що сприяють реалізації стратегічного плану:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • кваліфікований склад наглядової ради й правління; • належна підготовка стратегічних та бізнес-планів; • якісний персонал і його постійна підготовка; • ефективна система управління ризиками; • доступ керівників до адекватної та своєчасної інформації; • ефективне впровадження нових продуктів або послуг 	

Складено авторами.

кої роботи з розроблення стратегії, тому на практиці рада доручає це правлінню. Проте члени правління дуже завантажені повсякденною роботою, а рутину відволікає від стратегії. Крім того, таке делегування може спричиняти конфлікти інтересів, оскільки, якщо розроблення стратегії делеговане голові правління, то він, природно, стає “господарем”, а самі виконавці контролюватимуть реалізацію стратегії. Тому правління прагне розробити комфортну для себе стратегію, яка не вимагатиме значних зусиль або реформ і забезпечить лише еволюційний розвиток банку. Водночас члени правління більше мотивовані системою винагороди на отримання прибутків та нарощування активів, а отже, можуть у плануванні стратегії віддавати перевагу авантюрним проектам або просувати дуже ризикові бізнес-ідеї. Якщо наглядова рада банку відповідає за стратегію та стратегічний ризик, потрібно поставити запитання: чи мають члени ради достатньо часу, аби вирішити неймовірно складні питання довгострокової банківської стратегії? У результаті виникає ситуація, коли рада вимушена затверджувати готову стратегію, написану під наявних виконавців (правління), а не визначати найадекватніших менеджерів для реалізації напружених планів.

Отже, для розроблення стратегії як документа банку доцільно залучати незалежних експертів, створювати за їхньою участю робочі групи за компонентами стратегічного плану. Найбільш правильним буде рішення про підготовку аналітичних доповідей для ради з обґрунтуванням ключових положень стратегії і альтернатив. Тоді члени ради матимуть можливість обґрунтовано визначати оптимальні варіанти та орієнтувати розробників стратегії. Один із членів ради, що має адекватний досвід та освіту, повинен очолювати робочу групу з розроблення стратегії, до складу якої доцільно включити членів правління, керівників ключових структурних підрозділів, принаймні двох представників ради й незалежних експертів. В Україні наглядові ради державних банків мають бути відповідальними та кваліфікованими настільки, щоб затверджувати стратегії відповідних банків. У свою чергу, правління банку повинне:

- засновувати та впроваджувати структуру стратегічного управління ризиками установи на підставі критеріїв та стандартів, встановлених радою;
- допомагати раді в розробленні стратегій для реалізації стратегічних цілей та завдань установи;
- формулювати текст стратегічного плану установи й відповідні плани його впровадження (такі як бізнес-план та операційні плани);

- забезпечувати адекватне виконання стратегічного плану установи, затвердженого радою, впроваджувати ефективну систему оцінки діяльності;
- своєчасно повідомляти раду про будь-які стратегічні проблеми та суттєві ризики, що виникають.

Необхідно, аби у банку було прийнято настанови щодо періодичності та процедури перегляду стратегії установи. Моніторинг рівня стратегічного ризику має здійснюватись як мінімум щорічно з подання звіту про стратегічний ризик для правління та ради банку. Процедури визначення та перегляду стратегії бізнесу установ спрямовані на забезпечення належної уваги до таких аспектів: сильні сторони та вади установи; можливості розвитку зовнішнього характеру; зовнішні чинники, що створюють загрозу для установи.

Стратегічний план – документ, що відображає місію та стратегічні цілі установи, як правило, протягом щонайменше чотирьох років. Належний стратегічний план повинен бути чітким і гнучким, відповідати цілям, урахувати зміни в навколишньому середовищі. Він має передбачати принаймні:

- а) аналіз зовнішнього середовища, в якому працює організація;
- б) критичний огляд інституційної діяльності, включаючи SWOT-аналіз;
- в) стратегічні цілі та завдання установи;
- г) опис системи управління ризиком установи;
- д) місію, цілі та плани дій для кожного підрозділу;
- е) кількісні параметри фінансової звітності установи на плановий період.

Стратегічне планування забезпечує процес визначення та оцінювання потенційних ризиків установи, що виникають унаслідок реалізації її стратегічного плану, та розглядає, чи має вона достатню здатність витримувати ризики. Планування також полегшує спроможність інституції вчасно реагувати на будь-які несприятливі зміни в обставинах (і внутрішніх, і зовнішніх), котрі можуть перешкоджати досягненню плану або впливати на її подальший розвиток. Процес стратегічного планування має три основні елементи: визначення стратегічних цілей і завдань; оцінка стратегічних позицій установи та розроблення стратегій; трансформація стратегії у плани дій.

Стратегічні цілі, як правило, відображають прагнення установи до досягнення зростання, рентабельності, ефективності й конкурентних переваг у межах середовища, в якому вона працює.

У банках має бути прописаний процес формулювання та затвердження стратегічного плану. Цей процес і всі відповідні процедури, включаючи обов'язки ради, правління та інших зацікавлених працівників, котрі слід чітко задокументувати, затверджуються радою і підлягають періодичному перегляду з метою забезпечення їхньої відповідності. Глибина та охоплення стратегічного плану повинні відповідати масштабам і складності бізнесу установи. У випадку банківської групи, до складу якої входять інші фінансові установи, цей план повинен бути підготовлений на консолідованій основі (тобто з урахуванням позицій дочірніх компаній).

З метою забезпечення ефективного процесу стратегічного управління ризиками кожен банк повинен розробити систему управлінської інформації, яка дасть змогу керівництву проводити моніторинг:

- 1) поточних та прогнозованих показників економіки (темпи економічного зростання, інфляція, тенденції курсу валюти тощо);
- 2) поточних та прогнозованих показників промисловості й стану ринків:
 - зростання конкуренції з приходом нових учасників ринку;
 - кількість і масштаб злиттів та поглинань;
 - зміна поведінки споживачів;
 - нові товари/замінники;
- 3) експозицій під ризиками за різними секторами економіки.

Для оцінки адекватності та доцільності моніторингу і звітів щодо стратегічного ризику банку важливо визначити: а) зміст звітів, що надаються для прийняття рішення на вищому рівні; б) їхню періодичність; в) стиль, формати звітів, аби сприяти зрозумілості; г) охоплення звітами суттєвих ризиків для реалізації стратегії.

Неадекватне планування потреби банку в капіталі та фінансуванні є перешкодою для реалізації стратегічних рішень, що може справити руйнівний вплив на діяльність установи та її здатність до досягнення стратегічних цілей і завдань. Планування капіталізації повинне бути орієнтованим на ризики та перспективним і враховувати такі чинники, як поточні й майбутні потреби установи в капіталі, очікувані капіталовкладення, прогнози виплат дивідендів, бажані рівні капіталізації та зовнішні джерела капіталу (наприклад, емісія акцій для розміщення на ринку й опціони).

Банки мають застосовувати методи перевірки на стійкість до стресів у своїх стратегічних планах та процесах управління для оцінки будь-яких потенційних загроз реалізації їхніх стратегій. Стрес-тестування зазвичай передбачає виявлення можливих подій або змін у зовнішньому середовищі та оцінку здатності установи протистояти цим наслідкам.

9.2. ІНВЕСТИЦІЙНА ПРИВАБЛИВІСТЬ ДЕРЖАВНИХ БАНКІВ УКРАЇНИ

Ступінь інвестиційної привабливості банку безпосередньо залежить, по-перше, від рівня його надійності, по-друге, від його присутності на ринку. Це зумовлено тим, що інвестор купує об'єкт, котрий має приносити йому стабільний дохід.

Після націоналізації Приватбанку Україна потрапила в лідери серед європейських країн за рівнем одержавлення банківського сектору (рис. 9.1).

Уряд України планує зменшити частку державних банків у національному банківському секторі¹. Пілотним банком для залучення інвесторів із метою участі в капіталі має стати Укргазбанк. Пріоритет треба надати інвесторові, у котрого буде висока репутація, який прийде на ринок не тільки з грошима, а й з новими технологіями і підходами. Серед можливих акціонерів Ощадбанку держава розглядає лише поважні міжнародні фінансові організації – Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) і Міжнародну фінансову корпорацію (ІФЦ),

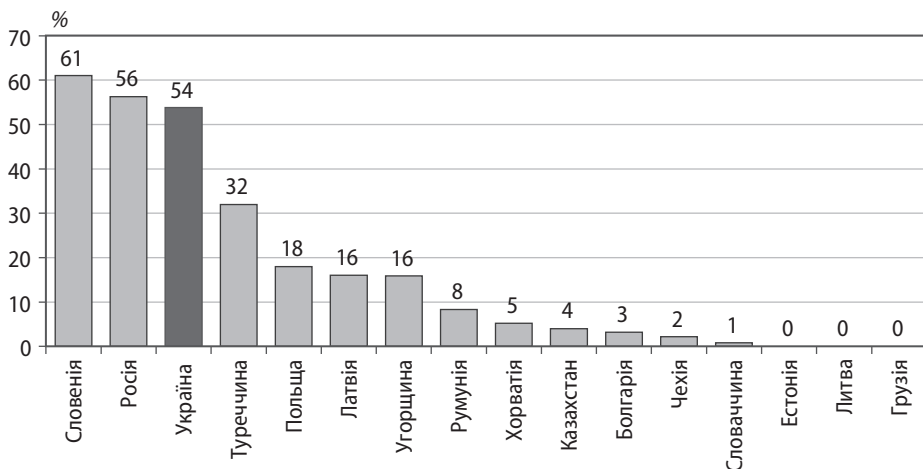


Рис. 9.1. Частка державних банків в активах національної банківської системи

Складено за: The CEE Banking Sector Report. 2017. June. URL: <http://www.rbinternational.com/ceebankingsectorreport2017>.

¹ Засади стратегічного реформування державного банківського сектору. Лютий 2016 року. URL: https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/SOB_strategy_01-15_11022016.pdf.

котрі мають кредитний рейтинг ААА і досвід інвестування та кредитування українських банків.

З метою реалізації положень Меморандуму про економічну та фінансову політику від 02.03.2017 у рамках програми МВФ із розширеного фінансування (EFF) уряд погодився з пропозицією Міністерства фінансів України щодо необхідності залучення міжнародно визнаної консалтингової компанії як радника для розроблення нової редакції засад стратегічного реформування державного банківського сектору, розглянутих на засіданні Кабінету Міністрів України 11 лютого 2016 р. Міністерство фінансів разом із публічними акціонерними товариствами “Державний ощадний банк України” та “Державний експортно-імпортерний банк України”, публічним акціонерним товариством акціонерний банк “Укргазбанк” і публічним акціонерним товариством комерційний банк “Приватбанк” мали вжити заходів до відбору міжнародно визнаної консалтингової компанії та компенсації витрат на її залучення¹.

Для аналізу інвестиційної привабливості доцільно розглянути динаміку показників діяльності державних банків у частині ліквідності, прибутковості, капіталізації, якості активів, а також мережі відділень². Корисним інструментом можуть бути рейтинги стійкості банків порталу minfin.com.ua. Проведений нами аналіз показав, що за п’ять кварталів періоду спостережень у першу десятку банків за рівнем стійкості найчастіше потрапляли Ощадбанк та Укргазбанк. Із набору показників (стійкість до стресів, лояльність вкладників, корекція аналітиків і ранг за депозитами фізичних осіб) ми обрали два – стійкість до стресів та лояльність вкладників, щоб оцінити поліпшення привабливості банків за останні два роки (рис. 9.2).

Темпи приросту кредитного портфеля державних банків у цілому вищі, ніж по системі: якщо загальний портфель усіх банків за перше півріччя скоротився на 3 %, то в державних збільшився на 5 %. Кредити юридичним особам формують ядро кредитних портфелів державних банків. Кредитна активність держбанків доволі низька, якщо зважати на частку кредитів у активах (табл. 9.3). Це зумовлено значними вкладеннями державних банків у ОВДП і депозитні сертифікати.

¹ Деякі питання реформування державного банківського сектору: розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 № 357-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/357-2017-%D1%80>.

² Детальніше про підходи до оцінки результатів діяльності банків див.: Гасанов С. С., Любич О. О., Бортніков Г. П. Діяльність банків за участю держави в капіталі у 2014 році. Київ: ДННУ “Академія фінансового управління”, 2014. 49 с.

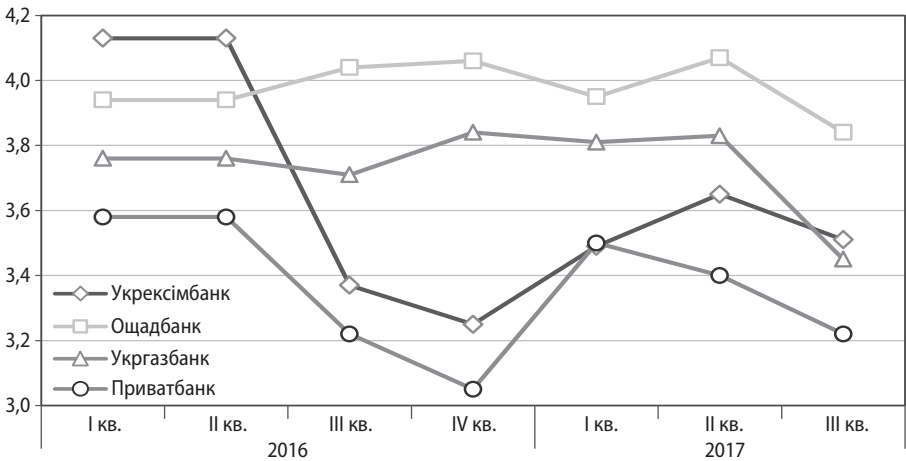


Рис. 9.2. Агрегований показник стійкості до стресів та лояльності вкладників державних банків

Складено авторами за: Рейтинг устійності банків / Минфин. URL: <http://minfin.com.ua/banks/rating>.

З точки зору привабливості для інвесторів дуже важливо, яку частину ринку вони зможуть придбати в разі придбання конкретного банку, акцентуючи увагу на ринковій позиції останнього¹. У цьому плані важливо враховувати не лише частку банку в активах і кредитах системи, а і якість кредитів. Критично високою залишається проблемна заборгованість клієнтів Ощадбанку та Укрексімбанку (табл. 9.4).

Одним із другорядних показників інвестиційної привабливості державних банків є кредитний рейтинг, однак для таких банків він зазвичай перебуває на рівні рейтингу країни (суверену) або нижче, залежно від його фінансового стану. У 2017 р. зберігається тенденція до поліпшення кредитного рейтингу України, але він залишається на рівні спекулятивного класу, не привабливого для портфельних інвесторів.

Для інвесторів в українські банки альтернативами є ринки сусідніх з Україною країн, які можуть більше відповідати рівню “апетиту до ризику”. Обираючи банки для інвестування, інституційні інвестори передусім розглядають ризик країни та встановлюють відповідні ліміти, у рамках яких розглядають інвестиції в конкретні підприємства. За класифікацією агентства Standard & Poor’s, інструмент вважається належним

¹ Дробязко А. О., Любіч О. О. Моніторинг ринкової позиції банків із державним капіталом. *Фінанси України*. 2015. № 5. С. 39–54.

Таблиця 9.3

Показники кредитної активності державних банків у 2017 р., %

Банки	Темп приросту кредитів клієнтам за 6 міс. 2017 р.	Частка кредитів клієнтам у активах	Частка кредитів юридичним особам у портфелі	Частка банку в системі за активами	Частка банку в кредитах клієнтам
За всіма банками	-3,3	53,1	85,3	100,0	100,0
Приватбанк	8,2	53,5	84,5	24,0	24,2
Ощадбанк	-1,7	37,2	94,5	15,8	11,1
Укрексімбанк	-2,0	43,8	98,7	12,4	10,2
Укргазбанк	35,7	48,1	87,1	4,3	3,9

Розраховано та складено за: Показники банківської системи / Національний банк України. URL: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=34661442&cat_id=34798593.

Таблиця 9.4

Частка прострочених кредитів в портфелях державних банків, %

Банки	Кредити юридичним особам		Кредити фізичним особам	
	01.01.2017	01.07.2017	01.01.2017	01.07.2017
За всіма банками	23,7	24,8	21,4	20,2
Приватбанк	2,7	8,8	11,8	11,0
Ощадбанк	36,5	36,1	29,7	28,1
Укрексімбанк	34,8	39,7	37,2	37,4
Укргазбанк	9,6	8,8	41,0	41,7

Розраховано та складено за: Показники банківської системи / Національний банк України. URL: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=34661442&cat_id=34798593.

Таблиця 9.5

**Кредитні рейтинги державних та іноземних банків:
довгостроковий рейтинг емітента в іноземній валюті**

Банк	Агентство	Рейтинг	Прогноз перегляду
Приватбанк	Standard & Poor's	ССС+	Стабільний
	Moody's	Сaa3	Позитивний
	Fitch Ratings	B-	Стабільний
Ощадбанк	Fitch Ratings	ССС	Стабільний
		AAukr	Стабільний
	Moody's	Сaa2	Позитивний
Укрексімбанк	Fitch Ratings	B-	Позитивний
		AAukr	Позитивний
	Moody's	Сaa3	Стабільний

Складено авторами за даними банків (<https://privatbank.ua/about/credentials>; <https://www.oschadbank.ua/ua/about>; <https://www.eximb.com/ukr/about/rates>).

до інвестиційного класу, якщо його кредитний рейтинг становить ВВВ– або краще. Облігації з рейтингом ВВ+ та нижче вважаються спекулятивними й віднесені до дуже ризикових.

Серед державних банків лише Укргазбанк не користується послугами міжнародних рейтингових агентств, оскільки не залучає кредити на світових ринках (довгостроковий рейтинг встановлено лише за національною шкалою агентством “Експерт-Рейтинг” на рівні uaAA+, прогноз стабільний). У рішеннях про інвестиції, іноземні інвестори, на наш погляд, не будуть надто покладатися на рейтинги національних агентств (табл. 9.5).

Динаміку кредитних рейтингів суверена доцільно порівнювати з мінливішим індикатором – значення свопів кредитних дефолтів (СКД) або премії за ризик дефолту. У випадку невиконання зобов'язання покупець СКД отримує компенсацію (як правило, номінальну суму кредиту), а до продавця СКД переходить володіння непогашеною позицією. Рівень СКД за облігаціями України значно знизився порівняно з піковим значенням 4538 у березні 2015 р. – до 445 у вересні 2017 р.¹

Рейтинг стійкості банків також показує лідерство іноземних банків, а Укрексімбанк, як бачимо зі структури розрахунку загального рейтингу, отримав високе місце завдяки лояльності вкладників та рангу за депо-

¹ За даними компанії “Драгон-Капітал” (http://www.dragon-capital.com/ru/institutional_investors/research.html).

Таблиця 9.6

**Рейтинг стійкості найкращих 20 українських банків
за результатами III кв. 2017 р.**

№ з/п	Банк	Рейтинг	Стійкість до стресів	Лояльність вкладників	Корекція аналітиків	Ранг*
1	Райффайзен Банк Аваль	4,37	4,4	4,2	4,56	5
2	УкрСиббанк	4,05	3,9	3,9	4,67	9
3	Креді Агріколь Банк	4,02	3,9	3,8	4,78	13
4	Ощадбанк	3,84	3,1	4,4	4,44	2
5	ПроКредит Банк	3,76	3,9	3,2	4,44	16
6	ОТП Банк	3,76	3,6	3,6	4,33	10
7	Кредобанк	3,75	3,6	3,7	4,22	15
8	Укрексімбанк	3,51	3,4	3,3	4,22	3
9	Укргазбанк	3,45	3,1	3,4	4,22	6
10	ПУМБ	3,44	3,0	3,9	3,67	7
11	Альфа-Банк	3,42	2,2	4,8	3,78	4
12	Марфін Банк	3,25	2,9	3,6	3,44	26
13	Правекс банк	3,22	3,2	2,8	4,00	31
14	Приватбанк	3,22	2,8	3,5	3,78	1
15	Ідея Банк	3,22	2,6	3,8	3,67	23
16	Універсал Банк	3,19	2,7	3,6	3,67	25
17	Укрсоцбанк	3,19	2,8	3,4	3,78	8
18	Банк Південний	3,18	2,7	4,0	2,78	12
19	Мегабанк	3,13	2,4	3,8	3,56	20
20	А-Банк	3,12	2,2	4,5	2,67	21

* Ранг за депозитами фізичних осіб.

Складено авторами за даними: Рейтинг устойчивости банков / Минфин. URL: <http://minfin.com.ua/banks/rating>.

зитами фізичних осіб, тоді як стійкість до стресів державних банків нижче західних (табл. 9.6).

До цих показників можна додати динаміку філіальної мережі державних банків: за той самий період втрачали частку ринку Ощадбанк та Укрексімбанк, закриваючи відділення, проте Укргазбанк і Приватбанк стабілізували свою мережу (рис. 9.3).

Під час глобальної фінансової кризи у 2007–2010 рр. кілька країн Європи провели націоналізацію проблемних банків, аби врятувати їх

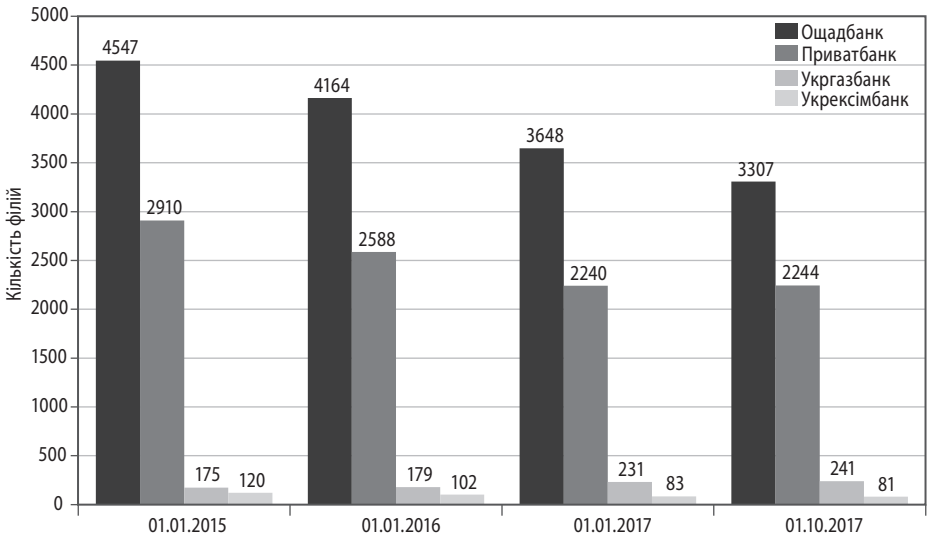


Рис. 9.3. Динаміка філіальної мережі державних банків

Складено за: Кількість структурних підрозділів банків. *Показники банківської системи* / Національний банк України. URL: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?Art_id=34661442&cat_id=34798593.

від краху в умовах системної кризи, з планами реприватизації після стабілізації. Згодом такі банки було продано цілком або за окремими бізнесами приватним інвесторам. Причиною приватизації стало прагнення урядів повернути вкладені інвестиції та відновити нормальну конкуренцію на ринку, використовуючи кошти приватних інвесторів. У результаті широкомасштабних програм приватизації зросла частка іноземної власності у банківському секторі багатьох країн, що виправдано та позитивно в економічному аспекті, але проблематично в політичному плані та в контексті забезпечення національної фінансової безпеки. Приватизація за участю стратегічного іноземного власника надає цінову перевагу банку у вартості ресурсів.

Доцільно розглянути кілька показових прикладів приватизації банків у В'єтнамі як країні з перехідною економікою.

У В'єтнамі відбулася низка успішних прецедентів продажу державних банків інвесторам. Vietcombank, раніше відомий як Банк зовнішньої торгівлі В'єтнаму, був створений у 1963 р. на базі Державного банку В'єтнаму. Цей банк уряд обрав для пілотної приватизації: часткова приватизація була проведена 2 червня 2008 р. після успішного здійснення

плану акціонування через первинне публічне розміщення акцій (ІРО). 26 грудня 2007 р. ІРО досягла значних результатів, що перевищили очікування. Акції Vietcombank швидко стали провідними інструментами серед акцій банків на біржах. Вони офіційно котируються на Хошимінській фондовій біржі з 2009 р. Vietcombank має 96 філій і 368 відділень, що працюють у 63 провінціях і містах В'єтнаму. Банк підтримує кореспондентські відносини з 1856 фінансовими інститутами в 176 країнах світу¹. У вересні 2011 р. Vietcombank підписав угоду про стратегічне партнерство з новим акціонером – Mizuho Corporate Bank (входить до складу Mizuho Financial Group, третьої за величиною фінансової групи Японії і 20-ї у світі). Продаж стратегічного пакета акцій Vietcombank став найбільшою угодою року з поглинання в регіоні Південно-Східної Азії. До акціонерів Vietcombank (акції придбані інвесторами з обмеженнями на перепродаж упродовж чотирьох років) належать: Державний банк В'єтнаму (представник держави) – 77 %; Mizuho Corporate Bank Ltd – 15; інші акціонери – 8 (місцеві громадяни – 1,5, місцеві організації – 0,5, іноземні приватні інвестори – 0,25, іноземні організації – 5,7 %).

Банк інвестицій та розвитку В'єтнаму (Bank for Investment and Development of Vietnam) був заснований у 1957 р., акціонований 27 квітня 2012 р. та перейменований в Акціонерний комерційний банк інвестицій та розвитку В'єтнаму (BIDV), акції зареєстровані на фондовій біржі в січні 2014 р.² BIDV установив кореспондентські відносини з більше ніж 1700 банками в 122 країнах. Крім того, він є учасником багатосторонніх договорів зі Світовим банком, Азіатським банком розвитку, ОПЕК, Німеччиною, Францією, Японією для реалізації понад 150 проектів у рамках виділених ресурсів (понад 4 млрд дол. США). Це найбільший у країні банк з активами на кінець 2015 р. у 38,6 млрд дол. США. Дочірні структури включають компанії, що спеціалізуються на страхуванні, операціях із цінними паперами, управлінні активами, а також до групи входять банки у формі спільних підприємств із Лаосом та Росією.

У вересні 2011 р. банк провів аукціон із розміщення акцій шляхом ІРО. Ціна акцій була встановлена на підставі незалежного аудиту ринкової вартості шляхом комбінації методів активів і дисконтування грошових потоків і на підставі попиту й пропозиції на ринку та інших факторів. Держава зберігає контрольний пакет акцій – не менше 65 % статутного капіталу.

¹ About us / Bank for Foreign Trade of Vietnam. URL: <https://www.vietcombank.com.vn/About/?lang=en>.

² BIDV History / Commercial Bank for Investment and Development of Vietnam. URL: <http://bidv.com.vn/Gioithieu/Lich-su-phat-trien/BIDV-History.aspx>.

Акціонування відбувалося за такими етапами¹.

Перший етап (2012 р.): загальна кількість емісії акцій у сумі 22 % статутного капіталу, в тому числі первинне публічне розміщення акцій на національному ринку шляхом аукціону – мінімум 3 %; розміщення привілейованих акцій, запропонованих співробітникам (у тому числі 85 співробітникам банку BIDV, призначеним на роботу в спільні підприємства та філії в Лаосі, Камбоджі та Малайзії) – 1 %; акції, запропоновані профспілкам, – до 3 %; акції для стратегічного інвестора – 15 %.

Другий етап (до 2015 р.): випуск нових акцій для стратегічного іноземного інвестора – не більше 20 % капіталу шляхом випуску нових акцій, розбавляючи частку держави до рівня не менше 65 % статутного капіталу.

Критерії відбору стратегічного інвестора для банку визначав Державний банк В'єтнаму (центральний банк країни). Ціна продажу встановлювалася в ході переговорів, на основі ринкової практики. BIDV відібрав потенційного іноземного стратегічного інвестора й надав його кандидатуру прем'єр-міністрові для затвердження. Цей інвестор може брати участь в управлінні BIDV, але повинен інвестувати кошти на тривалий термін і не може продавати акції протягом не менше ніж п'яти років з дати реєстрації інвестиції. Передбачено, що Державний банк В'єтнаму в співпраці з міністерством фінансів направляє банку BIDV оцінки вартості підприємства, затверджує рішення про вартість банку, оцінює й затверджує витрати на акціонування BIDV, а щодо питань поза своєю компетенцією надає пропозиції Прем'єр-міністрові для розгляду і прийняття рішення. Рада директорів Банку з інвестицій та розвитку В'єтнаму подає звіт Державному банку В'єтнаму для представлення Прем'єр-міністру рішення про IPO шляхом аукціону, стартову ціну акцій BIDV, вибору іноземного стратегічного інвестора й ціни продажу.

9.3. БАНК РОЗВИТКУ ДЛЯ УКРАЇНИ

Класичний поділ банків розвитку передбачає виокремлення міжнародних банків розвитку, регіональних, багатосторонніх та національних. У свою чергу, національні банки розвитку (НБР) можна розглядати за спеціалізацією: універсальні, галузеві, сегментовані за видами клієнтів. Немає чіткого визначення банку розвитку. Загальною рисою різних

¹ Vietnam wants more foreign investors for stock market after bullish year / BIDV. URL: <http://investor.bidv.com.vn/news/newsdetail/201313?catid=179&cat=100024&industry=0>.

тлумачень у розрізі країн та організацій є призначення та строки кредитування. У середньому на одну країну припадає більше трьох НБР. До таких банків також відносять різні установи, фонди, що надають цільове довгострокове фінансування реальному сектору економіки. Банк розвитку є, по суті, багатофункціональною фінансовою установою, що здійснює фінансування бізнесу (як середньо-, так і довгострокове) у формі позик, андерайтингу, інвестиційних та гарантійних операцій і технічну допомогу з просування на ринках, аби сприяти економічному розвитку в цілому та промисловості зокрема. На відміну від комерційних банків, він, як правило, не приймає депозити від населення, але користується пільговим доступом до державних ресурсів для спрямування їх у пріоритетні сфери, щоб подолати як структурні дисбаланси, так і відставання регіонів. Отримувачами такого фінансування є підприємства всіх форм власності та масштабу діяльності.

НБР не вступає в конкуренцію зі звичайними каналами фінансування через комерційні банки та інші фінансові установи. Його основна роль полягає в подоланні дефіциту або поліпшенні доступу до кредитних ресурсів. Кінцева мета такого банку пов'язана не із отриманням прибутку, а із задоволенням суспільних інтересів. Це особливо актуально у періоди системних криз. Як зазначає бразильська вчена Дж. Херманн¹, загальними у створенні банків розвитку для більшості країн є дві основні умови: по-перше, невизначеність інвестування в інфраструктуру (завдяки тривалому періоду окупності) та виникнення й розширення нових секторів, продуктів і виробничих процесів; по-друге, здебільшого уникнення вкладниками (приватними особами й фінансовими установами) ризиків, котрі сприймаються ними як дуже високі та складніші для оцінки та покриття очікуваної норми дохідності – або через високий рівень невизначеності, що ускладнює передбачення та вимірювання ризиків, або через обмеження попиту на ресурси, коли прийняті високі ризики враховуються в рівнях дохідності.

За даними дослідження експертів Світового банку², більшість банків націлені на підтримку малого та середнього бізнесу (МСБ), хоча також надають позики великим корпораціям державного та приватного

¹ *Hermann J.* Development banks in the financial-liberalization era: the case of BNDES in Brazil. *CEPAL Review*. 2010. No. 100. April. URL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11492/1001892031_en.pdf?sequence=1.

² *Luna-Martínez J., de, Vicente C. L.* Global Survey of Development Banks. *World Bank Policy Research Working Paper*. 2012. No. 5969. February. URL: <http://documents.Worldbank.org/curated/en/313731468154461012/pdf/WPS5969.pdf>.

секторів. Майже половина НБР пропонують субсидовані кредити, проте загалом їхні фінансові результати не відрізняються від результатів національних фінансових секторів. Більшість із цих банків регулюються та контролюються так само, як і комерційні банки. Під контролем держави перебуває більшість НБР: 74 % банків мають 100-відсоткову участь держави в капіталі, 21 % – частку в діапазоні 50–99 %, і лише 5 % банків – частку держави менше 50 %. Банки розвитку традиційно приймають більший ризик щодо стратегічних проектів, але лише 14 % із них повідомляють про фінансові збитки. Меншість банків (15 %) мають серйозні труднощі з непогашеними кредитами (більше 30 % кредитних портфелів). Проте 55 % НБР показали порівняно низьку частку проблемних кредитів у портфелях – менше 5 %. Цільовими клієнтами для 92 % НБР є МСБ, а для 60 % – великі корпорації. Не залучають кошти населення 59 % таких банків; можуть позичати кошти в інших фінансових установ або випускати боргові інструменти 89 % НБР; отримали державні гарантії 64 % установ.

Екскурс в історію спроб створити в Україні повноцінний банк розвитку вказує на непослідовність дій уряду та центрального банку.

Український банк реконструкції та розвитку (УБРР) було створено з метою розвитку інноваційної інфраструктури та інноваційної діяльності відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 05.05.2003 № 655, з акцентом на цільовому кредитуванні реконструкції і розвитку виробництва. Протягом часу свого існування УБРР не зміг посісти належного місця в банківській системі. Причинами такого провалу є, на нашу думку, брак уваги уряду до стратегії банку, вкрай незначна сума капіталу (на мінімальному рівні для реєстрації) та безпорадна діяльність керівників. Неодноразові спроби реанімувати УБРР закінчилися прийняттям у 2016 р. рішення про приватизацію банку, у листопаді того самого року Фонд державного майна продав банк на аукціоні китайському інвестору за 82,8 млн грн при статутному капіталі 120 млн грн, проте угоду було укладено лише в червні 2017 р.

У 2003–2006 рр. Національний банк України неодноразово виступав із пропозиціями створити “Український банк сприяння розвитку” (УБСР) на базі Німецько-Українського фонду, що кредитує комерційні банки для фінансування МСБ¹. За результатами дискусій між українською

¹ Establishment of a Promotional bank in Ukraine. Analysis and recommendations. Report for discussion at KfW on 30 June 2014. URL: http://berlin-economics.com/download/studien/Establishment%20of%20a%20Promotional%20Bank%20in%20Ukraine_en.pdf.

стороною та урядом Німеччини було підготовлено проект закону про УБСР, яким передбачалося: УБСР є установою другого рівня, що проводить операції лише через банки-партнери та концентрується на кредитуванні МСБ, проектному фінансуванні й розвитку іпотечного кредитування; початковий капітал надається НБУ, урядом, місцевими органами влади, українськими й зарубіжними фінансовими установами; частка держави (НБУ та уряду) не перевищуватиме 25 %; капітал – 1 млрд грн; проводиться незалежна кредитна політика за програмами пріоритетів; прибуток не підлягає розподілу; надається урядова гарантія за зовнішніми запозиченнями УБСР; банк виступає агентом уряду в проектному фінансуванні МФО та в державних програмах розвитку; вищим органом є наглядова рада з трьома представниками від кожного акціонера; ця рада визначатиме загальний ліміт експозицій, умови фінансування банків і кінцевих позичальників, критерії відбору банків. Національний банк так і не надіслав законопроект до парламенту.

Робоча група, очолювана міністром економіки, рекомендувала створити УБСР на базі УБРР. У червні 2009 р. уряд схвалив це рішення, але не погодився на капіталізацію УБРР на 2 млрд грн. Через дефіцит державного бюджету в 2009 р. та президентські вибори 2010 р. розгляд питання було перенесено.

У 2010 р. відновилася дискусія щодо створення банку розвитку. Рішення уряду¹ передбачало створення державного банку розвитку з метою стимулювання та підтримки розвитку пріоритетних галузей економіки, надання державних гарантій, а також за кредитами комерційних банків для фінансування інвестиційних проектів, схвалених Міністерством економічного розвитку і торгівлі України. Планувалося, що загальна сума кредитних ресурсів досягне 10 млрд грн.

У жовтні 2013 р. у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект № 3445 “Про державний банк розвитку України”². Його передбачалося створити на основі УБРР, з виділенням із державного бюджету на 2014 р. коштів для капіталізації на суму 5 млрд грн (шляхом емісії ОВДП). Банк також мав виконувати функції агента уряду. Проект закону отримав підтримку Кабінету Міністрів України і НБУ, проте до закону було висунуто низку критичних зауважень, у результаті чого він був

¹ Про затвердження Державної програми активізації розвитку економіки на 2013–2014 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 27.02.2013 № 187. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/187-2013-%D0%BF>.

² Проект Закону про державний банк розвитку України № 3445 від 18.10.2013. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48717.

відправлений на доопрацювання. 27 листопада 2014 р. проект закону відкликано з розгляду, а з проекту державного бюджету викреслено позицію про виділення коштів на капіталізацію УБРР.

Як фінансові установи з розвитку в Україні також створювалося кілька державних корпорацій, які на сьогодні практично припинили активну діяльність, зокрема Державна інноваційна фінансова-кредитна установа (статутний капітал 262 млн грн), Державна інвестиційна компанія (до 2013 р. управляла часткою держави у капіталі УБРР, статутний капітал 349 млн грн) та Український фонд підтримки підприємств. Операції цих установ супроводжувалися зловживаннями в розподілі коштів.

У червні 2014 р. консультанти міністерства фінансів Німеччини підготували доповідь для обговорення про створення банку розвитку в Україні¹, в якій обгрунтували цільові сектори для фінансування проєктів: розвиток МСБ; енергозбереження та екологія; сприяння експорту; інвестиції в інфраструктуру та житло; муніципальна інфраструктура; фінансування інновацій; розвиток аграрного сектору та сільської місцевості; підтримка освіти та соціальних стандартів. У частині корпоративного урядування консультанти акцентували увагу на обмеженні політичного впливу на діяльність банку, залученні професійного менеджменту, прозорій фінансовій звітності й розкритті інформації. Зроблено висновок про недоцільність створення нового банку розвитку, зокрема, через наявність державних банків, а в ролі найприйнятнішої установи визначено Укресімбанк із необхідністю його реорганізації.

Науково-практична дискусія щодо доцільності створення банку розвитку в Україні триває дотепер, без остаточного та офіційного визначення позиції уряду й НБУ. Аргументи прихильників його заснування такі²: комерційні банки не готові й не бажають масштабно кредитувати реальний сектор економіки, особливо довгострокові та масштабні проєкти; НБР покликаний кредитувати в національній валюті на відміну від міжнародних фінансових організацій. Противники посилаються на провальний досвід створення спеціалізованих банків розвитку в Україні внаслідок корупції, відсутність захисту прав кредиторів, гострий дефіцит ресурсів у держави та незацікавленість МФО у підтримці.

¹ Establishment of a Promotional bank in Ukraine. Analysis and recommendations / BE Berlin Economics GmbH. Final Report. 2014. 11 July. URL: http://berlin-economics.com/download/studien/Establishment%20of%20a%20Promotional%20Bank%20in%20Ukraine_en.pdf.

² Кисляк Р. Нужен ли в Украине банк развития. *Лига-информ*. 2014. 18 листоп. URL: <http://finance.liga.net/banks/2014/11/18/articles/40963.htm>.

На наш погляд, недоцільно відхиляти ідею створення НБР лише через брак достатнього фінансування. Чимало країн приймали рішення створити НБР саме завдяки технічній та фінансовій підтримці зарубіжних організацій.

Зокрема, у липні 2017 р. уряд Греції оголосив про рішення заснувати банк розвитку для фінансування інфраструктурних проєктів, стартапів, малих підприємств і компаній, орієнтованих на експорт. Цей банк буде створено за технічної допомоги французького банку розвитку (розроблення стратегії і бізнес-плану банку, інструментарію управління ризиками, кредитних продуктів для потреб МСБ, механізмів його державної підтримки шляхом надання субсидій, гарантій)¹.

У Нігерії в 2017 р. німецький банк розвитку KfW вирішив надати підтримку новоствореному банку розвитку, що працюватиме за зразком моделі бізнесу KfW². Акціонерами банку стають: нігерійський уряд – 300 млн дол. США, KfW – 200 млн, Світовий банк – 500 млн дол. США, Африканський банк розвитку – 50 млн у формі капіталу та 450 млн у формі кредитів та французьке Агентство з розвитку – 100 млн дол. США у вигляді кредитів. Новий банк фінансуватиме місцеві комерційні банки, мікробанки та лізингові компанії для кредитування МСБ. KfW постачатиме також технології, використовуючи кошти державної корпорації ФРН VMZ для технічної допомоги. Загальний розмір вкладень банку досягне 1,4 млрд дол. США до кінця 2017 р. Одним із ключових завдань НБР є консолідація залучення коштів для фінансових програм, якими раніше управляли різні установи.

Банк розвитку Республіки Білорусь (БРРБ) створено у 2011 р. указом президента країни, засновниками стали Рада міністрів та Національний банк Республіки Білорусь. У листопаді 2013 р. частину акцій банку придбала державна корпорація “Білоруськалій”. На сьогодні частка уряду в капіталі становить 94,5 %, “Білоруськалій” – 5,5 і Національного банку – 0,01%³. Перед БРРБ поставлено три основні завдання: фінансування довгострокових і капіталомістких інвестиційних проєктів у

¹ Greece, France Sign Memorandum on Greek Development Bank. *The National Herald*. 2017. September 8. URL: <https://www.thenationalherald.com/174317/greece-france-sign-memorandum-greek-development-bank/>.

² KfW as a model: Nigeria establishes development bank. Press Release from 2015-03-25. URL: https://www.kfw.de/KfW-Group/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen/Pressemitteilungen-Details_267200.html.

³ Консолидированная финансовая отчетность в соответствии с МСФО за 2016 год / Банк развития. URL: <https://brrb.by/about/accounting/ifrs-statements/>.

рамках реалізації державних програм і заходів; забезпечення підтримки суб'єктів МСБ за допомогою надання спеціальних кредитних продуктів через партнерську мережу; надання пільгових експортних кредитів для підтримки великих (понад 1 млн дол. США) проектів вітчизняних підприємств-експортерів.

Створення БРРБ відбувалося в тісній співпраці з Міжнародним валютним фондом і Світовим банком і ґрунтувалося на аналізі міжнародної практики функціонування аналогічних інститутів. З урахуванням наявності субсидіарної відповідальності уряду Національним банком Білорусі прийнято рішення відносити облігації БРРБ до найнадійніших фінансових інструментів як аналогу цінних паперів Уряду, а відповідно до Податкового кодексу Республіки Білорусь доходи за облігаціями БРРБ звільнено від оподаткування податком на прибуток.

Також функціонують багато НБР, що виконують функції експортно-імпортних банків. Зокрема, головне завдання Hrvatska Banka za Obnovu i Razvitak (Хорватія) – сприяння розвитку хорватської економіки: надання кредитів, страхування експортних операцій від політичних і комерційних ризиків, видача гарантій та проведення бізнес-консультацій. Діяльність польського Банку розвитку господарства (Bank Gospodarstwa Krajowego, BGK) спрямована на підтримку економічного розвитку країни, банк бере участь у фінансуванні великих інвестицій в інфраструктуру й стимулює розвиток операцій підприємств на місцевому та зовнішніх ринках, включаючи надання гарантій і розподіл фондів, які ЄС надає Польщі.

Болгарський банк розвитку (Българска банка за развитие) є фінансовою установою, що на 99,999 % належить державі, а 0,0001 % – комерційному банку ДСК (учасник угорської групи ОТР). Законом про НБР передбачено, що державна частка в капіталі має бути не менше 51 %. Зусилля установи спрямовані на підтримку МСБ, включаючи експортерів, а дочірня компанія банку, Національний фонд гарантування, надає гарантії за банківськими кредитами нефінансовому сектору.

Наведені приклади не є вичерпними й свідчать про можливість ефективного господарювання банків, що мають державну (муніципальну) або (дуже рідко) змішану форму власності. Рішення про створення банку розвитку для України має прийматися з урахуванням світового досвіду функціонування таких банків. Білоруська економіст Т. Струк звертає увагу на комплекс причин низької ефективності НБР у певних країнах, особливо в Латинській Америці, але, на наш погляд, притаманних й Україні¹:

¹ *Струк Т.* Роль, задачи и функции национальных банков развития. *Банковский вестник*. 2014. Декабрь. С. 42–47.

помилковий вибір пріоритетів для інвестицій; рентоорієнтована поведінка компаній, котрі отримували фінансування; надмірна концентрація вкладень, що поглиблює масштаби збитків у разі структурної кризи; розпорошення коштів за багатьма напрямками, а в результаті – обмежений ефект проектів; неготовність НБР до прийняття підвищеного ризику, що проявляється в наближенні стандартів кредитування до комерційних банків за вимогами до застави і рівнем процентних ставок.

Українські економісти А. В. Матюшин і А. В. Аборчі додають, що головними загрозами і проблемами, з якими може стикнутися НБР, є¹ надмірна участь урядів у процесі ухвалення ключових для банку рішень і вибору напрямів інвестування; ігнорування загроз та ризиків фінансування наперед збиткових проектів; використання банку як інструменту антикризового управління; неефективний менеджмент і організаційна структура; зовнішні загрози й ризики втрати джерел фінансування. Держбанки першого рівня малоефективні, якщо мають невеликі активи. Через низьку якість менеджменту вони постійно перебувають під загрозою безгосподарності, прорахунків у наданні кредитів та зазнають збитків. Однією з причин такого становища є корупція.

До цього переліку причин невдач варто додати політизацію кредитних рішень в інтересах окремої партії або олігархів, недооцінка на державному рівні важливості банку розвитку для економічного зростання. На наш погляд, питання постає в контексті не визначення потреби у створенні НБР в Україні, а в запровадженні найефективнішої моделі бізнесу такої установи, з урахуванням досвіду функціонування таких банків у світі, стану фінансового та реального секторів національної економіки, особливостей регулятивного механізму. На думку авторів, також недоцільно за наявності великих державних банків створювати НБР “з нуля”, проте призначення одного з наявних держбанків на роль банку розвитку без реформування моделі бізнесу не принесе належних результатів. Слід, по-перше, вивести проблемні активи з такого державного банку; по-друге, реорганізувати модель бізнесу²; по-третє, запровадити надійні антикорупційні механізми.

Національний банк розвитку покликаний заповнити прогалини через нерозвинутий ринок капіталу й несхильність комерційних банків до

¹ Матюшин А. В., Аборчи А. В. Национальные банки развития как инструмент обеспечения неиндустриального роста. *Економіка промисловості*. 2016. № 1 (73). С. 30.

² Любіч О. О., Бортніков Г. П., Панасенко Г. О. Аналіз бізнес-моделі державних банків в Україні. *Фінанси України*. 2016. № 10. С. 7–38.

довгострокового фінансування. Необхідність такого банку загострюється під час системної кризи, яка супроводжується явищем “кредитного ступору”¹. Наявність НБР має підвищити рівень фінансової безпеки країни й не виключає залучення інвестицій і кредитів від МФО. У багатьох країнах такі банки фактично реалізують концепцію економічного націоналізму². На це явище звертають увагу й окремі українські вчені, котрі вважають, що сучасною версією економічного націоналізму є економічний патріотизм³.

НБР в класичному розмінні має виконувати одразу кілька ключових ролей в розвитку економіки.

Стимулююча роль проявляється у сприянні створенню нових робочих місць, мобілізації ресурсів на внутрішньому ринку, розвитку відсталих регіонів та секторів економіки, оновленні соціальної інфраструктури. Такий вплив особливо доцільний на фазі виходу з кризи, тому можна говорити про антициклічну роль банків розвитку. Ініціативна роль НБР полягає у підтримці новацій на рівні як передачі технологій, так і стратегічно важливих галузей економіки. Банки розвитку здатні передбачати майбутні потреби, що виникають внаслідок швидкого та трансформаційного розвитку⁴.

НБР розвиває інструменти й середовище для залучення капіталу і вкладення коштів у проекти державно-приватного партнерства. Роль каталізатора означає, що він залучає комерційні банки та інші фінансові установи до спільного фінансування масштабних проектів, запроваджує схеми гарантування для сегментів МСБ. НБР також може фінансувати проекти, від яких відмовляються інші фінансові установи, наприклад, підтримка наукових досліджень, венчурних проектів. Ці проекти справляють значний соціальний ефект, що перевищує приватні вигоди. Банки розвитку здатні більш безпечно трансформувати ресур-

¹ Любич О. О., Бортніков Г. П. Банківська криза в Україні: причини, особливості, подолання. *Зб. наук. пр. Національного університету державної податкової служби України*. 2016. № 1. С. 118–130.

² Clift B., Woll C. Economic patriotism: reinventing control over open markets. *Journal of European Public Policy*. 2012. Vol. 19 (3). P. 307–323.

⁴ Панченко В. Г., Резнікова Н. В. Політика економічного націоналізму: від витоків до нових варіацій економічного патріотизму. *Економіка та держава*. 2017. № 8. С. 4–8.

⁴ The Role of Development Banks in Promoting Growth and Sustainable Development in the South. Economic Cooperation and Integration among Developing Countries / UNCTAD. 2016. December. URL: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsecidc2016d1_en.pdf.

си в довгострокові вкладення, у тому числі через низьку вразливість до наслідків банківської паніки.

Можливі дві альтернативи банку розвитку для України: *модель банку для банків* із метою розширення кредитування за національними програмами стимулювання економічного зростання, коли комерційні банки виступають “провідниками” фінансування реального сектору, або *комбінована модель*, що поєднує функції банку для банків та прямого інвестиційного кредитування великих корпорацій та інфраструктурних проектів.

Модель, наведена на рис. 9.4, концентрує увагу на належній організації бізнесу НБР. Зокрема, мета банку має бути сформульована так, аби не припускати нецільового використання коштів. Довгостроковий характер діяльності означає, що установа повинна сприяти антициклічному регулюванню економіки. Представництво громадськості за стандартами корпоративного управління реалізується через членство в правлінні та наглядовій раді профспілкових лідерів, яке, на нашу думку, варто обмежувати однією особою від трудового колективу, та мінімальною кількістю незалежних директорів у складі наглядової ради банку. З огляду на порівняння показників НБР і розміру ВВП у зарубіжних країнах зі схожим рівнем розвитку економіки, ми можемо вийти на орієнтири аналогічних параметрів в Україні: статутний капітал – не менше 10 млрд грн;

ДЕРЖАВНИЙ БАНК РОЗВИТКУ

Мандат і роль	Операційна стратегія	Фінансова стійкість	Належний корпоративний устрій
<ul style="list-style-type: none"> • Однозначна постановка цілі • Цільове фінансування найважливіших потреб • Стандарти соціальної відповідальності та екології • Довгострокова перспектива • Підтримка реалізації національної стратегії 	<ul style="list-style-type: none"> • Належна комбінація державних і приватних ресурсів • Зважений вибір способів інвестування • Внутрішні системи оцінювання та моніторингу 	<ul style="list-style-type: none"> • Пріоритетність результатів розвитку • Реінвестування та прибутковість • Ретельне використання державних грантів • Мотивація персоналу на забезпечення громадських благ 	<ul style="list-style-type: none"> • Представництво акціонерів у органах управління • Політика інформаційної прозорості • Активна участь громадськості та персоналу в прийнятті рішень • Ізоляція від політичного тиску • Належна система підзвітності

Рис. 9.4. Ключові компоненти банку розвитку

Джерело: Public development banks: towards a better model. *A Eurodad discussion paper*. 2017. April. URL: http://www.counter-balance.org/wp-content/uploads/2017/04/PDB_report.pdf.

частка держави в капіталі – 100 % з подальшим залученням у разі доцільності іноземних інвесторів до 51 % капіталу; загальні активи – до 150 млрд грн; кредитний портфель зі структурою – 50 млрд грн банкам та 50 млрд грн великим корпораціям; обсяги залучення коштів від МФО – не менше 50 млрд грн; залучення ресурсів шляхом емісії облігацій – не менше 50 млрд грн. Мережа філіалів – максимум три регіональних відділення (Західне, Центральне, Східне).

Одним з ефективних механізмів нівелювання політичного тиску на НБР має бути кадрова політика, побудована на відкритому, справедливому відборі та оцінці результативності роботи ключового персоналу й керівників, а також розширення повноважень та складу наглядової ради. Адаже у протилежному випадку членство в наглядовій раді може перетворитися на номінальне, а не реальне виконання функцій захисту інтересів держави.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 9

Підсумовуючи викладене, варто наголосити, що акціонери та регулятори мають серйозно ставитися до стратегічного ризику банку. На рівні банківського сектору пропонуємо, аби орган регулювання (Національний банк України): надав чітке визначення стратегічного ризику та принципи розроблення стратегії й управління стратегічними ризиками банків; встановив стандарти управлінських звітів про стратегічний ризик та публічного розкриття інформації про реалізацію стратегій і стратегічні ризики на регулярних засадах.

Щодо банків ми рекомендуємо: прийняти корпоративну політику на рівні ради з розроблення корпоративної стратегії та управління стратегічним ризиком, включаючи обов'язки, комунікації, процеси внутрішнього і зовнішнього огляду й моніторингу; створити внутрішню структуру для контролю за тим, аби корпоративна стратегія та стратегічний ризик були розроблені та керовані відповідно до політики; визначити відповідальну особу за розроблення стратегії згідно з політикою, встановленою радою; забезпечити участь усіх відповідальних підрозділів у розробленні корпоративної стратегії для належного оцінювання стратегічних ризиків і визначити функцію, відповідальну за належний моніторинг реалізації стратегії; проведення внутрішнього аудиту процесів розроблення корпоративної стратегії та управління стратегічними ризиками.

Якщо мета уряду полягає у створенні більш ефективної та орієнтованої на ринок економіки, зменшення впливу держави на ухвалення рішень про розподіл кредитних вкладень є критично важливим. У країнах

із перехідною економікою, як правило, позитивних результатів досягають тільки після того, як банки було продано іноземним стратегічним інвесторам. Існує низка дуже важливих питань, які необхідно вирішити для того, аби приватизація банку була успішною.

Факторами інвестиційної привабливості державного банку в Україні, на нашу думку, є: сприятлива макроекономічна та політична ситуація і прогнози розвитку; стратегічні плани (цілі) кожного державного банку, визначені урядом; суттєва частка ринку, яку контролює конкретний банк, історична динаміка та перспектива (інвестор узагалі оцінює, скільки коштів він заплатить за відсоток ринку в разі інвестування в цей банк); ключові показники його надійності: сталість ресурсної бази, якість активів, прибутковість; вдала спеціалізація у бізнесі (універсальний, переважно корпоративний або роздрібний); якість зростання активів та ресурсної бази (за рахунок поглинання чи фінансування державного сектору за кошти держави); філіальна мережа (динаміка, частка в системі й присутність у регіонах); наявність особливих, виняткових умов для бізнесу; якість персоналу; оцінка якості сервісу клієнтами; перспектива зниження концентрації кредитного портфеля в державному секторі та явна й неявна конкуренція з іншими державними банками.

Державний банк перед виставленням на приватизацію має бути оздоровлений в аспекті корпоративного управління та якості активів. В ідеалі до приватизації слід повністю позбавити банки від тягаря проблемних активів. Ця проблема особливо гостра, коли проблемні кредити припадають на державні підприємства. При цьому державні або частково приватизовані банки постають основними кредиторами таких підприємств, а через поновлення кредитних ліній ці позичальники ніколи не скорочують свою заборгованість перед банками.

Передача проблемних активів на баланс спеціальних компаній з управління активами або на госпітальний банк (bad bank) є одним із найбільш ефективних та апробованих заходів, спрямованих на оздоровлення банківської системи. До передачі компанії з управління проблемними активами (КУПА) необхідно провести ретельний аудит проблемних кредитів та відповідного забезпечення. КУПА має приймати лише ті активи, щодо яких існують шанси на повернення боргу позичальниками або відшкодування за рахунок реалізації застави, в тому числі в середньостроковій перспективі (більше одного року). Активи, що передаються, повинні повністю відповідати критеріям ліквідності.

Успіх КУПА залежить від підтримки з боку держави, якісного менеджменту, портфеля активів і сприятливої кон'юнктури ринку активів.

Одним з ефектів КУПА є можливість консолідувати вимоги за кредитами до корпорацій, які де-юре не включають численні підприємства-позичальники, але мають приховану мережу фірм-сателітів, та ініціювати реструктуризацію бізнесу корпорацій за вимогою кредитора.

Необхідними передумовами для проекту КУПА є надійний захист прав кредиторів (у тому числі в судах), податкові (фіскальні) та регулятивні (з боку Національного банку України) стимули для державних банків у продажу активів, стратегічні настанови щодо процесів та критеріїв залучення приватних інвесторів.

Удосконалення потребує система корпоративного управління в державних банках, яка, по-перше, є вагомим фактором оцінки привабливості банку для стратегічних інвесторів, а по-друге, створює додаткову систему захисту від політичного впливу, так званої політизації бізнесу. На сьогодні оголошений урядом принципово новий підхід до формування керівних органів державних банків поки що не реалізований на практиці. Ці банки мають бути лідерами в розкритті інформації про свою діяльність, у тому числі про механізми управління ризиками, ставити зразок високої культури обслуговування клієнтів.

За функціональністю, як показує світовий досвід, НБР мають зосереджуватись на підтримці зовнішньої торгівлі, насамперед стимулюванні експорту та заміщенні імпорту, й розвитку національної економіки шляхом фінансування інвестиційних проектів, а також підтримці малого та середнього бізнесу у рамках національних програм. Для створення в Україні повноцінного банку розвитку необхідне прийняття відповідного законодавства, що регулюватиме стратегічні засади його діяльності, умови надання державних гарантій, проведення емісії облігацій тощо.

Важливу роль відіграє не тільки правильне розпорядження ресурсами, а й оптимізація структури ресурсної бази НБР. Державні ресурси забезпечать стабільне, довгострокове й дешеве фінансування і, відповідно, знизять тиск на бізнес банку, пов'язаний з необхідністю підтримувати маржу прибутковості в умовах зниження чистої процентної маржі.

У частині інвестування НБР має поєднувати надання коштів контрагентам на ринкових і "неринкових" умовах. Кредитування на ринкових умовах виправдане для компенсації дешевизни фінансування окремих секторів, регіонів та підприємств на пільгових умовах. Водночас, на нашу думку, надання контрагентам адресної технічної допомоги безкоштовно (у вигляді грантів) має вартісний еквівалент цінності й може фактично знизити загальну вартість кредиту для них.

Доцільно розглядати банк розвитку як складову державної корпорації у вигляді групи фінансових установ за прикладом банків розвитку КНР, Німеччини та Хорватії. Замість створення нового банку з “нуля” доцільно виокремити з наявних державних банків відповідні сфери бізнесу для консолідації в одному НБР. Однак налагодження його ефективної діяльності не виключає збереження спеціалізованого експортно-імпортного банку, що має більш явно сконцентруватися на підтриманні оптимального зовнішньоторговельного балансу та експансії українських підприємств, включаючи великі та середні, на світових ринках.

Розділ 10

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ

10.1. ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ОПОДАТКУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ НА КОРИСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Розпочата у 2014 р. децентралізація фіскальних повноважень, що супроводжується поступовою передачею на місцевий рівень частини витрат, окреслила певні позитивні зрушення в динаміці надходжень місцевих бюджетів. Насамперед це стало можливим завдяки саме фіскальній децентралізації: у регіонах залишаються майнові податки, частково податок на прибуток підприємств, акцизні податки. Проте потенціал податкових надходжень до місцевих бюджетів у частині адміністрування й контролю не вичерпано, є також фактори організаційного характеру.

Динаміка змін частки податкових надходжень місцевих бюджетів у ВВП у 2013–2015 рр., незважаючи на розпочату реформу з децентралізації, мала спадну тенденцію, і лише у 2016 р. зазначений показник зріс, тоді як частка податкових доходів державного бюджету з 2013 р. стабільно зростала (рис. 10.1).

Після підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС зміни, що стосуються бюджетно-податкового регулювання, мають реалізовуватися в руслі європейської практики. Згідно з Рекомендаціями ЄС¹ щодо місцевого оподаткування, фінансового вирівнювання та надання субсидій місцевим органам влади, фінансова автономія визначається насамперед наявністю власних фінансових ресурсів в обсягах, достатніх для виконання покладених на ці органи обов'язків, причому як найважливіший такий ресурс визначаються податкові доходи, щодо яких надаєть-

¹ Recommendation Rec (2000) 14 of the Committee of Ministers to member states on local taxation, financial equalisation and grants to local authorities. URL: [https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(2000\)14.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(2000)14.pdf).

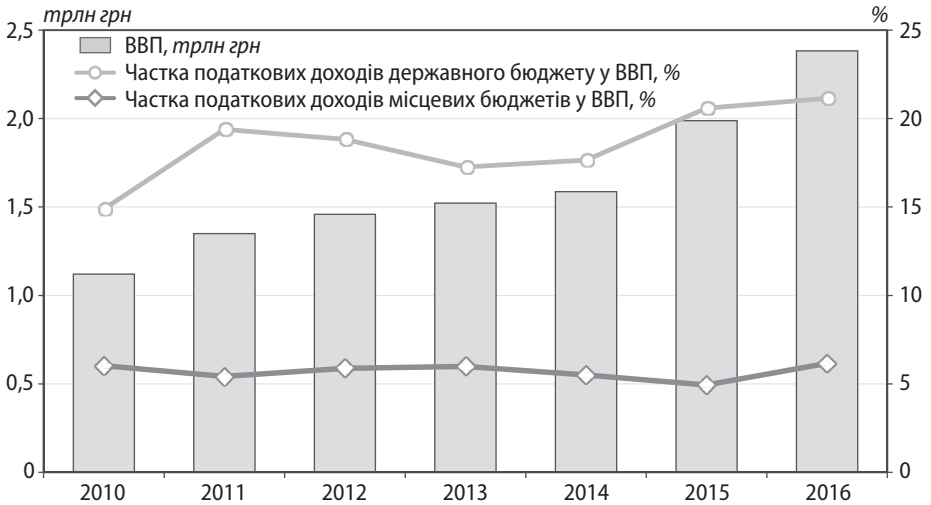


Рис. 10.1. Динаміка частки податкових доходів Державного і місцевих бюджетів у ВВП

Складено за даними Державної служби статистики та Державної казначейської служби України.

ся певна фіскальна децентралізація. Для оцінки її рівня рекомендується використовувати такі параметри: співвідношення між рівнем податкових надходжень місцевих органів влади та сукупними податковими надходженнями для країни; співвідношення між місцевими податковими надходженнями й загальними місцевими доходами; частку податкових надходжень порівняно з часткою трансфертів (як загальних, так і цільових) із бюджетів вищого рівня.

Варто наголосити, що для країн ЄС із унітарним державним устроєм діапазон цих показників є доволі широким, адже вони великою мірою залежать від традицій самоврядування. Контроль динаміки індикаторів рівня фіскальної децентралізації здійснюється з метою формування потужного місцевого самоврядування, забезпечення економічної стабільності та збалансованого сталого розвитку¹.

¹ Recommendation Rec (2000) 14 of the Committee of Ministers to member states on local taxation, financial equalisation and grants to local authorities. URL: [https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(2000\)14.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(2000)14.pdf).

За даними звіту ОЕСР “Fiscal Decentralisation Database”¹ у Греції, Нідерландах, Великобританії низький рівень доходів місцевих бюджетів від податкових джерел компенсується трансфертами, обсяг яких у 5–8 разів переважає величину податкових доходів. У Франції, Фінляндії, Швеції навпаки: податкові доходи місцевих бюджетів істотно перевищують дотації.

Аналіз звітності Державної казначейської служби України щодо виконання бюджетів показує недостатній рівень фіскальної децентралізації (з урахуванням делегованих повноважень та зростаючих видатків). Порівняно з 2010 р. кожного наступного року частка податкових доходів місцевих бюджетів відносно відповідних доходів зведеного бюджету та загальних доходів місцевих бюджетів знижувалася, на відміну від частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів, яка зростала (табл. 10.1). Лише в 2016 р. зменшення рівня податкових доходів місцевих бюджетів припинилося: їхня частка в загальній сумі податкових доходів держави становить 22,6 % (у 2015 р. – 19 %).

Проте, незважаючи на позитивні тенденції, витрати вдвічі перевищували доходи місцевих бюджетів (у середньому за 2007–2015 рр. ці ви-

Таблиця 10.1

Динаміка показників рівня фіскальної децентралізації в Україні

Показник	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Частка податкових доходів місцевих бюджетів у податкових доходах зведеного бюджету, %	28,43	28,82	21,84	23,81	25,76	23,76	19,35	22,57
Частка податкових доходів місцевих бюджетів у місцевих бюджетах, %	43,96	42,39	40,26	38,11	41,26	37,69	33,36	40,12
Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %	47,21	49,49	52,26	55,25	52,42	56,37	59,09	53,37
Співвідношення часток податкових доходів і трансфертів	0,93	0,86	0,77	0,69	0,79	0,67	0,56	0,75

Розраховано та складено за: Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

¹ OECD Fiscal Decentralisation Database. URL: <http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>.

трати становили 42,2 % витрат зведеного бюджету, тоді як доходи – лише 23,5 %), що свідчить про високий рівень бюджетної децентралізації за видатками. Підтвердженням цього і є зростання міжбюджетних трансфертів та співвідношення витрат місцевих бюджетів і ВВП, яке за досліджуваний період у середньому становило 14,1 %, характеризуючи високий рівень передачі повноважень на місцевий рівень.

Темпи приросту доходів місцевих бюджетів є нижчими за темпи приросту витрат. Податкові повноваження місцевих рад в Україні залишилися доволі обмеженими та реалізувалися через право встановлення окремих ставок податків, у затверджених Податковим кодексом України межах. До 2015 р., порівняно з 2010 р., в Україні спостерігалось зменшення рівня зазначених доходів відносно ВВП (з 6,03 % ВВП у 2010 р. до 4,94 % ВВП у 2015 р.) та їхньої частки у податкових доходах держави. В умовах децентралізації це було спричинено насамперед відсутністю в місцевих органів самоврядування надійних і стабільних об'єктів оподаткування, податкові бази котрих були би достатніми для розширення фінансової самостійності місцевих бюджетів, а також потребою в певному перехідному періоді, протягом якого місцеві органи мали пристосуватися до нових умов самоврядування та ефективно розпоряджатися отриманою автономією. Підтвердженням цієї тези є те, що вже з 2016 р. показники рівня податкових доходів місцевих бюджетів відносно ВВП (6,16 % ВВП) зросли відносно як 2015 р. (4,94 % ВВП), так і 2010 р. (6,03 % ВВП).

Для того щоб визначити точки потенційного зростання власних доходів місцевих бюджетів, слід проаналізувати якісну структуру їхніх податкових надходжень. Протягом досліджуваного періоду найбільшим за обсягом джерелом доходів місцевих бюджетів є трансферти з державного бюджету, а перевищення частки трансфертів над часткою податкових доходів місцевих бюджетів (у 2015 р. – майже вдвічі) свідчить про високий рівень залежності від центральних органів влади та збереження фінансової залежності місцевих громад, що не корелює з метою та основними засадами реформи з децентралізації. Адже в контексті розпочатих реформ передбачається, що після завершення перехідного періоду, місцеві громади самостійно зможуть набагато краще забезпечувати свої потреби за рахунок власних податкових і неподаткових надходжень, залучення кредитних коштів під власні гарантії, коштів спеціальних фондів тощо, а необхідність додаткових обсягів дотацій цільового призначення (у 2016 р. територіальним громадам з держбюджету було виділено додаткову субвенцію на розвиток інфраструк-

тури у розмірі 1 млрд грн¹) буде мінімізовано (не виключаючи, однак, практику надання дотацій органам місцевої влади як належну умову фіскальної децентралізації та потужного місцевого самоврядування²).

Визначення податків, що найбільшою мірою впливають на наповнення місцевих та державного бюджетів, дає змогу розставити акценти щодо вдосконалення процедур сплати таких податків і максимальної реалізації їхнього фіскального потенціалу, з наголосом на місцеві податки та збори. Структуру податкових надходжень державного й місцевих бюджетів наведено в табл. 10.2.

Таблиця 10.2

Структура податкових надходжень до державного і місцевих бюджетів у 2016 р.

Показники	Сума, млн грн	Частка у податкових доходах відповідного бюджету, %	Частка у ВВП, %
Податкові доходи зведеного бюджету, у т. ч.:	650 781,68	100,00	27,31
<i>Податкові доходи державного бюджету, у т. ч.:</i>	503 879,43	77,43*	21,14
Податок на доходи фізичних осіб	59 810,47	11,87	2,51
Податок на прибуток підприємств	54 355,13	10,79	2,28
Рентна плата	44 092,21	8,75	1,85
Акцизний податок з вироблених в Україні товарів, у т. ч. на			
алкоголь	55 116,25	10,94	2,31
тютюн	12 026,86	1,39	0,50
паливо	31 803,81	6,31	1,33
інші товари	7 182,17	1,43	0,30
Акцизний податок з ввезених в Україну товарів, у т. ч. на	4 079,22	0,81	0,17
алкоголь	35 006,22	6,95	1,47
тютюн	726,90	0,14	0,03
паливо	1 422,01	0,28	0,06
інші товари	30 003,67	5,95	1,26
	2 853,64	0,57	0,12

¹ Державна субвенція на розвиток інфраструктури об'єднаних громад. *Урядовий портал*. 2016. 19 січ. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248772185&cat_id=249891105.

² Recommendation Rec (2000) 14 of the Committee of Ministers to member states on local taxation, financial equalisation and grants to local authorities. URL: [https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(2000\)14.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(2000)14.pdf).

Закінчення табл. 10.2

Показники	Сума, млн грн	Частка у податкових доходах відповідного бюджету, %	Частка у ВВП, %
Податок на додану вартість	235 506,03	46,74	9,88
Інші податки та збори	20 004,12	3,97	0,84
<i>Податкові доходи місцевих бюджетів, у т. ч.</i>	<i>146 902,25</i>	<i>22,57*</i>	<i>6,16</i>
Податок на доходи фізичних осіб	78 971,32	53,76	3,31
Податок на прибуток підприємств	5 879,10	4,00	0,25
Рентна плата	2 516,19	1,71	0,11
Акцизний податок з роздрібної реалізації підакцизних товарів	11 628,19	7,92	0,49
Податок на майно, у т. ч. на	24 989,36	17,01	1,05
нерухомість	1 418,90	0,97	0,06
землю	23 323,60	15,88	0,98
транспортні засоби	248,26	0,17	0,01
Єдиний податок	17 167,10	11,69	0,72
Інші податки та збори	5 749,13	3,91	0,24

* Частка у податкових доходах зведеного бюджету.

Складено за: Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>; Національні рахунки / Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

Як бачимо з табл. 10.2, у структурі доходів державного бюджету у 2016 р. превалюють надходження від непрямих податків: ПДВ та акцизи становлять 64,4 %. Водночас у податкових доходах місцевих бюджетів у 2016 р. переважають надходження від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), податку на майно, єдиного податку та акцизного податку з роздрібної реалізації підакцизних товарів (четвертий за часткою надходжень у місцеві бюджети). Динаміка ПДФО у структурі надходжень місцевих бюджетів відносно ВВП характеризувалася незначною тенденцією до зростання порівняно з 2015 р.; суттєво (на 26,6 %) збільшилась відповідна частка акцизного податку; стійкою була тенденція до зростання частки єдиного податку та податку на майно. Найбільше підвищились відносно ВВП (до 30 %) частки саме останніх двох податків, причому зростання податку на майно було забезпечено надходженнями податку на землю. Зауважимо, що під загальною назвою “податок на майно” нині об’єднано платежі, які раніше надходили до держбюджету: податок на нерухомість, транспортний податок та плату за землю

(у 2015 р. у звітності всі вони були об'єднані під загальною назвою – податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; така назва була не зовсім точною).

Ці тенденції корелюють, як із тенденціями країн ЄС щодо розширення непрямого оподаткування, так і з високим рівнем тінізації вітчизняної економіки та необхідністю вдосконалення контрольно-перевірочних заходів. Адаже за високого рівня тінізації економічних процесів та ухилення від оподаткування значні надходження від непрямих податків обумовлені ефективнішими процедурами контролю ПДВ та акцизів, тоді як контроль зобов'язань із податку на прибуток підприємств та ПДФО є ускладненим, зокрема через неналежне інформаційне супроводження процесів контролю.

Водночас тенденції податкових надходжень у частині власних доходів місцевих бюджетів пов'язані з особливостями основних об'єктів оподаткування. Так, превалювання у структурі надходжень місцевих бюджетів майнових податків спричинено низькою мобільністю об'єктів оподаткування, водночас немає повних реєстрів майна в цілях оподаткування, що формує певний їхній потенціал у майбутньому. Єдиний податок у різних його формах має зазвичай характер об'єктного оподаткування (перша – друга групи), а третя група за методами справляння та засобами контролю подібна до податків на споживання, тобто непрямих, що є значно простішим в адмініструванні, хоч і повинне передбачати певні запобіжники контрольного характеру.

У контексті формування цілісного інформаційного середовища у податкових цілях, розширення фінансової спроможності територіальних громад та подальшої реалізації реформи з децентралізації окрему увагу необхідно приділити потенціалу податків, котрі утворюють основу податкових надходжень місцевих бюджетів.

Основним бюджетоутворюючим податком для місцевих бюджетів залишається розподілюваний загальнодержавний ПДФО (табл. 10.3). У 2016 р. надходження від нього становили 79 млрд грн; це істотно більше порівняно з минулими роками, зокрема з періодом до запровадження нових правил перерозподілу ПДФО між державним та місцевими бюджетами (2013 р. – 64,5 млрд грн; 2014 р. – 62,5 млрд; 2015 р. – 55 млрд грн).

Слід наголосити, що зміни в розподілі податкових надходжень між бюджетами суттєво змінили структурний розподіл відповідних надходжень місцевих бюджетів, що добре помітно за даними табл. 10.3. Аналіз розподілу ПДФО, зокрема, свідчить про збільшення перерозподілюваної на користь державного бюджету частки. Так у 2013 р. до держбюджету

Таблиця 10.3

Динаміка структури податкових доходів місцевих бюджетів в Україні

Показники	2013		2014		2015		2016	
	Частка в податкових доходах місцевих бюджетів, %	Частка у ВВП, %	Частка в податкових доходах місцевих бюджетів, %	Частка у ВВП, %	Частка в податкових доходах місцевих бюджетів, %	Частка у ВВП, %	Частка в податкових доходах місцевих бюджетів, %	Частка у ВВП, %
Податкові доходи місцевих бюджетів,	100,00	5,99	100,00	5,50	100,00	4,94	100,00	6,16
у тому числі:								
ПДФО	70,82	4,24	71,63	3,94	55,92	2,76	53,76	3,31
Податок на прибуток підприємств	0,74	0,04	0,30	0,02	4,35	0,22	4,00	0,25
Рентна плата	1,45	0,99	16,67	0,92	2,19	0,11	1,71	0,11
Акцизний податок з розарібної реалізації піддакцизних товарів	1,49	0,09	0,18	0,01	7,86	0,39	7,92	0,49
Податок на майно	0,66	0,04	0,51	0,03	16,30	0,81	17,01	1,05
у тому числі на:								
нерухомість	0,02	0,00	0,05	0,00	0,76	0,04	0,97	0,06
землю	0,00	0,00	0,00	0,00	15,10	0,75	15,88	0,98
транспортні засоби	0,63	0,04	0,46	0,03	0,44	0,02	0,17	0,01
Єдиний податок	7,28	0,44	8,49	0,47	11,17	0,55	11,69	0,72
Інші податки та збори	2,55	0,15	2,22	0,12	2,23	0,11	3,91	0,24

Примітка. Назви податків наведено з урахуванням зміни назви кодів бюджетної класифікації на підставі змін до ПКУ.

Складено за даними Державної казначейської служби України.

надходило 11 % податку на доходи фізичних осіб і 89 % зараховувалося до місцевих бюджетів, тоді як у 2016 р. до державного бюджету перераховувалося вже 37 % надходжень ПДФО і 63 % до місцевих бюджетів¹. Однак варто враховувати, що після завершення формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) до їхніх бюджетів буде зараховуватися 60 % ПДФО (таким правом уже скористалися 159 громад²).

Посилення ролі податків, заснованих на факті володіння, потребує загальних змін у підходах до інформаційно-технічного забезпечення їх контролю та нарахування, а також суттєвого спрощення процедур та строків отримання інформації Державною фіскальною службою України (ДФСУ) від інших органів влади.

Зростання частки власних податкових надходжень у податкових доходах місцевих бюджетів безпосередньо пов'язане зі збільшенням надходжень саме від майнових податків, зокрема включенням до їх складу плати за землю. Частка податку на майно у 2016 р. дорівнювала 17 % податкових доходів місцевих бюджетів, при тому, що до 2015 р. була близькою до нуля.

Справляння податку на нерухомість в Україні дещо ускладнене, хоча він, вочевидь, має чималий потенціал. Однією з проблем, яка повертає нас до питання створення комплексного інформаційного середовища в цілях оподаткування, є неповнота даних державного реєстру нерухомих прав (зокрема для фізичних осіб), що утруднює ідентифікацію податкової бази та справляння цього податку в належному обсязі. Наразі податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, не виконує повною мірою функції фінансового забезпечення місцевих бюджетів. Адже, хоча номінальний обсяг цього податку в цілому й від фізичних осіб зокрема істотно зріс (від 0,09 млрд грн у 2012 р. до 97,43 млрд грн у 2016 р.), він становить тільки 0,97 % доходів місцевих бюджетів та 0,06 % відносно ВВП (див. табл. 10.2), тобто помітно не впливає на фінансову спроможність регіонів.

Ситуація зі сплатою зазначених податків юридичними особами є набагато кращою. Найбільша частка припадає на орендну плату й земельний податок із таких осіб. Розподіл надходжень податку на нерухоме майно свідчить, що дотепер левову частку платежів забезпечують

¹ Розраховано автором за даними Державної казначейської служби України.

² Децентралізація. Місцеві бюджети 159 територіальних громад за 2016 рік: фінансово-аналітичні матеріали / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/De-centr_297x210_April-2017.pdf.

юридичні особи, хоча надходження від фізичних осіб теж повільно зростають. Загалом за 2015–2016 рр. обсяги і структура надходжень від майнових податків помітно змінилися, проте аналіз даних у динаміці показує, що основна увага має бути приділена потенціалу названих податків, а також удосконаленню методологічної бази їх нарахування та справляння, формуванню єдиної інформаційної бази щодо наявного житлового фонду в цілях оподаткування.

Неузгодженість в обліку фізичних осіб як власників об'єктів оподаткування є однією з головних причин низької ефективності використання ДФСУ даних, уже наявних у розпорядженні інших органів влади. З цією метою варто розширити формат взаємодії органів влади, створивши єдиний інформаційний простір, котрий ґрунтується на інтеграції та вільному доступі до спеціальних баз окремих органів. У його межах має застосовуватись єдиний код ідентифікації інформації про громадянина як платника податків, власника об'єктів нерухомості, отримувача доходів, державних послуг і соціальних гарантій.

Таким чином, органи ДФСУ в межах комплексного інформаційного середовища зможуть оперативно отримувати надійні дані, згенеровані в інших органах влади та у спеціальних і відомчих базах, стосовно доходів, отриманих із різних джерел, об'єктів оподаткування, наявних у власності фізичної особи, що сприятиме підвищенню ефективності сплати місцевих податків з фізичних осіб.

Відносно новим та істотним джерелом (у 8 разів перевищує частку податку на нерухомість у доходах місцевих бюджетів) власних доходів місцевих бюджетів (див. табл. 10.3) є акцизний податок на роздрібний продаж підакцизних товарів. Його частка становила у 2016 р. 7,92 % податкових доходів місцевих бюджетів, тобто він є четвертим за обсягом податковим джерелом доходів для місцевих бюджетів. У 2016 р. з цього джерела надійшло 11,6 млрд грн, або на 51,3 % більше, ніж у 2015 р. Проте його частка збільшилась лише в економічно активних регіонах, де обіг підакцизних товарів має значні обсяги. На справляння акцизного податку з роздрібного продажу підакцизних товарів суттєво впливають загальні умови їх обігу й адміністрування у сфері оподаткування.

Незважаючи на кризові явища в економіці, п'ятий рік поспіль зростали суми надходжень єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва. У 2016 р. він був другою за обсягом складовою місцевих податків та зборів (17,2 млрд грн, або на 56,0 % більше за обсяги надходжень 2015 р.). У структурі його надходжень найбільшою є частка, котру сплачують фізичні особи – підприємці, попри зменшення їх кількості (з 2012

до 2016 р. на 213,3 тис. осіб), і той факт, що основними користувачами спрощеної системи оподаткування є саме представники мікробізнесу, не може бути проігнорований при реформуванні оподаткування названого сектору. 39,9 млрд грн надходжень єдиного податку у 2016 р. 6,2 млрд грн сплатили саме представники першої та другої груп платників¹.

Варто наголосити, що в країнах ЄС основна роль малого та середнього бізнесу (МСБ) на рівні державної політики полягає у формуванні зайнятості населення. Фіскальна ефективність сектору розглядається як супутній елемент, що є природним результатом зростання економічної активності загалом, збільшення виробленої доданої вартості та забезпечення платоспроможним попитом внутрішньої пропозиції товарів і послуг². Малий та середній бізнес посідає вагоме місце в структурі сучасних національних економік, формуванні умов конкуренції, сприяє розвитку людського капіталу та подоланню бідності. За даними Євростату, в країнах ЄС у малому підприємстві в 2014 р. було задіяно 67 % зайнятого населення та створювалося 58 % валової доданої вартості в нефінансовому секторі. При цьому на мікропідприємства в Євросоюзі припадало 92,7 % кількості підприємств зазначеного сектору, а створена валова додана вартість становила 21,1 %³.

В Україні в 2014 р. частка середніх підприємств дорівнювала 4,66 %, а малих – 95,19 %, з яких мікропідприємства становили 81,80 %⁴. Однак велика кількість суб'єктів малого бізнесу в структурі підприємств країни, на жаль, не трансформувалася в не менш значну додану вартість та не сприяла формуванню офіційної зайнятості населення в секторі, як у країнах ЄС. А проблеми у сфері сплати ПДФО роботодавцями-підприємцями посилюють фіскальні ризики для цієї категорії платників. До основних ризиків функціонування спрощеної системи оподаткування в Україні можна віднести: поширення неформальної зайнятості; можливість заниження податкових зобов'язань через недосконалість контро-

¹ Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

² Small business act of Europe. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0394&from=EN>.

³ Interactive SME database. URL: http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review/index_en.htm#t_0_0.

⁴ За даними Державної служби статистики України (2014 р.), без урахування результатів діяльності банків, бюджетних установ тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції (<http://www.ukrstat.gov.ua/>).

лю; участь у схемах ухилення від оподаткування підприємств на загальній системі оподаткування; неконтрольовані готівкові розрахунки, що дають змогу без перешкод реалізовувати нелегально ввезений на територію країни товар; неформальні розрахунки з найманими працівниками по заробітній платі й заниження офіційних доходів найманих працівників. Опортунізм вітчизняних платників податків у цілому та платників єдиного податку зокрема, у поєднанні з недосконалістю контролю, спричиняють недостатній обсяг бюджетних надходжень, викривлення конкурентного середовища й гальмування євроінтеграційних процесів.

З огляду на те, що у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів найбільший вплив мають ПДФО, акцизний податок із роздрібною реалізацією, єдиний податок, адміністрування яких ускладнено ризиками ухилення від оподаткування, то задля зміцнення фінансової спроможності й на місцевому, й на загальнодержавному рівнях слід наголосити на методах запобігання ухиленню від оподаткування, що гальмує запровадження реформ та спотворює інформаційне середовище прийняття рішень, а також деформує процес оподаткування. Зазначені джерела надходжень, на відміну від податку на майно, де оподатковуються маломобільні активи з відносно стабільною базою, потребують формування системи їх адміністрування й контролю, спрямованої на стимулювання самооподаткування та формування умов, за яких високою є невідворотність покарання за податкові правопорушення.

Задля забезпечення транспарентності економіки, мають паралельно відбуватися процеси детінізації бізнесу (в тому числі боротьба з ухиленням/оптимізацією оподаткування на рівні малого та великого бізнесу) та боротьби з корупцією на всіх рівнях влади. У цьому контексті найбільші ризики сформовано у сфері сплати ПДФО та інших податків, котрі стали надійним джерелом для місцевих бюджетів в умовах децентралізації.

Найгостріше постало питання детінізації зайнятості та доходів фізичних осіб. Відомо, що в Україні, станом на 2016 р., налічується 26 млн громадян працездатного віку, з яких зайнятими є (наймані співробітники і підприємці) 16 млн, а безробітними 2 млн¹. Ймовірно, інші 8 млн працюють у тіншовому секторі або перебувають за кордоном (це близько 30 % працездатного населення, без урахування працюючих людей пенсійного віку). Водночас із 16 млн працюючих осіб лише 10,5 млн сплачують єдиний соціальний внесок (ЄСВ)². У ході реалізації у 2016 р. контроль-

¹ За даними Державної служби статистики України.

² Див.: Звіт про виконання Плану роботи Державної фіскальної служби України за 2016 р. URL: <http://sfs.gov.ua/data/files/199244.pdf>.

но-перевірочних заходів з питань, пов'язаних із правильністю утримання та перерахування до бюджетів податку на доходи фізичних осіб, військового збору та єдиного внеску при виплаті заробітної плати та інших доходів громадянам, встановлено, що близько 4 тис. суб'єктів господарювання (фізичних та юридичних осіб) порушували законодавство при виплаті заробітної плати та інших доходів громадянам. При цьому на 1 січня 2017 р. на обліку в органах ДФСУ перебували 3,45 млн платників податків, із них 1,38 млн юридичних осіб, 2,07 млн фізичних осіб – підприємців¹. Тобто виявлені порушники законодавства у сфері виплати заробітної плати становили 0,2 % від загальної кількості платників податків.

У 2016 р. 78 % надходжень ПДФО було забезпечено саме за рахунок заробітних плат, а ПДФО із доходів інших, ніж заробітна плата, дорівнював лише 22 %. До бюджету в 2016 р. донараховано понад 442 млн грн податку на доходи фізичних осіб (у 2015 р. – 627 млн грн), 13 млн грн військового збору та близько 98 млн грн ЄСВ (у 2015 р. – 98 млн грн.), виявлено більше ніж 160 тис. (у 2015 р. – 201 тис. осіб) найманих осіб, праця яких використовувалась роботодавцем без укладання трудових угод та котрим сплачувалась заробітна плата без сплати до бюджету належних сум ПДФО і ЄСВ, до державної реєстрації залучено понад 56 тис. громадян (у 2015 р. – 41 тис. осіб), що провадили підприємницьку діяльність без державної реєстрації². Актуальною є й проблема заниження офіційних доходів. Її частково було розв'язано завдяки використанню як адміністративного інструменту виведення з тіні частини неофіційних та занижених доходів населення збільшення з 1 січня 2017 р. мінімальної заробітної плати вдвічі (до 3200 грн)³. Проте, на тлі відсутності економічного зростання, такі механізми детінізації несуть певні ризики монетарного й макроекономічного характеру, на чому наголошували, зокрема, представники МВФ⁴.

Переважно порушення, пов'язані з ухиленням від сплати ПДФО, вчинялися в сегменті малого та, меншою мірою, середнього бізнесу, що

¹ Див.: Звіт про виконання Плану роботи Державної фіскальної служби України за 2016 р. URL: <http://sfs.gov.ua/data/files/199244.pdf>.

² Там само.

³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : проект Закону від 15.09.2016 № 5130. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60033; Про Державний бюджет України на 2017 рік : закон України від 02.12.2017 № 1801-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.

⁴ Regional Economic Outlook: Europe Hitting Its Stride / prepared by the staff of the IMF's European Department. *Regional economic issues. World economic and financial surveys*. 2017. November.

застосовує спрощену систему оподаткування або має можливості обігу необлікованих готівкових коштів. Така ситуація актуалізує питання вдосконалення адміністрування у сфері роздрібно́ї торгівлі та контролю податкової бази щодо податків і зборів різного рівня.

Таким чином, лише контрольними заходами неможливо охопити виявлення нелегальної зайнятості, заниження бази оподаткування та несплати прибуткових податків у сегменті МСБ. Це суттєво впливає на спроможність місцевих бюджетів мобілізувати податкові надходження на відповідних територіях, що вимагає формування підходів до запровадження цілісної концепції, спрямованої на детінізацію доходів населення. Концепція має враховувати всі можливі складові формування та функціонування неоподатковуваних доходів фізичних осіб, а також фізичних осіб – підприємців і передбачати заходи як попереджувального й стимулюючого, так і контрольного-перевірочного характеру.

Основними ризиками місцевого оподаткування, що сьогодні властиві системі бюджетно-податкового регулювання й загрожують зміцненню фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, на наш погляд, є:

- відсутність цілісного інформаційного середовища та технічної бази адміністрування податків, котрі формують податкові надходження місцевих бюджетів;
- недостатність у невеликих територіально-адміністративних одиницях надійної податкової бази: об'єкти оподаткування, що становлять надійні джерела наповнення бюджетів міст обласного та районного значення, не є такими для малих міст, містечок та селищ;
- обмеженість можливостей (в окремих випадках брак зацікавленості) місцевих органів самоврядування у формуванні умов для збільшення податкової бази.

Для напрацювання стабільної та достатньої фінансової бази місцевих органів самоврядування на податковій основі необхідно вирішити низку питань, які стосуються адміністрування й забезпечення прозорості у сфері сплати податків і дадуть змогу перейти до наступного етапу децентралізації. До таких питань ми відносимо:

- розроблення ефективних методів об'єктивної оцінки потенціалу наявної податкової бази, що потребуватиме реалізації певних організаційно-інституційних заходів;
- створення та запровадження методів контролю бази оподаткування на територіях громад із розподілом за об'єктами оподаткування (табл. 10.4) та з урахуванням ризиків, викладених вище;

Таблиця 10.4

**Методи контролю бази оподаткування на територіях громад
із розподілом за об'єктами оподаткування**

Об'єкти оподаткування (основні)	Пропоновані методи контролю	Податки, що стягуються з відповідних об'єктів та на забезпечення надходжень яких спрямовано контроль
Роздрібні торговельні операції	Запровадження об'єктивних апаратних методів обліку всіх роздрібних торговельних операцій (зокрема шляхом використання спеціального програмного забезпечення для смартфонів)	Акциз, ПДВ, єдиний податок
Нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	Розширення взаємодії органів влади через формування єдиного інформаційного простору, заснованого на інтеграції та вільному доступі до спеціальних баз окремих органів із застосуванням єдиного коду ідентифікації інформації щодо громадянина як платника податків, власника об'єктів нерухомості, отримувача державних послуг та соціальних гарантій. Застосування спостережних методів і їх зіставлення з результатами обробки даних у відповідних базах	Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки
Земля		Податок на землю
Рухоме майно		Транспортний податок
Доходи фізичних осіб	Запровадження об'єктивних апаратних методів обліку всіх роздрібних торговельних операцій (зокрема шляхом використання спеціального програмного забезпечення для смартфонів).	ПДФО
Доходи фізичних і юридичних осіб від підприємницької діяльності	Спостережні методи за результатами виявлення аналітичними методами ризиків ухилення від оподаткування	Податок на прибуток, ПДФО, єдиний податок, ПДВ, акцизи

Складено авторами.

– запровадження у практичну площину методів об'єктивної оцінки потенціалу податкової бази та методів контролю у роботі відповідних підрозділів ДФСУ.

Застосування зазначених у таблиці методів контролю насамперед спрямовано на формування умов запобігання ухиленню від оподаткування, за яких використання необлікованих і неоподатковуваних доходів матиме значні ризики виявлення та покарання правопорушення.

В основі має перебувати не стільки практика перевіркової діяльності, скільки розбудова інформаційно-аналітичного середовища, де буде можливість виявляти ризикових суб'єктів оподаткування і вже до них застосовувати методи спостереження, перевірки й покарання. Таке середовище можна створити на основі роботи з базами даних за об'єктами оподаткування (що допоможе, наприклад, виявляти нерухомість, котра підлягає оподаткуванню податком на нерухоме майно, а також неправомірно використовується у підприємницьких цілях із метою отримання прибутку) та аналізу даних, що забезпечуються апаратами об'єктивного контролю роздрібного продажу (не лише РРО, а й будь-які апаратні прилади, здатні фіксувати факт продажу, передавати його параметри на сервери ДФСУ та формувати агреговані дані). Зазначений підхід дасть змогу запобігти ряду ризиків, зазначених вище, а саме зменшити масштаби необлікованих прибутків та готівки, необлікованих коштів, що можуть бути використані для виплати неоподатковуваних заробітних плат або як неоподатковувані доплати занижених офіційних доходів.

За таких умов заходи щодо підвищення фінансового забезпечення місцевих органів влади мають спрямовуватися на формування й розширення податкової бази громад та посилення контролю податкових надходжень через удосконалення адміністрування.

10.2. УДОСКОНАЛЕННЯ ПІДХОДІВ ДО АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ ГЛОБАЛЬНОГО ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРОСТОРУ

Реалізація в Україні реформ у сфері оподаткування та зміна парадигми взаємовідносин фіскальних органів і платників податків, задекларована в Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки¹ й Меморандумі про економічну і фінансову політику від 02.03.2017², зумовлюють потребу в удосконаленні податкового контролю та запобіганні практикам розмивання бази оподаткування й ухилення від сплати податків, що має скоріше не внутрішній, а транскордонний характер. Процес фінансової глобалізації створив

¹ Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 42-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-p>.

² Меморандум про економічну і фінансову політику від 02.03.2017. URL: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=46564506>.

сприятливі умови для міжнародного податкового планування, а його інструменти з часом стають дедалі ефективнішими та широко застосовуються бізнес-середовищем, причому як корпоративним сектором, так і фізичними особами.

З огляду на необхідність підвищення ефективності й адресності податкового контролю на тлі запровадження сервісоорієнтованості фіскального відомства та поліпшення якості обслуговування платників, однією з визначальних складових належного контролю є наявність повної і актуальної податкової інформації. Розвиток інформаційних технологій (ІТ) дав поштовх усім процесам, що відбуваються в підприємницькому середовищі та сфері національного й наднаціонального регулювання економіки. Так, прискорення процесу ухвалення рішень та їх реалізації в бізнес-середовищі вимагає відповідного реагування з боку державного сектору. Будь-яке рішення приймається після збору інформації, її оброблення та оцінки. Від ретельності та оперативності цих етапів залежать якість і актуальність рішень. Тому важливим завданням є розроблення підходів до формування в Україні внутрішнього інформаційного середовища в податкових цілях із урахуванням наднаціональних вимог до автоматичного обміну податковими даними.

Зважаючи на глобалізацію інформаційного податкового середовища, його формування для внутрішніх цілей, про що йдеться у підрозділі 10.1, має узгоджуватись із загальносвітовими тенденціями, стандартами та наднаціональним регулюванням. Вирішення проблем, пов'язаних із формуванням внутрішнього інформаційного простору, сприятиме повнішому використанню потенціалу міжнародного податкового співробітництва та створить підґрунтя для ефективного внутрішнього обігу податкової інформації.

Викривлення міжнародного конкурентного середовища через інструменти розмивання податкової бази та ухилення від оподаткування призводить до значних втрат податкових надходжень до державного бюджету в країнах світу. В офшорних юрисдикціях накопичилися величезні кошти (за деякими оцінками – до 32 трлн дол.¹), що не охоплені оподаткуванням у тих державах, де вони фактично зароблені. З метою запобігання цьому на наднаціональному рівні розроблено й впроваджено інструменти посилення контролю та фіскальної прозорості шляхом удосконалення інформаційного середовища в податкових цілях і обмеження асиметрії податкових даних між країнами.

¹ Селезень П. О. Обмін податковою інформацією в договорах України про уникнення подвійного оподаткування. *Юридична Україна*. 2010. № 8. С. 54–59.

Світовою спільнотою напрацьовано ряд програмних документів у сфері формування інтернаціонального інформаційного простору в податкових цілях¹. Україна висловила свою готовність підтримати запропоновані ініціативи, однак їх імплементація потребує значних змін у національному законодавчому полі, наявності відповідних технічних засобів і впорядкування внутрішнього інформаційного поля. Реалізація таких змін в інформаційному податковому середовищі сприятиме впорядкуванню інформаційних потоків і для внутрішніх податкових цілей. Адже, окрім необхідності вирішення низки проблем щодо отримання та обробки податкової інформації на міжнародному рівні, необхідно одночасно вирішити й відповідні питання на національному.

У цьому контексті можна виокремити кілька напрямів: запобігання розмиванню податкової бази та протидія агресивному податковому плануванню; запобігання та протидія ухиленню від сплати податків; забезпечення справедливості оподаткування й сприяння формуванню рівних конкурентних умов ведення бізнесу.

Зусилля багатьох країн, у тому числі України, спрямовані переважно на боротьбу з конфіденційністю володіння офшорними компаніями та переведення обміну інформацією між країнами в автоматичний режим, тобто регулярний, без окремих запитів. Аналіз документів, розроблених ОЕСР, показав, що обмін податковою інформацією в цілях оподаткування можна розглядати як адміністративний метод боротьби з ухиленням від сплати податків і протидії хибній податковій практиці та інструмент уникнення подвійного оподаткування. Так, було напрацьовано пакет підходів та стандартів щодо: протидії агресивному податковому плануванню (ухвалення у 2013 р. Плану дій BEPS, що передбачає відповідні настанови застосування правил трансфертного ціноутворення та рекомендації); запобігання та протидії ухиленню від сплати податків (угоди про уникнення подвійного оподаткування (DTT – double tax treaties), конвенції про уникнення подвійного оподаткування (DTC – double tax conventions); угоди про обмін податковою інформацією (Tax Information Exchange Agreements – TIEA); договори про взаємну правову допомогу (mutual legal assistance treaties – MLAT), а також багатосторонні конвенції: Спільна конвенція Ради Європи та ОЕСР про надання взаємного адміністративного сприяння з податкових питань (Страсбурзька конвенція), Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу

¹ Олейнікова Л. Г. Формування інформаційного простору адміністрування податків і зборів в Україні. *Фінанси України*. 2017. № 10. С. 46–50.

в податкових справах (The Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters) (далі – Конвенція МСМААТМ)¹, Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах.

Уведення в практику автоматичного обміну інформацією в рамках багатосторонньої Конвенції МСМААТМ² передбачає наявність окремої, додаткової, багато- чи двосторонньої угоди між компетентними органами сторін (The Multilateral Competent Authority Agreement – МСАА). Тому наступною важливою віхою на шляху до досягнення податкової прозорості стало прийняття у 2014 р. Стандарту ОЕСР щодо автоматичного обміну інформацією про фінансові рахунки в податкових цілях (Automatic Exchange of Information – АЕОІ)³, котрий визначає умови двостороннього обміну даними щодо фінансових рахунків відповідно до вимог багатосторонньої угоди між компетентними органами в рамках єдиного стандарту звітності (Multilateral Competent Authority Agreement for the Common Reporting Standard)⁴. Стандарт ОЕСР зобов'язує уряди забезпечити можливість збору детальної інформації про рахунки від своїх фінансових інститутів та обмінюватися нею з іншими юрисдикціями автоматично на щорічній основі⁵. Станом

¹ Конвенція Ради Європи та ОЕСР про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах (м. Страсбург, 25 січня 1988 р.), яку коротко називають Модельною податковою конвенцією ОЕСР (у редакції протоколу від 27.05.2010), відкрита для ратифікації та підписання всіма країнами (дата підписання від імені України: 20.12.2004; дата набрання чинності для України: 01.07.2009). На її підставі укладаються двосторонні угоди між конкретними країнами. Конвенція охоплює всі види податків і не лише встановлює порядок обміну податковою інформацією між компетентними органами її держав-учасниць, а й передбачає такі форми взаємної податкової співпраці, як проведення податкових перевірок за кордоном, здійснення одночасних податкових перевірок та надання допомоги в справлянні податків та при стягненні податкової заборгованості.

² Exchange of Information on Request. Handbook for peer reviews 2016-2020. Global forum on transparency and exchange of information for tax purposes / OECD. URL: <http://www.oecd.org/tax/transparency/global-forum-handbook-2016.pdf>.

³ Ibid.

⁴ Конвенція про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах (ETS 127). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_325.

⁵ OECD Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters. URL: <http://www.oecd.org/tax/transparency/automaticexchangeofinformation.htm>.

Таблиця 10.5

Імплементація Україною угод щодо обміну податковою інформацією

Вид міжнародного документа	Інформація про приєднання	Примітка
Конвенція про взаємну адміністративну допомогу в податкових цілях (МСМААТМ)	Приєдналася	Чинна з 01.01.2009
Багатостороння угода про компетентний орган (МСАА)	Не приєдналася	–
Директива ЄС про адміністративну співпрацю з питань оподаткування (EU Directive on administrative cooperation in the field of taxation)	Не імплементована	–
Міжурядова (двостороння) угода для поліпшення виконання податкових правил і застосування положень Закону США про податкові вимоги до іноземних рахунків (FATCA)	Імплементована	Підписання 07.02.2017

Складено авторами.

на липень 2016 р. 54 юрисдикції зобов'язалися зробити перші обміни до 2017 р. та 47 – до 2018 р.¹

Імплементовані й чинні в Україні інструменти міжнародного співробітництва вичерпали свої можливості щодо оперативного контролю доходів резидентів за кордоном на постійній основі та не дають змоги належним чином реагувати на глобальні виклики у сфері оподаткування. Як бачимо (табл. 10.5), станом на серпень 2017 р. Україна не приєдналася до МСАА й не висловила політичну готовність імплементувати механізми автоматичного обміну інформацією за CRS. Це означає, що найближчим часом вітчизняні фіскальні органи не зможуть в автоматичному режимі отримувати дані про закордонні рахунки та прибутки своїх податкових резидентів. Винятком є лише США, з якими підписано двосторонню Міжурядову угоду для поліпшення виконання податкових правил і застосування положень FATCA, що сприятиме вдосконаленню податкового контролю відповідно до глобальних умов податкової конкуренції.

Водночас Україна вже доволі давно є повноцінною учасницею Конвенції МСМААТМ, що дає змогу запровадити CRS. Його повноцінна

¹ Activated exchange relationships for CRS information. URL: <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/>.

імплементация є стратегічним кроком, тож її відтермінування помітно обмежує можливості фіскального контролю. В умовах скорочення бази оподаткування внаслідок бойових дій і тимчасової окупації частини нашої території збільшення податкових надходжень за рахунок активів резидентів України, виведених у низькоподаткові юрисдикції, набуває першорядного значення для фінансової безпеки держави. До того ж, на вимогу міжнародних організацій, зокрема МВФ, Україна має істотно підвищити прозорість власної податкової системи, зокрема за рахунок запровадження додаткових вимог для суб'єктів МСБ, котрі перебувають на спрощеній системі оподаткування. Політично важливим є те, аби відповідні заходи відбувалися паралельно з підвищенням ефективності оподаткування великих суб'єктів господарювання, що використовують у господарській діяльності офшорні компанії як засіб мінімізації оподаткування. Зазначене дасть змогу продемонструвати втілення принципу справедливості оподаткування та відчутно зменшити опір непопулярним, проте необхідним реформам податкової системи.

У жовтні 2014 р. Україна та ОЕСР підписали Меморандум взаєморозуміння¹, який передбачає сприяння з боку організації реформуванню національної податкової системи, а також обмін податковою інформацією з іншими країнами. У зв'язку з цим ухвалено закон, що зобов'язує вносити в Єдиний державний реєстр юридичних осіб відомості про кінцевих бенефіціарів компаній. Окрім того, згідно з рекомендаціями ОЕСР країни вноситимуть зміни до угод про уникнення подвійного оподаткування, й ці зміни рано чи пізно вплинуть на угоди, укладені з Україною. Відповідно до Указу Президента України від 28.04.2016 № 180/2016², наша країна має невідкладно долучитися до міжнародних ініціатив ОЕСР щодо автоматичного обміну податковою інформацією. У квітні 2016 р. Україна мала двосторонні договори про уникнення подвійного оподаткування із 71 країною³ і жодної угоди про автоматичний обмін податковою інформацією. На підставі договору про уникнення подвійного оподаткування дані можна отримати тільки за запитом

¹ The CRS multilateral competent authority agreement (MCAA). URL: <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/>.

² Олейнікова А. Г., Чернолуцька А. О. Проблема подвійного оподаткування та методи його уникнення. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2012. № 9. С. 45–48.

³ Україна готова приєднатися до угоди про обмін податковою інформацією. *Урядовий портал*. 2016. 28 квіт. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249002412&cat_id=244276429.

фіскальних органів, де буде описана конкретна ситуація, стосовно якої необхідна запитувана податкова інформація.

Отже, інформаційне середовище в національному просторі в ході реформ має формуватися з урахуванням глобальних ризиків і напрацювань на наднаціональному рівні, що сприятиме реалізації всіх можливостей та інструментів для підвищення ефективності податкового контролю доходів резидентів як усередині країни, так і за її межами.

Завдяки виконанню міжнародних зобов'язань національний інформаційний простір стосовно юридичних осіб сформовано більшою мірою, ніж щодо фізичних осіб, хоч окремі питання, зокрема пов'язані з обліком цінних паперів, залишаються невирішеними. Так, юридичні особи ідентифікуються за кодом ЄДРПО, реєструють у фіскальному органі банківські рахунки, розкривають відомості про бенефіціарів, подають звітність стосовно валютних операцій тощо. Разом із тим щодо фізичних осіб такий інформаційний простір ще має бути створений у рамках реалізації реформ і заходів із запровадження автоматичного обміну податковими даними.

Із цією метою потрібно насамперед уніфікувати збір, зберігання та оброблення інформації про активи, рахунки, господарську діяльність і окремі операції фізичних осіб за єдиними стандартами. Національний та наднаціональний рівні використання податкових відомостей не ізольовані один від одного. З одного боку, забезпечуються повнота, актуальність і своєчасність надання інформації з внутрішньодержавних баз даних (національний рівень) до міждержавних (наднаціональний рівень), з другого – можливість оперативної й у повному обсязі задовольнити потребу виконавців на державному рівні податкового контролю в інформації, отриманої з міждержавних баз. Саме їх органічна взаємодія сприятиме якнайефективнішому використанню можливостей, котрі обмін даними на наднаціональному рівні надає для досягнення власних внутрішніх цілей України у сфері податкового контролю, розширенню бази оподаткування в умовах переходу від каральної до сервісоорієнтованої моделі побудови фіскальної служби.

Окреслене питання актуалізувалося в рамках реалізації реформ із децентралізації влади в Україні, де основні податкові надходження до місцевих бюджетів формуються за рахунок майнових податків, ПДФО та єдиного податку для суб'єктів підприємництва. Аналіз динаміки надходжень від юридичних і фізичних осіб засвідчив, як зазначалося, наявність проблем в інформаційному середовищі в податкових цілях, що не дає змоги реалізувати потенціал перелічених податків. Оптимізація та

ухилення від оподаткування як прояв тінізації економіки формують суттєві негативні наслідки для економіки¹. Окремий приклад становить ПДФО, тінізація якого в Україні є однією з наймасштабніших у Європі². Іншим прикладом є майнові податки, на котрі у 2016 р. припадало 59,13 % власних податкових доходів місцевих бюджетів³. Фізичні особи забезпечували лише 14 % цих надходжень, тоді як на юридичних осіб припадало понад 86 %.

Є кілька причин виникнення такої ситуації. Адміністрування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, здійснюється для юридичних і фізичних осіб по-різному. Для фізичних осіб цей податок нараховується фіскальним органом, на відміну від юридичних осіб, котрі обчислюють його та звітують про нього самостійно. Підходи до адміністрування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної

¹ Peer Review Report, Phase 1. Legal and Regulatory Framework. Ukraine. P. 189. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-peer-reviews-ukraine-2016_9789264258716-en.

² Цей висновок базується на аналізі розмірів тіньової економіки в Україні та державах ЄС за методами, що найбільше характеризують доходи й сегмент споживання фізичних осіб, а саме: балансів доходів і витрат, що ґрунтується на порівнянні декларованих доходів із реальним споживанням товарів і послуг; аналізу зайнятості, який базується на порівнянні кількості незареєстрованих безробітних із загальною чисельністю працездатних; монетарним методом, котрий ґрунтується на використанні готівки тіньовим сектором порівняно з грошовою масою (див.: *Schneider F, Buehn A. Estimating the Size of the Shadow Economy: Methods, Problems and Open Questions. Discussion Paper.* 2016. No. 9820, March. URL: <http://ftp.iza.org/dp9820.pdf>; *Schneider F, Enste D. Hiding in the Shadows. The Growth of the Underground Economy International Monetary Fund.* 2002. March. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues30/>; *Schneider F, Williams C. The Shadow Economy / Institute of Economic Affairs (IEA).* London, 2013; *Williams C., Horlings E., Renooy P. Eurofound, Tackling undeclared work in the European Union.* Dublin, 2008; *Цимбал О. Незадекларована праця в Україні: форми прояву, масштаби та заходи в рамках системи інспекції праці : проект МОП “Зміцнення системи інспекції праці і механізмів соціального діалогу”.* 2017. Берез. URL: http://dsp.gov.ua/wp-content/uploads/2017/08/2_Незадекларована-праця.-Україна.-Форми-прояву-і-масштаби.pdf; *Тенденції тіньової економіки в Україні у 2014 р. / М-во екон. розвитку та торгівлі України.* URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/>).

³ Peer Review Report, Phase 1. Legal and Regulatory Framework. Ukraine. URL: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/global-forum-on-transparency-and-exchange-of-information-for-tax-purposes-peer-reviews-ukraine-2016_9789264258716-en.

ділянки, для фізичних осіб є недовіреними, навіть після істотного розширення бази оподаткування. Наразі фіскальний орган має труднощі з нарахуванням платникам – фізичним особам податку на нерухоме майно та здійсненням відповідного контролю, що зумовлено відсутністю відповідної бази платників, браком інформації в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, який містить лише дані щодо новозбудованих об'єктів або таких, щодо котрих у останніх п'ять років здійснювалися правочини, а також невідповідністю місця реєстрації й місця фактичного проживання платника. Асиметрія інформації стосовно об'єктів оподаткування майновими податками між фіскальним відомством і Державним реєстром речових прав генерує ризики подальшої фіскальної неспроможності зазначеного податку в розрізі фізичних осіб. Повноцінне запровадження цього податку як надійного фінансового джерела для місцевих бюджетів можливе, у тому числі, у разі подолання асиметрії в інформаційному забезпеченні в цілях оподаткування.

Перспективна модель інформаційного середовища в податкових цілях на національному рівні має генерувати якісну інформацію, необхідну в рамках національного та наднаціонального простору, згідно з чинними зобов'язаннями, та забезпечувати умови для адаптації інформаційних потоків до перспективних міжнародних угод. Так, відповідно до зазначених угод, Україна повинна уточнити норми законодавства задля чіткішого забезпечення доступу до банківської інформації за CRS, що дасть змогу вирішувати питання обміну як на наднаціональному, так і національному рівні.

Пропонований на рис. 10.2 комплексний підхід до організації інформаційного середовища, зокрема стосовно доходів і майна фізичних осіб, уможливить оперативне отримання інформації зі спеціальних баз (бази реєстрації транспортних засобів МВС, Державного реєстру речових прав на майно, бази реєстрації місця проживання й місця перебування фізичних осіб, Державного земельного кадастру, Національної депозитарної системи та ін.), що не лише сприятиме забезпеченню якісного контролю податкових зобов'язань, а й дасть змогу сформувати в межах країни надійне та достовірне інформаційне середовище для всіх органів влади, включаючи Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти і науки України й Міністерство охорони здоров'я України. У такому форматі воно стане основою для автоматичного обміну податковими даними на міжнародному рівні за CRS.

Повноцінна участь у системі міжнародного автоматичного обміну податковою інформацією надає Україні унікальний шанс не тільки роз-

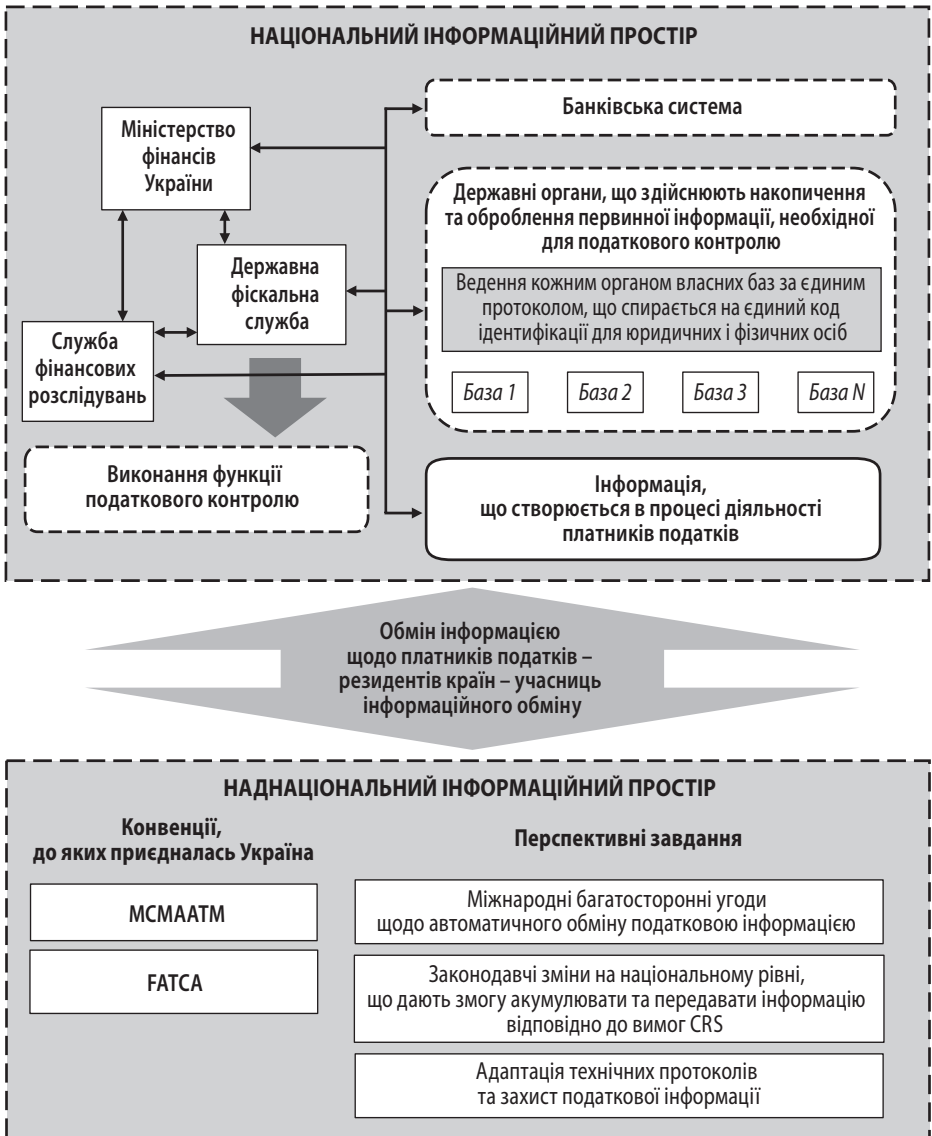


Рис. 10.2. Податковий контроль на основі перспективної моделі інформаційного середовища в податкових цілях

Джерело: Олейнікова Л. Г. Формування інформаційного простору адміністрування податків і зборів в Україні. *Фінанси України*. 2017. № 10. С. 56.

ширити власну базу оподаткування без посилення податкового навантаження на національну економіку, а й на практиці продемонструвати відданість принципам, що становлять фундамент співробітництва розвинутих країн.

Крім того, узгодженість і систематизація національного інформаційного простору як обов'язкова передумова налагодження обміну податковими даними на наднаціональному рівні сприятимуть істотному підвищенню ефективності роботи вітчизняних фіскальних органів в умовах переходу на сервісоорієнтовану модель.

Підсумовуючи викладене, доходимо такого висновку. Для забезпечення ефективного обміну податковими відомостями *на наднаціональному рівні* необхідно імплементувати CRS та підписати багатосторонню угоду між компетентними органами сторін МСАА, а *на національному рівні* – розробити й прийняти єдиний стандарт зберігання, оброблення та надання доступу до інформації про активи, рахунки, господарську діяльність і окремі операції фізичних осіб. Це дасть змогу, за збереження відомчих баз даних, забезпечити уніфікований обмін даними як у горизонтальному, так і у вертикальному вимірах; привести наявні бази даних, розроблення й запровадження нових баз у відповідність із CRS; внести комплексні зміни до законодавства, що регулює питання збору, зберігання, оброблення та надання доступу до податкової інформації про юридичних і фізичних осіб таким чином, аби забезпечити функціонування автоматичного обміну даними на національному й наднаціональному рівнях; розробити та запровадити у практику фіскальних органів методики податкового контролю, котрі ґрунтуються на результатах аналізу відомостей, отриманих, зокрема, за результатами обміну податковою інформацією на національному й наднаціональному рівнях; розробити національну програму добровільного розкриття інформації в податкових цілях, котра буде прийнятною для платників і ефективною для фіскального відомства.

Синергія інформаційних потоків національного й наднаціонального рівнів забезпечить формування оновленої моделі контролю на якісно вищому рівні.

Формування внутрішнього інформаційного середовища в податкових цілях має узгоджуватися із загальносвітовими тенденціями, тобто враховувати наднаціональні вимоги до автоматичного обміну податковою інформацією. Розв'язання проблем у створенні внутрішнього інформаційного простору дасть змогу повніше використовувати потенціал міжнародного податкового співробітництва та сформує підґрунтя для ефективного внутрішнього обігу податкової інформації.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 10

Ризики ухилення від сплати податків та розмивання податкової бази, характерні для глобальної економіки, потребують реалізації механізмів, спрямованих на виявлення фіктивних операцій, спрямованих на ухилення від оподаткування, та запобігання їм, з одночасним створенням належних умов сплати податків та забезпеченням прозорості в сфері оподаткування. Для України ці процеси ускладнюються необхідністю формування не лише умов для транскордонного контролю податкових зобов'язань, а й необхідністю подальшого реформування національної системи адміністрування податків та вдосконалення методів й інструментів контролю, що відповідатимуть трансформаціям у технічному і технологічному рівнях фінансово-економічних операцій. А реформування фіскального відомства повинне мати системний характер, ґрунтуючись на параметрах, що сприятимуть не лише вдосконаленню виконання функціональних обов'язків, як-от контроль, а й забезпеченню інституціональної прозорості у сфері оподаткування.

Для характеристики прозорості платників податків фіскальним органом необхідно враховувати характер перевірочних заходів, застосовуваних із метою виявлення та запобігання поданню недостовірної звітності, передбачати моніторинг обсягів недостовірної інформації, наведеної у звітності, процедури вирішення податкових спорів тощо. Основні зусилля багатьох країн у забезпеченні прозорості щодо платників спрямовано за кількома напрямками: запобігання розмиванню податкової бази та протидія агресивному податковому плануванню; запобігання та протидія ухиленню від сплати податків; забезпечення справедливості оподаткування та сприяння формуванню рівних конкурентних умов ведення бізнесу; боротьба з конфіденційністю володіння офшорними компаніями; переведення обміну податковою інформацією між країнами в автоматичний режим.

Міжнародною спільнотою напрацьовано низку програмних документів у сфері формування міжнародного інформаційного простору в податкових цілях, а також багатосторонні конвенції. Однак комплексна система адміністрування враховує не лише обов'язки платників податків, а й обов'язок інституцій щодо формування належних умов виконання таких обов'язків, що включає щонайменше три складові: зручний для платників порядок виконання податкового обов'язку; усталений та зрозумілий загальний порядок взаємних звернень платників та контро-

люючих органів; надання платникам належної методологічної підтримки з боку органів державної влади.

Неможливо забезпечити контроль транскордонних доходів платників податків – резидентів України без формування відповідного внутрішнього середовища для контролю податкових надходжень. Вирішення проблем якісного інформаційного супроводження оподаткування на національному рівні дасть змогу в подальшому повною мірою користуватися результатами напрацювань міжнародної спільноти у сфері контролю податкових зобов'язань та запобігання практиці розмивання податкової бази, а також створить основу для повноцінної інтеграції України в міждержавні системи автоматичного обміну податковою інформацією. При цьому забезпечення інституційної готовності й прозорості діяльності фіскального відомства має бути фундаментом подальших змін.

Національний та наднаціональний рівень податкової інформації не є ізольованими один від одного. Навпаки – саме їх органічна взаємодія, з одного боку, забезпечує повноту, актуальність і своєчасність надання інформації з внутрішньодержавних (національний рівень) до міждержавних (наднаціональний рівень) баз даних, а з другого – дає можливість оперативно та в повному обсязі надати інформацію, отриману з міждержавних баз даних виконавцям, які перебувають на внутрішньодержавному рівні. Так, інформаційне середовище в національному просторі в процесі реформ має формуватися з урахуванням глобальних ризиків і напрацювань на наднаціональному рівні, що допомагають реалізувати всі можливості та інструменти для посилення ефективності податкового контролю за доходами резидентів за межами країни. В умовах реалізації податкової реформи, започаткованої в рамках реформування системи місцевого самоврядування, варто враховувати, що важливим джерелом фінансування регіонального розвитку залишаються кошти місцевих бюджетів. Тому питання ефективного формування їхніх власних надходжень та наявності ресурсів для зростання фінансової спроможності як основи активного розвитку громад є одним із визначальних критеріїв спрямованості реформаторських зусиль.

Розділ 11

РЕФОРМУВАННЯ ОБЛІКУ ТА ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ БЮДЖЕТНИХ УСТАНОВ І ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТІВ У КОНТЕКСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ НП(С)БОДС

11.1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ ВІДПОВІДНО ДО МСБОДС, НП(С)БОДС ТА БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Якість та ефективність послуг державного сектору перебуває в центрі економічних перетворень в Україні. Одним з основних завдань реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки (далі – Стратегія) визначено підвищення ефективності державних видатків шляхом переходу від утримання установ до фінансування надання якісних державних послуг. При цьому очікуваним результатом названо підвищення якості надання державних послуг та ефективності державних інвестицій¹.

Бухгалтерський облік держсектору, що наразі реформується відповідно до міжнародних стандартів як функція державного управління, перебуває на шляху до розв'язання зазначеного завдання Стратегії. Очевидно, що в умовах пошуку напрямів підвищення якості державних послуг на тлі необхідності посилення економії використання бюджетних коштів на бухгалтерський облік як інформаційну основу прийняття управлінських рішень покладається обов'язок не тільки контролю цільового використання ресурсів, а й обчислення достовірної вартості державних послуг на підставі науково обґрунтованої методології.

Відповідно до Концептуальної основи до міжнародних стандартів бухгалтерського обліку державного сектору (МСБОДС) *головною метою складання фінансової звітності* є надання інформації у фінансових звітах загального призначення (ФЗЗП) для задоволення інформаційних потреб отримувачів послуг від суб'єктів державного сектору.

¹ Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249797370>.

Це зумовлено тим, що отримувачі послуг – громадяни як платники податків – є й постачальниками ресурсів для фінансового забезпечення діяльності суб'єктів державного сектору. МСБОДС визначають нормативні вимоги, пов'язані з визнанням, оцінкою та поданням операцій, інших подій і діяльності, які відображаються у ФЗЗП, саме тому, що отримувачі послуг не мають повноважень вимагати від суб'єкта господарювання державного сектору розкриття інформації¹. Крім платників податків є ще дві групи користувачів інформації ФЗЗП:

- законодавчі органи, що виступають представниками інтересів отримувачів послуг;
- організації, які мають повноваження наполягати на складанні фінансових звітів, спеціально розроблених для задоволення їхніх власних конкретних інформаційних потреб. До такої групи користувачів ФЗЗП належать регуляторні та наглядові органи, інші адміністративні органи, центральні органи виконавчої влади та контролери використання бюджетних коштів (рахункова палата, аудиторські установи), управлінський персонал суб'єкта господарювання, рейтингові агентства та, у деяких випадках, кредитні установи та організації, які надають допомогу для цілей розвитку та іншу допомогу².

Тож незалежно від того, хто є користувачем інформації ФЗЗП, головна мета її складання – задоволення інформаційних потреб отримувачів послуг – реалізується для розв'язання двох завдань: створення умов для підзвітності суб'єкта державного сектору та інформаційного забезпечення процесу прийняття рішень.

Тракування діяльності суб'єктів державного сектору, покладене в основу побудови ФЗЗП, базується на тому, що її мета, сутність і зміст полягають у наданні послуг суспільству в цілому, групам чи окремим громадянам. Отже, поняття послуги є ключовим у побудові як системи бухгалтерського обліку, так і ФЗЗП, що складається за його даними.

Користуючись ФЗЗП, отримувачі державних послуг та суб'єкти, які представляють їхні інтереси, потребують інформації для оцінок щодо економічності, ефективності, результативності та цільового призна-

¹ The conceptual framework for general purpose financial reporting by public sector entities. Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements. 2014 Ed. Vol. I. P. 29. URL: <http://www.ifrs.org.ua/wp-content/uploads/2014/11/Handbook-of-International-Public-Sector-Accounting-Pronouncements-Volume-1.pdf>.

² Ibid. P. 33, 34.

чення використання ресурсів на надання послуг; прийнятності асортименту й обсягу, обґрунтованості собівартості послуг, наданих протягом звітного періоду; відповідності суми й джерела відшкодування витрат на надання послуг; достатності поточного рівня податкових надходжень чи інших залучених ресурсів для збереження обсягу та якості послуг, котрі надаються нині¹.

Підсумовуючи, зауважимо:

- в основі ідеології МСБОДС та ФЗЗП, складеної за цими стандартами, перебуває послуга; ФЗЗП складається для задоволення інформаційних потреб отримувачів послуг або тих, хто представляє їхні інтереси, або від їх імені управляє процесом надання послуг;
- фінансові результати діяльності суб'єкта державного сектору відображають досягнення цілей щодо надання послуг населенню та ефективність використання при цьому бюджетних ресурсів.

Запровадження МСБОДС є в певному розумінні інновацією не тільки для України та країн, що утворились на території колишнього СРСР, а й для країн із розвинутою економікою. Ключова мета створення МСБОДС полягала в запровадженні у бухгалтерський облік та фінансову звітність державного сектору підходів до оцінки та визнання активів, зобов'язань, власного капіталу та доходів і витрат, властивих обліку недержавних корпорацій. Застосування в обліку виконання бюджетів та діяльності бюджетних установ засад комерційного обліку створює умови для контролю та аналізу окупності та ефективності їх витрат.

Відповідно до Закону України “Про бухгалтерський облік і фінансову звітність в Україні” (далі – Закон № 996-XIV) метою ведення бухгалтерського обліку і складання фінансової звітності є надання користувачам для прийняття рішень повної, правдивої та неупередженої інформації про фінансове становище, результати діяльності та рух грошових коштів підприємства, а фінансова звітність – бухгалтерська звітність, що містить інформацію про це². Таке розуміння завдань обліку, змісту звітності та однакові правові засади їх ведення і складання притаманні всім інституційним секторам економіки України незалежно від форми

¹ The conceptual framework for general purpose financial reporting by public sector entities. Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements. 2014 Ed. Vol. I. P. 36. URL: <http://www.ifrs.org.ua/wp-content/uploads/2014/11/Handbook-of-International-Public-Sector-Accounting-Pronouncements-Volume-1.pdf>.

² Про бухгалтерський облік і фінансову звітність в Україні : закон України від 16.07.1999 № 996-XIV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-14>.

власності, у тому числі суб'єктам державного сектору. Міжнародний стандарт бухгалтерського обліку в державному секторі (МСБОДС) 1 "Подання фінансової звітності" та Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку державного сектору (НП(С)БОДС) 101 "Подання фінансової звітності" підтверджують цю думку¹.

Бюджетним кодексом України (БКУ) та Законом № 996-XIV визначено, що форми фінансової звітності бюджетних установ та фінансової звітності про виконання бюджетів установлюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики, тобто Міністерством фінансів України². Міністерство затвердило НП(С)БОДС 101 "Подання фінансової звітності", який визначає склад, форми, принципи підготовки та подання фінансової звітності в державному секторі, загальні вимоги до визнання і розкриття її елементів.

До 1 січня 2017 р. бюджетні установи, які утримуються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, складали звітність за правилами, встановленими Порядком складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, затвердженим наказом Міністерства фінансів від 24.01.2012 № 44 (далі – Наказ № 44)³.

Наразі Міністерство фінансів України наказом від 07.02.2017 № 44 внесло зміни до наказу від 24.01.2012 № 44, якими з нього вилучено норми, що стосувалися складання фінансової звітності. Цим наказом регулюється процес складання розпорядниками бюджетних коштів бюджетної звітності та складання звітності фондами загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування.

Порядок подання фінансової звітності всіх суб'єктів господарювання, у тому числі суб'єктів державного сектору, визначений постановою

¹ Міжнародні стандарти бухгалтерського обліку в державному секторі 1–26. URL: http://www.minfn.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=80965&cat_id=83024; Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 101 "Подання фінансової звітності": затв. наказом Міністерства фінансів України від 28.12.2009 № 1541. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0087-11>.

² Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print13833704271_28021.

³ Про затвердження Порядку складання фінансової, бюджетної та іншої звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів: наказ Міністерства фінансів України від 24.01.2012 № 44. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0196-12>.

Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку подання фінансової звітності” від 28.02.2000 № 419¹.

Зважаючи на викладене та з огляду на необхідність проведення у 2017 р. трансформації показників фінансової звітності суб'єктів державного сектору з урахуванням вимог НП(С)БОДС, авторами було проведено аналіз положень зазначених нормативно-правових актів на предмет узгодженості їхніх вимог та виявлення потенційних ризиків запровадження НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності”.

Результати аналізу свідчать про таке:

- з набуттям чинності НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності” збільшено кількість форм фінансової звітності порівняно з Наказом № 44;
- визначений у НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності” звітний період відповідає вимогам Закону № 996-XIV (на відміну від Наказу № 44), а також дорівнює бюджетному періоду, визначеному БКУ;
- існує відмінність між визначенням звітного періоду для новоствореного підприємства за Законом № 996-XIV та НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності”;
- у НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності” передбачено складання проміжної звітності (місячної та квартальної).

Оскільки одним із принципів підготовки та складання фінансової звітності є принцип періодичності, нормативно-правове забезпечення має однозначно встановлювати періодичність складання фінансової звітності суб'єктами державного сектору. Однак наразі питання складання місячної фінансової звітності врегульоване неповною мірою, тому підлягає уточненню через визначення обсягу місячної звітності та суб'єктів державного сектору, котрі мають її складати, та умов складання.

Частиною другою ст. 11 Закону № 996-XIV передбачено, що фінансова звітність підприємства (крім бюджетних установ, представництв іноземних суб'єктів господарської діяльності та суб'єктів малого підприємництва, визнаних такими відповідно до чинного законодавства) включає: баланс, звіт про фінансові результати, звіт про рух грошових коштів, звіт про власний капітал та примітки до звітів. Зважаючи на набуття чинності НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності”, ця норма

¹ Про затвердження Порядку подання фінансової звітності : постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2000 № 419. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/419-2000-п>.

законодавства має бути уточнена шляхом вилучення слів “крім бюджетних установ”.

НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності”, в якому визначені склад, форми, принципи підготовки та подання фінансової звітності в державному секторі, загальні вимоги до визнання і розкриття її елементів, не містить інформації *щодо джерела формування фінансової звітності*. З огляду на те, що регулювання питань методології бухгалтерського обліку та фінансової звітності суб’єктів державного сектору здійснюється Міністерством фінансів України, та враховуючи вимоги ст. 11 Закону № 996-XIV, якою передбачено, що підприємства зобов’язані складати фінансову звітність на підставі даних бухгалтерського обліку, слід доповнити положення НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності” аналогічною нормою та передбачити її роз’яснення в методичних рекомендаціях для суб’єктів державного сектору.

Крім того, Наказом № 44 було визначено механізм перевірки та порівняння показників форм звітності, у тому числі фінансової, але ці норми вилучено через зміну форм звітності у зв’язку з набуттям чинності НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності”. Отже, питання перевірки та порівнюваності показників фінансової звітності залишається не врегульованим, адже НП(С)БОДС 101 не містить відповідних норм, що створює суттєві ризики для забезпечення достовірності показників фінансової звітності й ускладнює процес внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю.

Відповідно до НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності”, Баланс (форма № 1-дс) (далі – Баланс) як звіт про фінансовий стан відображає активи, зобов’язання і власний капітал суб’єкта державного сектору та/або бюджету на початок року й на кінець звітного періоду на підставі звірених даних бухгалтерського обліку. Форма Балансу зазнала суттєвих змін у групуванні статей звіту. Відбулася не просто зміна назв розділів, зумовлена впровадженням нового Плану рахунків бухгалтерського обліку державного сектору (далі – План рахунків)¹, а кардинально змінилися підходи до формування та групування окремих показників, що є наслідком зміни відповідної методології.

Звітність належить до елементів методу бухгалтерського обліку і є завершальним етапом узагальнення інформації, яка формується в системі бухгалтерського обліку відповідно до Плану рахунків з 1 січня 2017 р.

¹ Про затвердження Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі : наказ Міністерства фінансів України від 31.12.2013 № 1203. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0161-14>.

Тож методичні рекомендації до НП(С)БОДС 101 мають висвітлити підходи до узагальнення інформації про факти діяльності суб'єктів державного сектору, яке здійснюється на рахунках бухгалтерського обліку з метою складання кожного розділу та показника Балансу.

З набуттям чинності НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності” сталися зміни в обліковому відображенні фінансового результату діяльності суб'єктів державного сектору, пов'язані із запровадженням нової методології формування в бухгалтерському обліку інформації про фінансовий результат. Зокрема, до набуття чинності зазначеними змінами в обліку та звітності відображався результат виконання кошторису з деталізацією за загальним і спеціальним фондами, проте наразі суб'єкти державного сектору формують в обліку інформацію про фінансовий результат виконання кошторису (бюджету (кошторису)) звітного періоду та накопичені фінансові результати виконання кошторису (бюджету (кошторису)). Суттєвою ознакою цих змін є те, що фінансовий результат діяльності визначається щоквартально, тоді як до запровадження змін доходи та витрати відносили на результат виконання кошторису наприкінці бюджетного періоду, а протягом календарного року лише коригували показник у визначених нормативно-правовими актами випадках.

Існуюча практика була зумовлена тим, що система управління фінансами в Україні спрямована насамперед на здійснення контролю за витратами. Запровадження нової методології відображення фінансового результату діяльності суб'єктів державного сектору сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних коштів та стане одним із кроків на шляху побудови сучасної та ефективної системи управління державними фінансами, тобто реалізації головної мети Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки¹.

З метою аналізу дотримання підходу МСБОДС щодо визначення фінансового результату в НП(С)БОДС розглянемо структуру та зміст НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності”². Відповідно до

¹ Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249797370>.

² Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 101 “Подання фінансової звітності” : затв. наказом Міністерства фінансів України від 28.12.2009 № 1541. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0087-11>.

НП(С)БОДС 101 Звіт про фінансові результати за формою № 2-дс має чотири розділи, в яких відображається інформація про доходи, витрати, дефіцит/профіцит бюджету у результаті діяльності суб'єкта державного сектору протягом звітного періоду.

При групуванні доходів та витрат за обмінними операціями у розділі I “Фінансовий результат діяльності” застосовується поелементний підхід, тобто доходи групують залежно від джерела їхнього походження, а витрати – за їх видами. Фінансовий результат (дефіцит/профіцит) розраховується в цілому по установі відповідно до кошторисного принципу. У Розділі II “Видатки бюджету (кошторису) за функціональною класифікацією видатків та фінансування кредитування бюджету” видатки групують, як і зазначено у назві розділу, за функціональною класифікацією. При цьому собівартість державних послуг за аналогією з МСБОДС мала б відображатися за двома статтями: “Витрати на виконання бюджетних програм” (за рахунок загального фонду) і “Витрати на виготовлення продукції (надання послуг, виконання робіт)” (за рахунок спеціального фонду). Водночас, відповідно до Порядку заповнення форм фінансової звітності в державному секторі, у рядку 2210 “Витрати на виконання бюджетних програм” наводяться всі визнані витрати, які здійснювалися за рахунок бюджетних асигнувань за загальним і спеціальним фондами кошторису розпорядника бюджетних коштів за всіма виконуваними бюджетними програмами й узагальнені в обліку за відповідними субрахунками Плану рахунків суб'єктів державного сектору 8011 “Витрати на оплату праці”, 8012 “Відрахування на соціальні заходи”, 8013 “Матеріальні витрати”, 8014 “Амортизація”; у рядку 2220 “Витрати на виготовлення продукції (надання послуг, виконання робіт)” наводяться всі визнані витрати, котрі здійснювалися за рахунок власних надходжень бюджетної установи (КЕКД 25010100 “Плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з їх основною діяльністю”, 25010200 “Надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності”) й узагальнені в обліку за субрахунками 8111 “Витрати на оплату праці”, 8112 “Відрахування на соціальні заходи”, 8113 “Матеріальні витрати”, 8114 “Амортизація” та 8115 “Інші витрати”¹.

¹ Порядок заповнення форм фінансової звітності в державному секторі : затв. наказом Міністерства фінансів України від 28.02.2017 № 307. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0384-17/print1483960089630467>; Про затвердження Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі : наказ Міністерства фінансів України від 31.12.2013 № 1203. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0161-14>.

У розділі III “Виконання бюджету (кошторису)” Звіту про фінансові результати наводиться інформація про виконання бюджету (кошторису) в розрізі класифікації доходів бюджету та економічної класифікації видатків і кредитування бюджету за загальним та спеціальним фондами у порівнянні із затвердженими показниками плану на звітний період та остаточно скоригованими показниками плану на звітний період з урахуванням змін. Фактичні суми виконання (касові видатки) у звіті про фінансові результати відображаються за методологією складання бюджету (кошторису) за відповідний звітний період.

У розділі IV “Елементи витрат за обмінними операціями” наводяться відповідні елементи витрат, які здійснив суб’єкт державного сектору в процесі основної діяльності протягом звітного періоду.

Таким чином, на відміну від міжнародних підходів, *розкриття інформації щодо собівартості наданих послуг не передбачено у Звіті про фінансові результати, складеному відповідно до НП(С)БОДС 101.*

Причиною такої ситуації є, на думку авторів, крім абсолютної інноваційності показника собівартості для бухгалтерського обліку державного сектору також відсутність “інфраструктури” й затребуваності його застосування в управлінні державними фінансами України. Не можна, та й, напевно, не потрібно, реформувати бухгалтерський облік, якщо його підсумкова інформація, відображена у фінансовій звітності, не затребувана користувачем інформації. Замало проголосити важливість калькулювання собівартості державних послуг, якщо механізми фінансування діяльності бюджетних установ не будуть “прив’язані” до цього показника. У концептуальній основі до МСБОДС із цього приводу зазначено, що основна мета органів державної влади та більшості суб’єктів господарювання державного сектору полягає в тому, щоб надати необхідні послуги споживачам, тому фінансові результати цих органів і більшості таких суб’єктів не будуть повністю або адекватно оцінювати результат діяльності, якщо не відобразатимуть доречну інформацію про результати постачання послуг (про собівартість, обсяг та частоту постачання послуг) і взаємозв’язок наданих послуг із ресурсною базою суб’єкта господарювання¹. Тобто всі складові управління державним та місцевими бюджетами, бюджетною установою мають методологічно кореспондувати в інформаційному просторі й здійснюватися в розрізі

¹ IPSAS 1 “Presentation of Financial Statements”. Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements. 2014, Vol. I. P. 39. URL: <http://www.ifrs.org.ua/wp-content/uploads/2014/11/Handbook-of-International-Public-Sector-Accounting-Pronouncements-Volume-1.pdf>.

однакових або принаймні зіставних економічних показників. Саме на цю ідею орієнтований і програмно-цільовий метод (ПЦМ), котрий відповідно до БКУ є методом управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу (ст. 2)¹.

Згідно з НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності” Звіт про рух грошових коштів (форма № 3-дс) (далі – Звіт про рух грошових коштів) відображає рух грошових коштів протягом звітного періоду в результаті операційної, інвестиційної та фінансової діяльності.

Відповідно до п. 2 розділу I НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності”:

- операційна діяльність – основна діяльність, а також інші види діяльності, які не є інвестиційною чи фінансовою діяльністю;
- інвестиційна діяльність – придбання та реалізація необоротних активів, а також фінансових інвестицій, які не є складовою еквівалентів грошових коштів;
- еквіваленти грошових коштів – короткострокові, високоліквідні фінансові інвестиції, котрі вільно конвертуються у певні суми грошових коштів і характеризуються незначним ризиком зміни вартості;
- фінансова діяльність – діяльність, яка зумовлює зміни розміру й складу власного капіталу та зобов’язань².

Таке відображення інформації про рух грошових коштів у звітності (з розподілом за видами діяльності) є новим для суб’єктів державного сектору, а тому з метою сприйняття та забезпечення належного виконання вимог щодо формування цього звіту потребує детального та чіткого регламентування, тим більше, що в НП(С)БОДС методика виокремлення й віднесення операцій до операційної, інвестиційної та фінансової діяльності відсутня.

Звіт про власний капітал (форма № 4-дс) (далі – Звіт про власний капітал) розкриває інформацію про зміни у складі власного капіталу, які відбуваються в результаті зміни облікової політики, виправлення помилок, переоцінки активів, прийняття рішення власника щодо надання

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI (станом на 14.05.2017). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

² Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 101 “Подання фінансової звітності”: затв. наказом Міністерства фінансів України від 28.12.2009 № 1541. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0087-11>.

або вилучення активів та в інших випадках, передбачених відповідними НП(С)БОДС.

Показники Звіту про власний капітал відповідають тим, котрі містить Розділ I пасиву Балансу “Власний капітал та фінансовий результат”, що складається з таких статей, як “Внесений капітал”, “Капітал у дооцінках”, “Фінансовий результат”, “Капітал у підприємствах”, “Резерви”, “Цільове фінансування”.

У частині відповідності показників викликає пересторогу лише той факт, що в Балансі (після внесення змін) запроваджено показник “Капітал у дооцінках”, тоді як змінами до НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності” не враховано аналогічний показник Звіту про власний капітал (наразі в ньому фігурує “Фонд дооцінки”).

При дослідженні методичних засад формування показників пасиву Балансу нами було розглянуто нові аспекти відображення джерел формування необоротних активів та наголошено на деяких проблемних аспектах.

Порядок переоцінки основних засобів передбачено НП(С)БОДС 121 “Основні засоби”¹.

Відповідно до п. 7 розділу III цього стандарту сума дооцінки залишкової вартості об’єкта основних засобів суб’єктом державного сектору зараховується до капіталу в дооцінках, а сума уцінки – до складу витрат звітного періоду, крім таких випадків:

- до проведення дооцінки відбулася уцінка об’єкта основних засобів (у такому випадку сума його дооцінки визнається доходами суб’єкта державного сектору в сумі, що не перевищує суми зазначеної уцінки, із зарахуванням суми перевищення до капіталу в дооцінках звітного року);
- у звітному році до проведення уцінки відбулася дооцінка об’єкта основних засобів (у такому разі сума його уцінки зараховується на зменшення капіталу в дооцінках, але не більше суми дооцінки, з включенням різниці до складу витрат звітного періоду).

Пунктом 9 розділу III НП(С)БОДС 121 “Основні засоби” передбачено, що перевищення сум попередніх дооцінок об’єкта основних засобів над сумою попередніх уцінок залишкової вартості цього об’єкта щорічно у сумі, пропорційній нарахуванню амортизації, відносять до накопиченого фінансового результату виконання кошторису з одночасним зменшенням капіталу в дооцінках, а при вибутті об’єкта основних засо-

¹ НП(С)БОДС 121 “Основні засоби” : затв. наказом Міністерства фінансів України від 12.10.2010 № 1202. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1017-10>.

бів – на всю суму залишку перевищення сум попередніх дооцінок цього об'єкта над сумою попередніх уцінок.

Однак загалом можна стверджувати про відповідність показників Звіту про власний капітал вимогам НП(С)БОДС.

Викладене свідчить про те, що нормативно-правове забезпечення складання фінансової звітності розпорядників бюджетних коштів потребує вдосконалення саме в контексті модернізації бюджетного законодавства та узгодження окремих нормативних документів бухгалтерського обліку між собою.

11.2. ФІНАНСОВА ЗВІТНІСТЬ ПРО ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО І МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЯК ІНФОРМАЦІЙНЕ ПІДҐРУНТЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Ключову роль в інформаційному забезпеченні бюджетного планування і прогнозування відіграє звітність про виконання державного та місцевих бюджетів, призначення якої полягає в наданні повної, достовірної, своєчасної інформації користувачам для прийняття управлінських рішень, а також забезпечення підзвітності щодо реалізації бюджетної політики.

Існують певні особливості державного регулювання звітності про виконання бюджетів країни. Так, за нормами БКУ звітність поділяється на фінансову і бюджетну (ч. 1 ст. 58).

Крім того, БКУ визначено склад звітності про виконання бюджетів. Склад місячного, квартального та річного звітів про виконання державного бюджету визначено положеннями статей 59–61, а місцевих – ст. 80. У свою чергу, склад фінансової та бюджетної звітності і їхні чинні форми затверджено наказом Міністерства фінансів від 28.12.2011 № 1774. Склад фінансової та бюджетної звітності за періодичністю подання на прикладі звітності про виконання державного бюджету наведено у табл. 11.1.

До фінансової звітності про виконання державного бюджету належать: Звіт про фінансовий стан (баланс) Державного бюджету України (форма № 1дб); Звіт про фінансові результати виконання Державного бюджету України (форма № 2дб); Звіт про рух грошових коштів (форма № 3дб). У складі річної звітності 17 бюджетних звітів розкривають інформацію про стан виконання бюджету за правилами бюджетного узгалянення інформації (статистикою державних фінансів). Тобто бю-

Таблиця 11.1

Склад фінансової та бюджетної звітності про виконання державного бюджету за періодичністю подання

Назва форми звітності	Періодичність		
	Місячна	Квартальна	Річна
<i>Фінансова звітність</i>			
Звіт про фінансовий стан (баланс) (форма № 1Дб)		+	+
Звіт про фінансові результати виконання бюджету (форма № 2Дб)			+
Звіт про рух грошових коштів (форма № 3Дб)		+	+
<i>Бюджетна звітність</i>			
Звіт про виконання державного бюджету (форма № 2м(к)Дб)	+	+	+
Звіт про бюджетну заборгованість (форма № 7Дб)	+	-	+
Звіт про використання коштів з резервного фонду Державного бюджету України	+	-	+
Інформація про виконання захищених видатків Державного бюджету України	+	-	+
Звіт про стан державного боргу і гарантованого державою боргу		+	+
Звіт про прострочену заборгованість суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії		+	+
Звіт про платежі з виконання державою гарантійних зобов'язань		+	+
Інформація про надані державні гарантії	+	+	+
Інформація про здійснені операції з управління державним боргом	+	+	+
Звіт про виконання показників розподілу видатків Державного бюджету України		+	+
Звіт про повернення кредитів до Державного бюджету України та розподіл надання кредитів з Державного бюджету України	-	+	+
Звіт про виконання показників розподілу видатків Державного бюджету України на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями	-	+	+
Звіт про виконання показників розподілу видатків Державного бюджету України між місцевими та апеляційними судами та іншими органами судової влади у системі Державної судової адміністрації України	-	+	+
Інформація про виконання показників міжбюджетних трансфертів (базова та реверсна дотації, освітня, медична субвенції та додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам)	-	+	+
Інформація про виконання показників міжбюджетних трансфертів (інших дотацій та субвенцій) з Державного бюджету України місцевим бюджетам	-	+	+

Закінчення табл. 11.1

Назва форми звітності	Періодичність		
	Місячна	Квартальна	Річна
Інформація щодо кредитів (позик), що залучаються державою до спеціального фонду Державного бюджету України від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм (проектів)	-	+	+
Звіт про використання коштів державного фонду регіонального розвитку	+	+	+
Пояснювальна записка до звіту	-	+	+

Складено за: Про організацію роботи зі складання Державною казначейською службою України звітності про виконання Зведеного бюджету України, Державного бюджету України і місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя : наказ Міністерства фінансів України від 28.12.2011 № 1774. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/215068>.

Джетна звітність превалює і становить 85 % від загального обсягу. Це свідчить про потреби користувачів у детальній інформації про виконання бюджету як загалом, так і за окремими вимогами законодавства (використання коштів резервного фонду, гарантійних зобов'язань, здійснення видатків за захищеними статтями бюджету тощо).

Джерелом даних звітності такого формату розкриття її показників є інформація, узагальнена Державною казначейською службою України (далі – Казначейство) на відповідних аналітичних рахунках бухгалтерського обліку в інформаційній системі Казначейства, що підтверджує її достовірність, та звітність розпорядників бюджетних коштів, стосовно яких не здійснюється казначейське обслуговування.

Порівнюючи чинні вітчизняні норми з міжнародними рекомендаціями щодо представлення інформації про виконання бюджетів, слід звернути увагу, що наразі у складі бюджетної звітності (Звіт про виконання Державного бюджету України) вже передбачається представлення інформації про виконання бюджетів у порівнянні із затвердженими обсягами в бюджеті та уточненими плановими показниками за складовими бюджету (загальний і спеціальний фонди; доходи, видатки, кредитування і фінансування).

Однак результати оцінювання ефективності управління державними фінансами країн шляхом оцінки державних витрат і фінансової підзвітності (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA), узагальнені у Звіті з ефективності управління державними фінансами в

Україні за 2015 рік¹, вказують на необхідність удосконалення представлення інформації у звітності про виконання бюджетів.

Так, за висновками експертів “Річна фінансова звітність” (PI-29) оцінена – “С+”, оскільки звіти не узгоджуються з прийнятими національними стандартами звітності в державному секторі².

Перегляд вітчизняної методології та перехід на єдині методологічні засади бухгалтерського обліку та звітності розпочато з ухваленням Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 роки (постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2007 № 34). Загалом ця стратегія спрямовувалася на вдосконалення: управління державними фінансами; системи стратегічного бюджетного планування на середньо- й довгостроковий періоди; порядку складання та виконання бюджету на основі програмно-цільового методу в бюджетному процесі; системи контролю процесу виконання бюджету; інформаційно-аналітичної системи управління державними фінансами. У результаті реалізації стратегії очікувалась застосування національних стандартів звітності та нового плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі, гармонізованих із відповідними міжнародними стандартами, при складанні звітності про виконання державного і місцевих бюджетів.

Однак із 1 січня 2017 р. Казначейством не були запроваджені прийняті Міністерством фінансів України національні стандарти, які визначають форми і порядок складання фінансової звітності (НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності”; 102 “Консолідована фінансова звітність”; 103 “Фінансова звітність за сегментами”; 105 “Фінансова звітність в умовах гіперінфляції”³) та План рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі (план рахунків).

¹ Звіт з ефективності управління державними фінансами в Україні за 2015 рік / Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. 2016 р. С. 100. URL: <https://pefa.org/sites/default/files/UA-May16-PFMPR-Public-UA.pdf>.

² Там само. С. 67–68.

³ Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 101 “Подання фінансової звітності”: затв. наказом Міністерства фінансів України від 28.12.2009 № 1541. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0087-11>; Про затвердження національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі: наказ Міністерства фінансів України від 24.12.2010 № 1629. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0087-11>; Про затвердження Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 105 “Фінансова звітність в умовах гіперінфляції”: наказ Міністерства фінансів України від 25.01.2012 № 52. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0200-12>.

Згідно з НП(С)БОДС 101, фінансова звітність про виконання державного і місцевих бюджетів має подаватися користувачам у складі: Балансу (форма № 1-дс); Звіту про фінансові результати (форма № 2-дс); Звіту про рух грошових коштів (форма № 3-дс); Звіту про власний капітал (форма № 4-дс).

Проведений аналіз положень стандарту дає змогу зробити висновок, що в Україні затверджено форми фінансової звітності та загальні підходи до їх формування. Цього замало для розкриття показників звітності за планом рахунків, оскільки узагальнення в обліку операцій здійснюється Казначейством у режимі реального часу з використанням інформаційних автоматизованих систем, інтегрованих із національною платіжною системою.

Тобто запровадження Казначейством НП(С)БОДС 101 зумовлює: по-перше, затвердження методичного забезпечення; по-друге, створення інтегрованої інформаційної автоматизованої системи (ІАС) або адаптацію діючої автоматизованої системи до нової методології бухгалтерського обліку державного сектору. Виконання цих завдань корелює з планом заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки (затвержені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 415-р).

Аналіз наукових публікацій і законодавства свідчить про відсутність методології складання Казначейством фінансової звітності про виконання державного та місцевих бюджетів відповідно до НП(С)БОДС 101 за даними, узагальненими на рахунках плану рахунків. Для розв'язання вказаної проблеми та створення відповідного програмного забезпечення доцільно визначити концептуальні основи методичного та організаційного забезпечення складання Казначейством форм фінансової звітності про виконання бюджетів України й розробити проект методичних рекомендацій щодо запровадження НП(С)БОДС 101.

З метою вирішення проблемних питань за результатами наукових досліджень запропоновано проект *Методичних рекомендацій щодо складання та подання органами Державної казначейської служби України фінансової звітності про виконання державного та місцевих бюджетів*, якими вперше визначено порядок заповнення нових форм фінансової звітності (№ 1-дс, 2-дс, 3-дс та 4-дс) із урахуванням особливостей бухгалтерського обліку виконання бюджетів.

Так, *Баланс* має складатися Казначейством на кінець останнього дня звітного періоду (року) на підставі даних сальдового балансу, звірених із даними аналітичного обліку виконання бюджетів, за відповідни-

ми рахунками 2 “Фінансові активи”, 5 “Капітал та фінансовий результат” та 6 “Зобов’язання” класів плану рахунків.

У *активі Балансу* не буде розкриватися інформація за: розділом I “Нефінансові активи”; рядками: 1120, 1125, 1135, 1140, 1160 – 1165 розділу II “Фінансові активи”, де наводиться інформація за поточною дебіторською заборгованістю (за розрахунками з бюджетом; за товари, роботи, послуги; виданими авансами; розрахунками із соціального страхування; за грошові кошти та їхні еквіваленти розпорядників бюджетних коштів і державних цільових фондів у національній та іноземній валюті); розділом III “Витрати майбутніх періодів” (рядок 1200), оскільки витрати державного й місцевих бюджетів визнаються у момент оплати рахунків за товари, роботи і послуги з рахунків розпорядників бюджетних коштів, відкритих на їхнє ім’я в Казначействі.

У *пасиві Балансу* не розкриватиметься інформація за такими складовими: рядками 1400, 1410, 1430, 1440, 1450 розділу I “Власний капітал та фінансовий результат” щодо внесеного капіталу, капіталу в підприємствах та дооцінках, за резервами, цільовим фінансуванням; рядками 1540, 1545, 1555, 1560 та 1565 розділу II “Зобов’язання” щодо поточних зобов’язань за платежами до бюджету і розрахунками за товари, роботи, послуги, за одержаними авансами, за розрахунками з оплати праці та із соціального страхування; розділом III “Забезпечення” (рядок 1600), оскільки за прийнятими НП(С)БОДС не передбачено формування забезпечення; розділом IV “Доходи майбутніх періодів”, тому що відповідно до вимог ч. 4 ст. 45 та ч. 5 ст. 78 БКУ всі податки і збори та інші доходи бюджетів, зарховані на єдиний казначейський рахунок (ЄКР), визнаються доходами.

У *Звіті про фінансові результати*, призначеному для порівняння доходів і видатків бюджету та визначення фінансового результату виконання бюджету (дефіциту/профіциту), за відсутності в обліку визначених доходів і витрат за методом нарахувань Казначейство не розкриватиме показники розділів I “Фінансовий результат діяльності” та IV “Елементи витрат за обмінними операціями” цього звіту.

Крім того, у розділі III “Виконання бюджету (кошторису)” звіту не розкриватиметься інформація за доходами в частині: бюджетних асигнувань (рядок 2555); надходжень: фонду соціального захисту інвалідів (рядок 2581), Пенсійного фонду України (рядок 2582), Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття (рядок 2583), Фонду соціального страхування України (рядок 2584) та інші надходження (рядок 2585); за витратами – щодо соціального забезпечення (рядок 2650) відповідно.

Показники розділу III форми № 2-дс будуть формуватися за даними, узагальненими на відповідних субрахунках 7 “Доходи”, 8 “Витрати” та 9 “Позабалансові та управлінські рахунки бюджетів та державних цільових фондів” класів плану рахунків.

У *Звіті про рух грошових коштів* бюджетів, метою складання якого є надання користувачам інформації про надходження до бюджетів грошових коштів та напрямів їх використання за звітний період, Казначейством *не будуть розкриватися показники* у розділах: I “Рух коштів у результаті операційної діяльності” за надходженнями від операційної діяльності за бюджетними асигнуваннями (рядок 021), до державних цільових фондів (рядок 034) та витратами на оплату товарів, робіт, послуг (рядок 053); II “Рух коштів у результаті інвестиційної діяльності” за надходженнями від продажу основних засобів (рядок 092) і нематеріальних активів (рядок 093) та витратами на придбання основних засобів (рядок 122) і нематеріальних активів (рядок 123).

Для підготовки методичного забезпечення вперше запропоновано зіставлення статей балансу та показників інших форм фінансової звітності із субрахунками плану рахунків, формалізованими як додатки до методичних рекомендацій. Застосування таких підходів дасть змогу забезпечити достовірність звітних даних про виконання державного й місцевих бюджетів, що формуються у автоматизованому режимі.

Разом із тим інформації про виконання державного й місцевих бюджетів, представленої у формах фінансової звітності в умовах зростаючих потреб користувачів щодо підзвітності уряду в умовах забезпечення збалансованості державного бюджету в середньостроковій перспективі, послідовності бюджетної політики та передбачуваності розподілу бюджетних коштів між головними розпорядниками коштів державного бюджету країни недостатньо.

У цьому контексті пропонуємо *інтегрувати фінансову й бюджету звітність про виконання бюджетів* (рис. 11.1).

З цією метою необхідно переглянути норми законодавства в частині представлення інформації про виконання бюджетів у фінансовій та бюджетній звітності й підготувати *концепцію інтеграції обох видів звітності*, яка має визначити:

- показники фінансової звітності, котрі потребують додаткового розкриття інформації, необхідної для забезпечення підзвітності та прийняття рішень в управлінні державними фінансами з урахуванням середньострокового бюджетування;

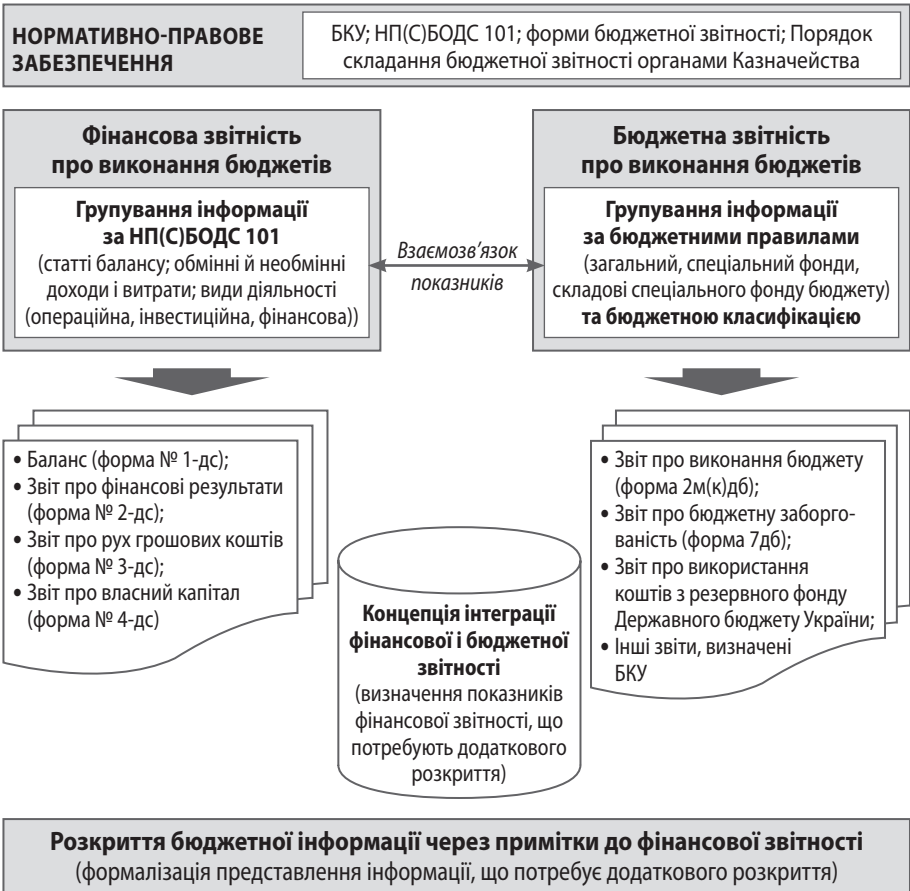


Рис. 11.1. Схема інтеграції фінансової і бюджетної звітності про виконання бюджетів

Складено авторами.

– порядок представлення додаткової інформації про виконання бюджетів шляхом її розкриття у примітках до фінансової звітності.

Це дасть змогу підвищити прозорість і підзвітність в управлінні державними фінансами, а також оптимізувати інформаційні потоки для прийняття управлінських рішень.

11.3. МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ВАРТОСТІ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ (НА ПРИКЛАДІ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ)

Фінансове забезпечення реформ у всіх сферах має ключове значення. Визначити необхідний фінансовий ресурс на здійснення тих чи інших заходів можна тільки на підставі науково обґрунтованих розрахунків. Середньостроковий план пріоритетних дій уряду до 2020 року однією з ключових цілей визначає розвиток людського капіталу. Її досягнення передбачається через реформування охорони здоров'я, освіти, соціальної підтримки, культури, розвитку молоді та спорту¹. Тож сфера освіти (надання освітніх послуг) потребує пильної уваги науковців та практиків із позиції встановлення та обґрунтування завдань і шляхів проведення реформ.

Історично складалося, що основним джерелом фінансування освіти в Україні є кошти державного й місцевих бюджетів. В умовах бюджетного дефіциту розрахунки для обґрунтування бюджетного фінансування освіти набувають особливого значення. Тож вихідним пунктом удосконалення механізму фінансування освіти слушно визначити створення методичного забезпечення обчислення вартості здобуття кожного рівня освіти. Саме від того, скільки коштує навчання одного студента або підготовка одного аспіранта чи докторанта, а також від їх чисельності залежать обсяг необхідного фінансування та структура його джерел, а отже, й визначення політики розвитку освіти в Україні й ролі в цьому процесі держави.

Сьогодні є нормативний механізм обчислення вартості підготовки фахівців, який регламентується Методикою розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 346 (далі – Методика МОН)². У ході її критичного аналізу зроблено низку висновків.

Перевагами Методики МОН є такі:

1. Передбачення застосування орієнтовної середньої вартості підготовки в плануванні витрат за державним замовленням одного фахівця з

¹ Середньостроковий план пріоритетних дій уряду до 2020 року. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=249629697.

² Методика розрахунку орієнтовної середньої вартості підготовки одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 20.05.2013 № 346. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/346-2013-п>.

урахуванням мінімальних економічно обґрунтованих витрат для їх підготовки на плановий рік та два бюджетних періоди, що настають за плановим роком. Це вказує, по-перше, на застосування в розрахунку економічно обґрунтованих норм і нормативів витрат, що має позитивно вплинути на вагомість показника фінансування освіти; по-друге, можливість використання вартості підготовки одного фахівця як базового показника в середньостроковому бюджетному плануванні.

2. Уніфікований підхід до структури витрат на навчання та порядку їх розрахунку для всіх категорій тих, хто навчається. При цьому застосовується так званий поелементний (кошторисний) критерій класифікації витрат на надання освітніх послуг. Усього зазначено 11 позицій. Витрати непрямого характеру об'єднані в групи (наприклад, безпосередньо та опосередковано пов'язані з навчанням) із переліком їхніх складових у кожній групі.

3. Включення до розрахунку вартості вимог до підготовки фахівця певного рівня через витрати на оплату праці працівників, котрі забезпечують підготовку одного кваліфікованого робітника, фахівця, аспіранта, докторанта, слухача, а саме: оплата праці за ставками заробітної плати відповідно до навчальних планів, обсягу навантаження (для викладачів професійно-технічних навчальних закладів або вищих навчальних закладів I–II рівнів акредитації); оплата праці за посадовими окладами (ставками заробітної плати) згідно із затвердженими у встановленому порядку нормативами чисельності студентів, аспірантів, докторантів, слухачів на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника (для вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації); оплата праці згідно з типовими штатними нормативами (для інших працівників).

Зазначене свідчить про те, що методика може бути основою для запровадження середньострокового бюджетного планування в освіті, охоплює повний комплекс витрат на підготовку фахівців та враховує чинник диференціації витрат залежно від рівня освіти.

Водночас є суттєві зауваження до Методики МОН:

1. Вона не дає пояснення, як визначити мінімальні економічно обґрунтовані витрати для підготовки фахівців.

Розрахунок вартості здобуття освіти має бути проведений відповідно до вимог освітніх стандартів. Тож визначення мінімальних економічно обґрунтованих витрат (власне нормування) повинне базуватися на стандартах.

Згідно із Законом України “Про вищу освіту” від 01.07.2014 № 1556-VII (далі – Закон), у цій галузі існує два види стандартів: освітньої діяльності

та вищої освіти¹. Стаття 9 Закону визначає стандарт освітньої діяльності як сукупність мінімальних вимог до кадрового, навчально-методичного, матеріально-технічного та інформаційного забезпечення освітнього процесу ВНЗ та наукової установи. Відповідно до ст. 10 Закону, стандарт вищої освіти – це сукупність вимог до змісту та результатів освітньої діяльності ВНЗ і наукових установ за кожним рівнем вищої освіти в межах кожної спеціальності.

Вочевидь, нормування витрат у розрахунку вартості здобуття освіти має спиратися на обидва види стандартів. Стандарт вищої освіти (наголосимо, у площині розрахунку її вартості) є основою для визначення кадрового забезпечення навчального процесу, а отже, підґрунтям для нормування витрат на оплату праці. Водночас стандарт освітньої діяльності встановлює повний перелік витрат для розрахунку вартості освіти та критерії для їх нормування.

Як зазначалося, Методика МОН концептуально визнає такий підхід тому, що у складі витрат, наведеному в ній, передбачено диференціацію останніх на оплату праці різних категорій працівників і включено інші витрати – не лише безпосередньо пов'язані з навчальним процесом, а й спрямовані на його організацію та забезпечення. Однак Методику МОН розроблено й затверджено до прийняття Закону. Тож її категоріальний апарат і методичні прийоми не враховують стандартизації освіти та освітньої діяльності як регламентуючий чинник розрахунку вартості. Водночас варто зауважити, що на сьогодні процес нормування витрат на освіту законодавчо ще не забезпечений.

Стандарти вищої освіти, згідно з визначенням, – це вимоги до змісту й результатів освітньої діяльності, що в переважній більшості містять якісні критерії та лише один кількісний показник – кредит Європейської кредитної трансферно-накопичувальної системи (ЄКТС), котрий використовується для вимірювання обсягу навчального навантаження здобувача вищої освіти.

Підхід до стандартизації освітньої діяльності як визначення сукупності мінімальних вимог щодо кадрового й організаційного забезпечення навчального процесу реалізовано в Ліцензійних умовах провадження освітньої діяльності закладів освіти². У цьому підзаконному акті прописано

¹ Про вищу освіту : закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

² Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності закладів освіти : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 № 118. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1187-2015-п>.

якісні та кількісні критерії забезпечення достатніх умов для надання освіти. Проте механізм застосування цих показників у економічних і фінансових розрахунках не визначений у нормативно-правовому полі та, як показало вивчення наукових джерел, не є об'єктом сучасних досліджень.

Тому ключовим проблемним питанням розрахунку вартості надання освіти є визначення механізму нормування витрат і розрахунку вартості провадження освітньої діяльності на базі стандартів освіти та освітньої діяльності.

При визначенні такого механізму потрібно зважати на те, що освітню діяльність можуть провадити навчальні заклади як із державною, так і з недержавною формою власності. Обидві групи повинні отримати від держави ліцензію, оскільки виконують суспільно необхідну діяльність, регламентовану певними стандартами. Вони мають однакові умови ліцензування, але різні джерела фінансування.

Специфічність діяльності державних закладів освіти як суб'єктів господарювання пов'язана з тим, що вони належать до державного сектору національної економіки та провадять освітню діяльність на безоплатній основі. Зазвичай така діяльність фінансується за рахунок коштів державного й місцевих бюджетів. Водночас ці заклади можуть надавати платні послуги та отримувати певні доходи від цього. Така дуалістична природа господарського процесу державного навчального закладу, а також участь у провадженні освітньої діяльності недержавних закладів зумовлює потребу в застосуванні єдиних підходів до визначення вартості освіти як результату праці, котрий може продаватися або фінансуватися з державного й місцевих бюджетів. Важливим аргументом на користь цієї думки є те, що якість освіти, здобутої на платній і безоплатній основі, має бути однаковою, як вимагають стандарти відповідно до Закону.

Термін "освітні послуги" вживається в нормативно-правових актах у сфері освіти, зокрема в Законах України "Про вищу освіту", "Про освіту", "Про дошкільну освіту", "Про позашкільну освіту", "Про професійно-технічну освіту"¹. Утім, у жодному з них немає визначення поняття "освітня послуга".

¹ Про вищу освіту : закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>; Про освіту : закон України від 23.05.1991 № 1060-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>; Про дошкільну освіту : закон України від 11.07.2001 № 2628-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2628-14>; Про позашкільну освіту : закон України від 22.06.2000 № 1841-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1841-14>; Про професійно-технічну освіту : закон України від 10.02.1998 № 103/98-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/103/98-вр>.

Слово “послуга” тлумачиться як дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому, або як діяльність підприємств, організацій і окремих осіб, виконувана для задоволення потреб, обслуговування. У юридичній літературі терміном “послуга” позначається трудова корисна діяльність людини (групи людей), результати котрої мають корисний ефект, що задовольняє суспільну потребу та виступає у формі діяльності¹.

Хоча в сучасній економіці роль і значення послуг істотно зросли, економічною та юридичною науками не вироблено їх загальноприйнятого тлумачення. Триває дискусія щодо їхньої сутності, місця в нормативному регулюванні, економічній і господарсько-правовій доктрині, досі відсутнє єдине розуміння поняття “послуга”, сформувалися різні концепції щодо її сутності².

Важливість застосування наукового підходу до трактування сутності послуги при дефініції освітньої послуги пов’язана з необхідністю з’ясування ознак її змісту, що можуть бути включені у визначення економіко-правової категорії, а надалі використані в законотворчій роботі.

Вважаємо за доцільне покласти в основу визначення освітньої послуги концепцію, за якою “сутність послуги виводиться через сукупність (нерозривну єдність) діяльності та її результату. За цією концепцією послуга розглядається як сукупність діяльності та результату, оскільки результату передуює діяльність, що не має матеріального втілення і складає разом з ним неділиме ціле. Сутність послуги розкривається через єдність процесу та результату праці (тобто поняття послуги в цілому)”³. Таке розуміння дасть змогу врахувати у дефініції вказаної послуги вимоги Закону щодо стандартизації освітньої діяльності (визначення сутності послуги через діяльність – процес) і освіти (визначення послуги як результату діяльності).

2. Структура витрат, котрі згідно з Методикою МОН слід включати в орієнтовну середню вартість, за окремими позиціями є економічно не обґрунтованою та містить елементи, які не можуть за економічним змістом входити до вартості освітньої послуги (наприклад, витрати на виплату стипендій, капітальні інвестиції тощо), мають інші джерела фі-

¹ Резнікова В. В. Послуга як правова категорія та ознака посередницьких договорів. *Університетські наукові записки*. 2007. № 4 (24). С. 235. URL: <http://www.univer.km.ua/>.

² Резнікова В. В. Послуга та суміжні правові категорії. *Господарське право і процес*. URL: <http://vuzlib.com/content/view/2505/27>.

³ Резнікова В. В. Сутність категорії “послуга”: аналіз існуючих концепцій. *Український юридичний портал : наукові статті*. URL: <http://radnuk.info/statti/230-tsuv-pravo/14859---lr---.html>.

нансування або інші коди економічної класифікації в рамках загального фонду, що призводить до викривлення й заниження середньої вартості.

3. Групування (класифікація) витрат із метою визначення вартості освітніх послуг, визнання витрат та їх оцінка здійснюються за методологією групування витрат у цілому по бюджетній установі, без урахування диференціації останніх відповідно до фактичного обсягу наданих послуг. Як зазначалося, застосовується так званий кошторисний підхід, котрий передбачає групування витрат за їх однорідними видами, без урахування мети здійснення.

4. Обчислення орієнтовної середньої вартості не передбачає використання даних поточного бухгалтерського обліку та фінансової звітності, базується на статистичному підході, що нівелює особливості надання освітніх послуг у конкретному освітньому закладі. Зокрема, не враховуються нормативи чисельності студентів на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника, територіальна специфіка фінансування вартості навчання, рівень акредитації ВНЗ¹, що зменшує релевантність (корисність для прийняття управлінських рішень) кінцевого результату розрахунку.

Щоб побачити, як на показник орієнтовної середньої вартості підготовки фахівців впливає групування витрат у кошторисному чи поста-тейному розрізі, використання для розрахунку даних реального бухгалтерського обліку, фахівці ДННУ “Академія фінансового управління” (далі – Академія) здійснили розрахунок за Методикою МОН і відповідно до проекту Методичних рекомендацій до НП(С)БОДС 135 “Витрати”², розробленою в Академії. З цією метою було використано інформаційну базу 2015 р. одного з вищих навчальних закладів Запорізької області (табл. 11.2). При цьому вартість підготовки одного здобувача вищої освіти у 2015 р. за Методикою МОН позначено в таблиці як спостереження 1, а за методикою, розробленою в Академії, орієнтованою на застосування методологічних засад бухгалтерського обліку, – спостереження 2. Порівняння показників за двома спостереженнями за-

¹ Про затвердження нормативів чисельності студентів (курсантів), аспірантів (ад’юнктів), докторантів, здобувачів наукового ступеня кандидата наук, слухачів, інтернів, клінічних ординаторів на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника у вищих навчальних закладах III і IV рівня акредитації та вищих навчальних закладах післядипломної освіти державної форми власності : постановою Кабінету Міністрів України від 17.08.2002 № 1134 (зі змінами і доповненнями). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1134-2002-п>.

² Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 135 “Витрати” : затв. наказом Міністерства фінансів України від 18.05.2012 № 568. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0903-12>.

Таблиця 11.2

Середньорічна вартість підготовки одного здобувача за Методикою МОН, та методикою, запропонованою АННУ “Академія фінансового управління” за даними ХХХ університету в 2015 р. за спеціальністю “Фінанси, банківська справа та страхування”

Освітньо-кваліфікаційний рівень	Методика розрахунку	Кількість студентів, осіб				Середньорічна вартість підготовки одного студента, грн		
		усього	за державним замовленням	за кошти фізичних осіб	за державним замовленням	усього	за кошти фізичних осіб	
Бакалавр (денної форми навчання)	Спостереження 1	229	49	180	13 331,30	13 808,60	11 361,84	
	Спостереження 2	206	47	159	11 712,80	11 712,80	11 712,80	
Магістр, спеціаліст (денної форми навчання)	Спостереження 1	41	10	31	17 177,47	16 041,30	12 933,14	
	Спостереження 2	22	6	16	19 195,40	19 195,40	19 195,40	

Примітки: 1. Чисельність студентів за двома спостереженнями має відмінність, яка зумовлена різними підходами до її визначення: спостереження 1 – дані статистичної звітності за формою 2-ЗНК на 1 жовтня кожного начального року; спостереження 2 – середньорічна чисельність контингенту, що навчається за цією спеціальністю. 2. Середньорічна вартість підготовки одного студента за державним замовленням згідно зі спостереженням 1 наведена без урахування витрат на виплату стипендії, котрі становлять 30–40 % середньорічної вартості підготовки одного студента.

Складено авторами.

свідчило їхню високу варіативність, що вказує на відмінність методологічних підходів, покладених у основу обох методик. Окрім того, за оцінками експертів спостереження 2 показало, що вартість освітніх послуг є вищою, ніж у результаті спостереження 1.

Проведені розрахунки й дослідження дають підстави для висновку, що для вдосконалення Методики МОН доцільно:

- 1) наблизити розрахунки орієнтовної середньої вартості до реальної інформаційної бази – бухгалтерського обліку витрат за Національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку, які базуються на найсучасніших міжнародних практиках обліку державного сектору, зокрема НП(С)БОДС 135 “Витрати”, та врахувати особливості нормативно-правового поля діяльності бюджетних установ – бюджетного законодавства;
- 2) уточнити термінологію, використововану в розрахунку, зокрема визначення поняття “освітня послуга”, натуральних і вартісних вимірників таких послуг, об’єкта витрат на їх надання, калькуляційної одиниці цих послуг, та окреслити необхідні передумови вживання такої термінології, розробити галузеву класифікацію витрат, котрі слід включити до вартості послуг;
- 3) уточнити підходи, щодо надання яких встановлено державні стандарти освітніх послуг і визначено пріоритети державного замовлення на них;
- 4) обґрунтувати й визначити методи, застосовувані в розрахунку (на нашу думку, орієнтовна середня вартість підготовки за державним замовленням має обчислюватися за витратним методом у поєднанні з експертним методом із вимірюванням витрат часу на надання однієї освітньої послуги).

Ключовим у реформуванні фінансування освіти й науки є комплексний підхід до реалізації перетворень, а саме обґрунтування і планування заходів реформ та їхнього результату. В цьому контексті доцільно передбачити реформування методології не тільки розрахунку вартості освітніх послуг, а й бюджетування та обліку витрат на їх надання. Так, оптимізація витрат на освітні послуги передбачає науково обґрунтований перегляд їхньої структури, розроблення сучасної методології калькулювання планової і фактичної собівартості, налагодження первинного обліку для забезпечення подальшого аналізу ефективності витрат.

З 1 січня 2017 р. НП(С)БОДС 135 “Витрати” запроваджено на рівні розпорядників бюджетних коштів вищого й нижчого рівнів. Тож організація планування та бухгалтерського обліку на місцях потребує врахування такої інновації, як розрахунок собівартості послуг, що надаються ними. За єдиних методологічних засад калькулювання собівартості, визначених у

стандарті, методика формування цього показника потребує врахування галузевої специфіки й розроблення системи натурального обліку наданих послуг. При запровадженні калькулювання послуг у різних галузях освіти і науки навчальними й науковими установами державного сектору в кожному конкретному випадку необхідно визначати об'єкти обліку та калькулювання, калькуляційні одиниці, методи обліку витрат і калькулювання. Всі ці чинники впливатимуть на визначення показників витрат та продукту при запровадженні програмно-цільового методу в умовах фінансування за рахунок державного й місцевих бюджетів.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 11

Відповідно до Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки забезпечуватиметься розвиток бухгалтерського обліку в державному секторі як однієї зі складових системи управління державними фінансами за напрямом підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики. Імплементация міжнародних стандартів бухгалтерського обліку державного сектору передбачає запровадження в Україні найсучасніших підходів до подання та складання фінансової звітності. Дослідження нормативно-правового забезпечення складання фінансової звітності розпорядників бюджетних коштів показало, що на сьогодні воно містить певну неузгодженість і суперечності та потребує вдосконалення саме в контексті модернізації бюджетного законодавства й узгодження окремих нормативних документів бухгалтерського обліку між собою.

Прийняття дієвих рішень в управлінні державними фінансами з урахуванням середньострокового бюджетування та зростаючих потреб користувачів щодо підзвітності уряду зумовлюють необхідність прискорення імплементації нових форм фінансової звітності для представлення інформації про виконання бюджетів. Разом із тим такої інформації буде недостатньо для забезпечення прозорості й підзвітності. Як наслідок, постає потреба в інтеграції фінансової і бюджетної звітності про виконання бюджетів та внесення змін до законодавства.

Обчислення достовірної вартості державних послуг на основі науково обґрунтованої методології – одне з ключових завдань бухгалтерського обліку в державному секторі. Виконання його на сучасному рівні можливе лише за умови єдиних методологічних засад калькулювання собівартості, визначених у НП(С)БОДС 135 “Витрати”, розроблення методики формування цього показника з урахуванням галузевої специфіки й розроблення системи натурального обліку наданих послуг.

Розділ 12

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УНОРМУВАННЯ ПОКАЗНИКІВ ДІЯЛЬНОСТІ КОРПОРАЦІЙ У КОНТЕКСТІ МОНІТОРИНГУ ВИКОНАННЯ ЦІЛЕЙ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

12.1. ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПІВ КОРПОРАТИВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОМУ СЕРЕДОВИЩІ ОЦІНКИ ДІЯЛЬНОСТІ КОМПАНІЙ

Однією з головних тенденцій суспільного розвитку є поширення принципів корпоративної соціальної відповідальності (КСВ), що передбачає поручництво бізнесу за позитивний вплив його рішень та діяльності на суспільство й навколишнє середовище. Визнання та запровадження таких підходів у підприємницькому середовищі різних країн стало основою для підтримки інтернаціональних ініціатив, спрямованих на виконання завдань стійкого піднесення. Ідеться про ціннісні орієнтири інклюзивного розвитку, котрі набувають все більшого значення поряд із традиційними цілями ведення бізнесу, пов'язаними з максимізацією прибутків. Виклики глобальної кризи потребували посилення інституційних управлінських складових, спрямованих на створення саморегульованих механізмів, здатних компенсувати наслідки функціонування недосконалих ринкових інструментів, обмеженості факторів виробництва тощо. У результаті зростання управлінської та виробничої продуктивності, навіть в умовах лімітованих ресурсних позицій, збільшення вартості, прирощення цінності активів економічних агентів супроводжується різноманітними мультиплікативними ефектами їх капіталізації. У просторі різноманітних складових відтворювальних процесів особливо важливою є непохитність випереджальної динаміки соціального потенціалу, оскільки основна мета його нарощування – удосконалення людського капіталу та організації виробництва, накопичення інновацій, освоєння нових технологій.

На тлі широкомасштабних інтеграційних процесів, формування рівноправних відносин між суб'єктами всіх форм власності та громадським суспільством у багатьох країнах світу європейська спільнота проводить активну політику соціальної згуртованості навколо принципів чесного поділу новоствореної вартості. Тому, в інтересах менеджерів та

зацікавлених сторін, на державному й наднаціональному рівнях передбачається структуроване оприлюднення систематизованих даних із боку підприємств про досягнення прогнозованих результатів. З цією метою постійно розробляються та оновлюються міжнародні загальні та регіональні стандарти й рекомендації, згідно з якими корпоративна звітність постає активним інструментом КСВ, котрий суттєво впливає на стейкхолдерів та їхні очікування, що, у свою чергу, справляють зворотний ефект відносно вибору стратегій бізнес-діяльності. Тобто в транзитивних економіках украї важливим є дотримання рівноправних відносин сторін суспільних і виробничих контрактів у взаємодії влади, бізнесу та недержавних публічних організацій. Подальше розширення потенціалу їх партнерства позитивно впливатиме на динаміку стійкого піднесення як у світовому, так і в національному масштабах.

Досвід стабілізаційних заходів, в умовах обмеженості ресурсів, зовнішніх та внутрішніх загроз, пов'язаних з явищами нової економічної реальності, доводить, що світова спільнота з початку ХХІ ст. концентрує зусилля в пошуку єдиних концептуальних підходів до програм сталого розвитку. Водночас явища інформаційної асиметрії супроводжують процеси звітування компаній як невід'ємні об'єктивні обставини процедур збору, обробки, формування необхідних баз даних, розрахунку показників тощо. З метою визначення ймовірних причинно-наслідкових зв'язків цього феномену варто звернути увагу на окремі проблемні питання постійного та надійного забезпечення обігу відповідних потоків інформації, що використовуються під час прийняття управлінських рішень стосовно розроблення цілей та аналізу отриманих здобутків.

По-перше, залежно від галузі, сфери збору та обробки відповідних відомостей, за даними міжнародних експертів, як правило, спостерігається різний ступінь якості вихідних даних. По-друге, навіть у разі використання єдиного понятійно-термінологічного апарату відносно сутності тих чи інших конкретних показників, у реальних ситуаціях зазвичай викривається недостатній компаративний рівень звітних даних між країнами, географічними регіонами, галузями та підприємствами. Це пов'язано як з факторами зовнішнього походження, наприклад, у зв'язку з нестабільною динамікою курсу валют, так і з багатьма національними чинниками, зумовленими насамперед неузгодженістю нормативно-правового забезпечення¹. По-третє, у межах внутрішнього та

¹ Monitoring the implementation of the Sustainable Development Goals – The role of the data revolution / European Parliament. 2016. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578020/EXPO_STU\(2016\)578020_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578020/EXPO_STU(2016)578020_EN.pdf).

глобального середовища соціально-економічних систем серед загроз інформаційної достовірності та зіставності не можна не згадати необхідність із боку компаній стосовно відображення задекларованих міжнародних ініціатив сфери КСВ у стандартах підготовки нефінансової звітності, зокрема тих, що оприлюднюють ціннісні внески корпорацій у досягнення встановлених стратегічних орієнтирів. Наприклад, протягом останніх восьми років в авторитетних дослідженнях основних тенденцій та перспектив розвитку дотримання принципів КСВ в Україні, надана вкрай невисока оцінка рівня компетенції вітчизняних компаній щодо норм та правил розкриття нефінансової звітності – лише 15,5%¹.

До основних інституціональних напрямів подолання явищ інформаційної асиметрії у сфері корпоративної звітності можна віднести створення норм та правил щодо координації, обміну даними й співпраці між економічними агентами всіх форм власності. Зусилля урядових структур, міжнародних та громадських організацій, суб'єктів бізнесу приватного сектору варто спрямовувати на застосування єдиних методологічних підходів до підготовки, збору та обробки звітності в секторальному й галузевому вимірах, що становитиме базу проведення моніторингу виконання встановлених завдань. Для цього відповідальні регулятори мають розробляти й впроваджувати роз'яснення національних та міжнародних ініціатив стосовно дотримання принципів КСВ, які розкриваються у фінансовій та нефінансовій звітності, щодо відображення ступеня досягнення економічної, соціальної та екологічної рівноваги².

У XXI ст. в ЄС постійно точаться дискусії щодо форм співробітництва між Єврокомісією та компаніями на базі концептуальних засад КСВ. Формування відповідної нормативної бази розпочалося в 2001 р. із публікації, яка мала назву – “Зелена книга. Створюючи Європейську систему корпоративної соціальної відповідальності” (Green Paper “Promoting European Framework for corporate social responsibility”³). У 2002 р. Європейська комісія розробила й оприлюднила стратегію ЄС щодо соціальної відповідальності бізнесу “Повідомлення Європейської комісії з корпоративної соціальної відповідальності: внесок бізнесу у сталий розвиток” (“Communication from the Commission concerning Corporate

¹ Розвиток КСВ в Україні: дослідження експертної організації Центр “Розвиток КСВ” за 2017 рік. URL: <http://csr-ua.info/csr-ukraine/>.

² Там само.

³ The Commission of the European Communities' Green Paper: Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility. URL: http://www.rspenergy.ru/main/static.asp?art_id=1552.

Social Responsibility: A business contribution to Sustainable Development”)¹. Проте вказані документи не містили набору критеріїв та вимог, за допомогою яких складається нефінансова звітність. Водночас із кінця ХХ ст. активно розробляються стандартні підходи до розкриття нефінансової інформації. Найбільшого поширення серед них набула Глобальна ініціатива зі звітності (Global Reporting Initiative, GRI), перевагою якої став чіткий перелік показників що відображають діяльність суб’єктів у економічних, екологічних та соціальних аспектах². Ініціатива має рекомендаційний характер та призначена для великих підприємств, що становлять суспільний інтерес. У 2013 р. вийшла четверта версія Керівництва GRI, яка містить методологічні засади розкриття показників, зокрема за загальними аспектами – 56 показників; за економічною, екологічною та соціальною сферою – 85 показників³. Нині серед 250 найбільших у світі корпорацій, які складають нефінансову звітність, більшість застосовують GRI.

У країнах Європи розпочалася підготовка нефінансової звітності, регламентованої та контрольованої на державному рівні. Саме з метою підвищення прозорості соціальної та екологічної інформації, що надається підприємствами всіх секторів, у ЄС прийнято низку нормативних актів, зокрема: повідомлення Європейської комісії “Закон про Єдиний ринок – Дванадцять важелів для стимулювання зростання і зміцнення довіри, співпраця для створення нового зростання” від 13.04.2011⁴; повідомлення Європейської комісії “Оновлена стратегія ЄС щодо корпоративної соціальної відповідальності 2011–2014” від 25.10.2011⁵; резолюції Європейського парламенту від 06.02.2013 “Корпоративна соці-

¹ Communication from the Commission concerning Corporate Social Responsibility: A business contribution to Sustainable Development, 2002. 36 p.

² GRI Standards download Center. URL: <https://www.globalreporting.org/standards/gri-standards-download-center/?g=c38a63d2-625c-4655-a6ab-d84d660fb109>.

³ Ibid.

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions. Single Market Act II. Together for new growth. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2012:0573:FIN>.

⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the committee of the regions. A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility. URL: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0681_/com_com\(2011\)0681_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0681_/com_com(2011)0681_en.pdf).

альна відповідальність: підзвітна, прозора і відповідальна підприємницька поведінка та стале зростання”¹, “Корпоративна соціальна відповідальність: просування інтересів суспільства і шлях до сталого й інклюзивного відновлення”² тощо.

Зважаючи на заклик Європарламенту висунути законодавчу пропозицію стосовно розкриття нефінансової інформації підприємствами, Комісія ЄС розробила Директиву 2013/34/ЄС про річну фінансову звітність, консолідовану фінансову звітність і пов’язану звітність певних типів підприємств (далі – Директива 2013/34/ЄС), котра після передачі до національних парламентів 26 червня 2013 р. була ухвалена Європейським парламентом та Радою Європейського Союзу³. Директива 2013/34/ЄС набрала чинності 19 липня 2013 р. і введена в дію в ЄС до 20 липня 2015 р. Вона створила основу для нормативно-правового забезпечення бухгалтерського обліку та звітності на території ЄС і передбачила завдання її норм для імплементації країн, котрі ставлять за мету вступ до ЄС.

У 2014 р. до Директиви 2013/34/ЄС внесено поправки щодо розкриття нефінансової та різноманітної інформації певними великими підприємствами й групами⁴. Детальніше зміст таких змін буде розкрито в параграфі 12.3.

На Саміті тисячоліття ООН у 2000 р. 189 країнами, зокрема й Україною, була схвалена Декларація тисячоліття ООН, де визначено Цілі розвитку тисячоліття (ЦРТ), тобто всеосяжні рамки цінностей, принципів і ключових чинників розвитку на п’ятнадцятирічний період. У вересні 2015 р. Генеральною Асамблеєю ООН було прийнято Резолюцію про підсумковий спільний документ “Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року”, яким затверджено

¹ Report on corporate social responsibility: accountable, transparent and responsible business behaviour and sustainable growth. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0017+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>.

² Corporate social responsibility: promoting society's interests and a route to sustainable and inclusive recovery. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0050&language=EN>.

³ Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0034>.

⁴ Directive 2014/95/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0095>.

17 Цілей сталого розвитку (ЦСР) та 169 завдань¹. Для встановлення стратегічних рамок розвитку нашої держави на період до 2030 р. започатковано інклюзивний процес адаптації ЦСР з урахуванням вітчизняної специфіки, задля чого проведено низку загальнодержавних і регіональних консультацій².

Конференцією Організації Об'єднаних Націй з торгівлі і розвитку (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) організовано Міжнародну групу експертів з міжнародних стандартів обліку і звітності (Intergovernmental Working Group of Experts on International Standards of Accounting and Reporting, ISAR, далі – UNCTAD ISAR), у якій автор бере активну участь. Останніми роками фахівцями, що представляють науково-практичні кола різних країн у цій групі, зроблено істотний внесок у розв'язання завдань відбору індикативних показників, які відображають стан досягнення ЦСР, та розроблення методики їх визначення. Передбачено підготувати документ, який дасть змогу скерувати основні показники звітності підприємств щодо внеску в досягнення ЦСР. Також потребуватиме вдосконалення організаційне забезпечення складання звітності підприємств із внеску в досягнення ЦСР. Мається на увазі, з одного боку, надійне забезпечення такої звітності інформаційними джерелами, з другого – пошук компромісу в питаннях запобігання додатковому навантаженню для підприємств при складанні звітності з ЦСР. Подібні вимоги наведені також у нормативному документі ЄС – Керівництві з нефінансової звітності (методика складання звітності з нефінансової інформації)³.

В основу проекту документу ЮНКТАД, що регламентує звітність підприємств, варто покласти методологічні положення загальновідомих міжнародних документів, котрі регулюють формування показників та містять виклад концепцій, на яких ґрунтується методика їх розрахунку. Ідеться про єдиний концепт формування основ фінансової звітності на базі чинних міжнародних стандартів, директивних вимог ЄС, зазначеного Керівництва з нефінансової звітності тощо.

¹ The Millennium Development Goals / United Nations. URL: <http://www.un.org/millenniumgoals/>; Sustainable Development Goals / United Nations. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.

² Цілі Сталого Розвитку: Україна : нац. доповідь / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. 2017. С. 7.

³ Communication from the Commission Guidelines on non-financial reporting (methodology for reporting non-financial information) (2017/C 215/01). URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017XC0705\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017XC0705(01)).

Зниження рівня інформаційної асиметрії, належний рівень прозорості й відкритості інформаційних потоків на ринку слід забезпечувати через удосконалення вітчизняних норм та правил. З одного боку, проведений нами аналіз положень визнаних міжнародних документів у сфері нефінансового звітування підприємствами (звітність зі сталого розвитку та інша нефінансова звітність) та докладне вивчення їхнього змісту показують, що впровадження і поєднання міжнародних вимог під час підготовки національних керівництв дадуть змогу підвищити прозорість й відкритості інформаційних потоків на ринку, сприятимуть зниженню інформаційної асиметрії. З другого – стає дедалі очевиднішим, що кількість звітів збільшується, виникають проблеми формування баз даних для їх складання й адміністрування. За проведеними Eurosif (European Social Investment Forum) та ACCA (Association of Chartered Certified Accountants) дослідженнями побажань користувачів стосовно фінансової та нефінансової звітності зроблено висновки, що основні вимоги сучасних стейкхолдерів стосуються комплементарності, взаємозв'язку й необтяжливості фінансової та нефінансової звітності¹.

Водночас недоліки в інформаційній гармонізації даних про діяльність корпоративного сектору економіки можуть негативно впливати на очікування та поведінку кінцевих користувачів звітності.

Порівняльний аналіз і оцінка змісту оприлюднених фінансових, податкових та статистичних даних в Україні демонструють, що переважна більшість запропонованих Керівництвом ISAR показників містяться в зазначеній звітності.

Тож дібраний відповідно до перерахованих документів та належним чином унормований перелік показників може використовуватись як джерело інформації для складання звітності з досягнення ЦСР. Водночас країни з транзитивною економікою не повною мірою використовують таку можливість. Причини цієї ситуації проаналізовано в окремому документі, виданому Європейським парламентом². У цьому звіті обумовлено, що вказаним країнам притаманні низький рівень якості звітних даних та їх недостатня порівнянність, а також необізнаність під-

¹ What do investors expect from non-financial reporting? (Eurosif, ACCA). URL. <http://www.accaglobal.com/content/dam/acca/global/PDF-technical/sustainability-reporting/tech-tp-wdir.pdf>.

² European Parliament. Monitoring the implementation of the Sustainable Development Goals – The role of the data revolution. 2016. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578020/EXPO_STU\(2016\)578020_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578020/EXPO_STU(2016)578020_EN.pdf).

приемств щодо міжнародних і національних ініціатив у сфері звітування зі сталого розвитку. Характерними рисами діяльності укладачів такої інформації, тобто суб'єктів корпоративного сектору¹, котрі складають, збирають, обробляють і використовують звітність із досягнення ЦСР, постає повна або часткова відсутність координації, обміну даними та співпраці між ними. Також існує інституціональна проблема взаємодії укладачів і користувачів звітності, що знижує ефективність її використання міжнародними неурядовими суб'єктами (громадськими організаціями), а також урядами в контексті узгоджених дій на глобальному й державному рівнях, у процесі управління регіонами тощо.

Інформаційною базою моніторингу досягнення та ефективності реалізації Цілей сталого розвитку, згідно з Порядком денним сталого розвитку 2030, постає звітність підприємств щодо їхнього внеску в цей процес. Тому розроблення стратегій управління компаніями має супроводжуватись втіленням нової концептуальної основи на базі принципів прозорості й етичної поведінки, відповідності сталому розвитку та добробуту суспільства з урахуванням поширених очікувань зацікавлених сторін, котрі не суперечать чинному законодавству та міжнародним нормам.

Інтеграція України до світового співтовариства зумовлює необхідність долучення до найкращих практик ведення бізнесу й запровадження сучасних форм взаємодії держави, суспільства та бізнесу.

У нашій країні у 2016 р. налічувалося більше 300 тисяч підприємств. Із них лише менше ніж 100 компаній (здебільшого гірничо-металургійні, енергетичні та агропромислові) розмістили на сайтах нефінансові звіти. Як правило, вітчизняні підприємства оприлюднювали інформацію у сфері трудових відносин, розвитку й підтримки громад, охорони довкілля та стосовно бізнес-профілю організацій. На сайтах українських компаній практично не наводились даних про політику щодо заробітної плати, програм впровадження принципальних завдань КСВ, заходів стосовно відповідального маркетингу та їхніх результатів².

Повільне поширення звітування про соціальні аспекти діяльності компаній є результатом того, що, на відміну від урядів країн ЄС, котрі відіграють велику роль у просуванні КСВ, в Україні таке звітування як

¹ European Parliament. Monitoring the implementation of the Sustainable Development Goals – The role of the data revolution. 2016. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578020/EXPO_STU\(2016\)578020_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578020/EXPO_STU(2016)578020_EN.pdf).

² Звіт за Індексом прозорості і корпоративної соціальної відповідальності українських компаній. URL: http://csr-ukraine.org/wp-content/uploads/2017/05/Transparency-Index-2016_final.doc.

інструмент державної фінансової політики не набуло нормативної регламентації. Отже, існує термінологічна невизначеність та застосовується фрагментарний підхід до впровадження концепції КСВ; спостерігається низький рівень співробітництва держави, суспільства та бізнесу; підприємства свідомо не розкривають інформацію про екологічні, економічні й соціальні аспекти їхньої діяльності; суспільство й бізнес не обізнані про переваги ведення бізнесу на засадах КСВ.

Суттєвою проблемою просування КСВ в Україні є відсутність єдиних вимог до підготовки інтегрованої корпоративної інформаційної бази даних про діяльність компаній. Стратегія застосування міжнародних стандартів фінансової звітності в Україні¹ передбачає запровадження у вітчизняну практику вимог МСФЗ і нормативних актів Європейського Союзу. Однак, на відміну від фінансової звітності, національні стандарти для узагальнення нефінансових показників навіть не розроблені. Отже, інтернаціональні документи, що регулюють різноманітні аспекти просування концепції КСВ, потребують ретельного вивчення та впровадження в національне законодавство.

Згідно з додатком XXXV до Глави 13 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС від 27.06.2014², Україною було взято зобов'язання щодо поступового наближення власного законодавства до законодавства ЄС шляхом імплементації положень Директиви 2013/34/ЄС. Цим документом особливе значення надається аспектам захисту акціонерів, учасників та третіх сторін, а також підвищенню прозорості виплат на користь урядів ЄС великих підприємств і суб'єктів суспільного інтересу, зайнятих у добувній промисловості або в заготівлі корінного лісу. Інструментом виконання цих пріоритетів Директивою 2013/34/ЄС визначено запровадження звіту про управління, консолідованого звіту про управління та звітування про платежі на користь урядів, що буде детально розглянуто в наступних параграфах цього розділу, присвячених питанням висвітлення методичних та організаційних засад їх складання. Інституційною основою вирішення цих питань є визнані рекомендації міжнародних документів, які регулюють формування нефінансової звітності, та новації національного законодавства.

¹ Стратегія застосування міжнародних стандартів фінансової звітності в Україні : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.10.2007 № 911-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/911-2007-%D1%80>.

² Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

З метою приведення норм національного законодавства у відповідність із законодавством ЄС внесено зміни до Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” від 16.07.1999 № 996-XV та імплементовано вимоги Директиви 2013/34/ЄС щодо розкриття нефінансової інформації, зокрема¹:

- визначено нові критерії класифікації підприємств для цілей складання, подання та оприлюднення фінансової звітності й консолідованої фінансової звітності;
- підприємства, що провадять діяльність із видобутку корисних копалин загальнодержавного значення або заготівлю деревини і при цьому становлять суспільний інтерес, мають складати звіт про платежі на користь держави;
- встановлено вимогу складання звіту про управління з уточненням, що він складається середніми та великими підприємствами незалежно від форм власності (крім банків і бюджетних установ).

Міжнародні документи, які надають рекомендації щодо складання звіту, переважно висвітлюють або широкий перелік ключових показників для забезпечення підприємствам можливості прояву власної ініціативи при виборі тих, які будуть розкриватися у звіті (Керівництво Європейської комісії з нефінансової звітності), або конкретні приклади таких показників (Проект Керівництва ООН).

Різноманітність методик складання звітів призводить до зниження їх цінності для кінцевих користувачів. Важлива інформація розмивається у великих обсягах даних, що розкриваються сучасними підприємствами. Виникає парадокс: прагнення до досягнення вищої прозорості через розкриття більшої кількості показників призводить до появи великої кількості форм і зменшення рівня транспарентності та підзвітності діяльності підприємства. У цьому контексті інтеграція директивних вимог ЄС та проекту Керівництва ООН є перспективним напрямом, з огляду на необхідність посилення транспарентності й підзвітності компаній, а також удосконалення підходів до змісту звітності з управління та досягнення ЦСР.

Аналіз положень вказаних документів свідчить, що впровадження і поєднання міжнародних вимог дадуть змогу удосконалити показники транспарентності діяльності підприємств крізь призму забезпечення прозорості й відкритості руху інформаційних потоків на ринку, знизити

¹ Про внесення змін до Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” щодо удосконалення деяких положень : закон України від 05.10.2017 № 2164-УШ. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2164-19>.

ти інформаційну асиметрію. Все це, в кінцевому підсумку, сприятиме досягненню Цілей сталого розвитку завдяки збалансуванню інтересів стейкхолдерів на ринку.

12.2. НЕФІНАНСОВА ЗВІТНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ СУСПІЛЬНОЇ ДОВІРИ

Державне фінансове управління у будь-якій країні має базуватися на суспільній довірі та використанні механізмів, які її забезпечують та підтримують. Держпідприємства часто є тією ланкою, що спричиняє порушення балансу інтересів уряду і суспільства. Це відбувається, коли в окремих країнах, до яких належить і Україна, звітність суб'єктів господарювання державного сектору не представлена належним чином широкому загалу, а соціальна функція державних підприємств виражена розпливчасто та нечітко. Водночас у розвинутих країнах Європи зроблено вагомі кроки для того, аби державні підприємства звітували перед громадськістю в формі інтегрованої звітності.

В умовах посилення євроінтеграційних процесів уряд України, як і інших країн регіону, має наблизити практику діяльності суб'єктів господарювання до тієї, що відповідає нормам і стандартам, прийнятим світовим співтовариством. Звітність українських державних підприємств повинна демонструвати цю відповідність і розроблятися з урахуванням соціальної спрямованості, принципів екологічного менеджменту й відповідальності виробників за продукт, який вони пропонують ринку.

Загальносвітова тенденція показує, що дедалі більше компаній, особливо державного сектору, беруть участь у підготовці та публічному наданні нефінансової звітності (НФЗ). В Україні поки що лише кілька компаній беруть на себе подібні зобов'язання, причому це стосується компаній приватного сектору (СКМ, ДТЕК, “Оболонь”, “Метінвест”). Більшість компаній зазнають труднощів при впровадженні стандартів НФЗ через: відсутність законодавчого закріплення вимог до звітності; недостатній рівень підготовки фахівців; складність у зборі та обробленні певних даних; низький пороговий рівень довіри суспільства до звітності державних компаній загалом і нефінансової звітності зокрема.

За визначенням Всесвітньої бізнес-ради зі сталого розвитку (World Business Council for Sustainable Development, WBCSD), соціальна звітність – це добровільне надання інформації про соціальні, економічні та

екологічні результати діяльності компанії, що готує таку інформацію відповідно до однієї із систем показників результативності та представляє її в публічному доступі всім зацікавленим сторонам. Сьогодні йдеться вже про новий погляд на підзвітність, який фокусує увагу на поєднанні людей різними способами для побудови нової системи цінностей для стейкхолдерів та її капіталізації¹.

Як зауважує відомий український науковець Л. Г. Ловінська, термін “нефінансова звітність” з’явився в контексті розвитку ідеї так званої інтегрованої звітності під час глобальної фінансової кризи. Недоліки застосовуваної фінансової звітності корпорацій, на думку її критиків, полягають у тому, що вона не розкриває вплив на результати діяльності таких факторів, як ризик, стратегія, нагляд і стійкість бізнесу підприємства. Крім того, складена на підставі МСФЗ фінансова звітність у її класичному розумінні, не розв’язує поставлених перед нею завдань. Передусім цей факт зумовлений неадекватністю підходів до оцінок, застосовуваних згідно з МСФЗ².

На підтвердження позиції Л. Г. Ловінської наведемо тези, представлені на симпозіумі, організованому Інститутом привілейованих бухгалтерів Англії та Уельсу (Institute of Chartered Accountants in England and Wales, ICAEW) на тему: “Розкриття у фінансовій звітності: чи є вони поза контролем?”. Учасники симпозіуму дійшли згоди щодо кількох висновків, а саме: зростання обсягів і складності розкриття інформації знижують корисність фінансової звітності; розкриття інформації може бути надлишковим для однієї групи користувачів, але задовольняти інтереси іншої групи; зростання розкриття інформації є позитивним, якщо не потребує значних витрат³.

Запровадження нефінансової звітності державних нефінансових корпорацій необхідне з огляду на потребу в: дотриманні прозорості прийняття державних рішень; гармонізації принципів функціонування державних корпорацій із міжнародними та європейськими нормами й стандартами; сприянні налагодженню ефективних відносин між суб’єктами державної влади та суспільством; дотриманні принципів соціальної відповідальності на всіх етапах фінансової діяльності.

¹ *Engen T., Di Piazza S. Beyond Reporting: Creating Business Value and Accountability. Geneva, WBCSD, 2005. 24 p.*

² *Ловінська Л. Г. Вплив євроінтеграційних процесів на розвиток бухгалтерського обліку та звітності в Україні. Фінанси України. 2014. № 9. С. 26.*

³ *Костюченко В. Травневий конгрес у Парижі. Бухгалтерський облік і аудит. 2013. № 6. С. 54–55.*

Ключовими питаннями, які потребують вирішення, є: дотримання мети складання нефінансової звітності (підвищення рівня суспільної довіри, врахування інтересів різних груп і страт суспільства, передусім інвесторів, населення, фінансових структур); урахування принципів і підходів, прийнятих у провідних міжнародних документах; визначення кола показників, котрі мають міститися в інтегрованому звіті, з огляду на специфіки діяльності, галузі тощо; досягнення високого рівня достовірності інформації; удосконалення методик фінансового, стратегічного й управлінського аналізу.

Громадськість загалом цікавлять не довгі ряди чисел щодо стану фінансів державної компанії, а те, який внесок вона зробила в поліпшення добробуту суспільства загалом та/або певної її частки зокрема. У цьому аспекті поєднання фінансової та нефінансової звітності та її представлення широким верствам суспільства є надзвичайно важливим.

Перші соціальні нефінансові звіти були складені європейськими компаніями ще у 70-х роках минулого століття¹. Проте тоді про стандарти² соціально відповідального бізнесу не йшлося – про перші наміри уніфікації нефінансової звітності було оголошено на початку 1990-х років. Однак у цей період міжнародні організації відпрацьовували ключові моменти, пов'язані зі звітуванням на принципах соціальної (нефінансової) звітності.

Основоположним документом, у якому викладено принципи складання соціальної звітності, є Глобальний договір ООН (набув чинності у 2000 р.), підписанти якого складають Звіт про прогрес. Варто також згадати спільні документи Цільової групи з прозорості та боротьби з корупцією “Великої двадцятки” (G20) та “Ділової двадцятки” (B20), Принципи ООН щодо відповідальних інвестицій, Керівні принципи ООН щодо дотримання прав бізнесу та людини, Конвенцію ООН з прав дитини, Всесвітню декларацію прав людини, конвенції Міжнародної організації праці, кодекси корпоративної поведінки, Європейську декларацію бізнесу проти соціальної ізоляції, “Зелену книгу про корпоративну со-

¹ У 50–60-х роках ХХ ст. поняття “корпоративна соціальна відповідальність” сприймалось як допомога власному персоналу та місцевим органам влади, і лише починаючи з 70-х років його було розширено до взаємодії із суспільством та вирішення його екологічних проблем.

² Зауважимо, що є два розуміння поняття “стандарт”: документ, прийнятий міжнародною (регіональною) спільнотою для здійснення внутрішнього та зовнішнього аудиту; документ (керівництво, ініціатива), розроблений як стандарт, але такий, що не має офіційного статусу. У тексті переважно йдеться про другу форму документа, якщо це не обумовлено окремо.

ціальну відповідальність” Європейської комісії, керівництва ОЕСР із питань корпоративного управління та ін.¹

Відповідно до оголошених принципів і практичного досвіду впровадження нефінансової звітності сформовано низку міжнародних стандартів серії ISO 14000, AA1000, SA8000². Зокрема, стандарт ISO 14001 був запропонований Міжнародною організацією зі стандартизації для визначення вимог щодо впровадження системи екологічного менеджменту. Стандарти серії Social Accountability 8000 (SA8000) визначають етичні критерії виробництва товарів і послуг. Стандарт Account Ability 1000 (AA1000) встановлює вимоги до процедур і критеріїв вимірювання результатів діяльності компаній з етичних позицій, за якими може здійснюватися соціальний і етичний аудит їхньої діяльності. У “Рамковому стандарті AA1000”, опублікованому в 1999 р., Центр Account Ability вперше запровадив принцип включеності як участі зацікавлених сторін у розвитку підзвітності. Також у цьому стандарті визначено зобов’язання стейкхолдерів як механізм, котрий організації використовують для досягнення включеності³.

Головною метою розробників вищезгаданих стандартів соціальної звітності було створення умов для зростання якості життя, зокрема якості робочої сили, що досягається підвищенням кваліфікації працівників, стимулюванням саморозвитку та освіти впродовж життя; ведення діяльності, яка не порушує рівновагу довкілля; допомога уразливим верствам населення. Для оцінки ефективності реалізації соціально відповідальної політики розроблено низку показників, за якими здійснюються моніторинг і контроль діяльності компанії. Ці показники можна згрупувати в такі групи:

- соціальної відповідальності перед працівниками: умови праці порівняно із середньогалузевими, оплата праці, виплати премії, плин-

¹ З переліченими документами можна ознайомитися на таких офіційних сайтах міжнародних організацій: Глобальний договір ООН (<https://globalcompact.org.ua/>); B20 (<https://civil-20.org/b20-c20-joint-statement-calling-g20-members-to-adopt-national-anti-corruption-strategies/>); UNPRI (<https://www.unpri.org/>); Міжнародна організація праці (<https://www.ilo.org/>); Green Paper “Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility” (europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-9_en.pdf); ОЕСР (www.oecd.org/).

² Із зазначеними стандартами можна ознайомитися на офіційному сайті ISO: <https://www.iso.org/standards.html>.

³ Стандарт AA1000. URL: <http://csr-ukraine.org/library/%d1%81%d1%82%d0%b0%d0%bd%d0%b4%d0%b0%d1%80%d1%82-aa1000/>.

- ність кадрів, проведені тренінги та результати навчання, відпрацьовані понаднормові години, структура робочої сили в гендерному та віковому розрізі, кількість робітників-інвалідів, число інцидентів на робочому місці, оцінка працівниками своєї компанії;
- охорони довкілля: вплив та витрати на навколишнє середовище, використання вторинної сировини, споживання енергії й енергоефективність, утилізація відходів, кількість штрафних санкцій за невиконання екологічних нормативів;
 - поведження компанії на ринку: реклаमाції покупців, скарги на недобросовісну рекламу, штрафні санкції антимонопольного комітету, надання споживачам кращого сервісу¹.

Існують численні методики укладання соціальних звітів, затверджені національними урядами (наприклад, AS8003 – австралійський стандарт із корпоративної соціальної відповідальності). Ухвалено багато галузевих стандартів (зокрема, Керівництво з добровільної звітності у сфері розвитку компаній нафтогазової галузі, Стандарт всесвітньої прозорості EITI для видобувної промисловості, галузеві стандарти GRI тощо). Низка стандартів містить не лише показники вимірювання та оцінки результатів, а й рекомендації щодо ведення менеджменту та аудиту. Сьогодні компанії можуть використовувати під час підготовки нефінансової соціальної звітності будь-які керівництва й стандарти, кілька керівництв одночасно, дотримуватись окремих стандартів. До речі право вибору стандартів передбачено Директивою 13/34/ЄС.

Останнім часом спостерігається тенденція до об'єднання в одному інтегрованому звіті фінансово-економічної інформації компанії зі звітністю із сталого розвитку. Характерною рисою таких звітів є їхній публічний характер, хоча ймовірна й підготовка внутрішнього звіту, адресованого певному колу осіб або їх груп.

Зауважимо, що стандарти соціальної відповідальності охоплюють не тільки сферу звітування за результатами діяльності. Сьогодні принципи соціального звітування поширюються практично на всі напрями економічного процесу, зокрема інвестування: “Відповідальне інвестування... не тільки сприятиме якісному перетворенню інвестиційного ринку, а й може бути ще одним засобом для отримання фінансового доходу, а також підвищуватиме інформаційну прозорість українського бізнесу через розкриття показників діяльності компаній у сфері соціальної й екологічної відповідальності; дасть змогу вирішити низку еко-

¹ Соціальна відповідальність бізнесу: розуміння та впровадження. Київ : ПРООН, 2005. 30 с.

логічних та соціальних проблем, що в результаті сприятиме підвищенню якості життя населення та стійкому розвитку економіки в цілому”¹.

Держава представлена на ринку відповідального інвестування організаціями, котрі управляють відповідальними активами (органи публічної влади, державні резервні, пенсійні, інвестиційні фонди). Разом із пайовими інвестиційними фондами та корпоративними пенсійними фондами, їхня частка у 2010 р. на ринку відповідального інвестування країн Європи становила 65,7 %².

Дотримання принципів соціально відповідального інвестування втілюється в інвестуванні лише тих напрямів, компаній і проектів, які відповідають принципам соціальної відповідальності. Державні корпорації у такому разі можуть залучати кошти на міжнародних фінансових ринках та/або у міжнародних фінансових інституцій, які є прихильниками такого інвестування.

На ринку відповідального інвестування діє кілька організацій, котрі виконують інформаційно-аналітичні, дослідницькі, комунікаційні, маркетингові функції та функції рейтингування компаній: Robeco SAM (Швейцарія), EIRIS та FTSE (Великобританія), ETHIBEL (Бельгія), MSCI (США).

Розглянемо діяльність Robeco SAM. На початку 2017 р. організація оприлюднила Річний звіт, в якому наведено дані 2473 компаній із 49 країн, що представляли 60 галузей. Працівники Robeco SAM переглянули більше ніж 136 тис. документів, які містили понад 2 млн фінансових даних згідно з ESG-критеріями. Ринкова капіталізація відібраних компаній у середньому охоплювала 93 % ринкової капіталізації в кожній галузі. За результатами відбору, найбільша кількість компаній, котрі відповідають критерію соціальної відповідальності, знаходилася в Європі – 198; друге місце посідав регіон Азії та Тихого океану зі 122 компаніями; Північна Америка була представлена 82 компаніями. Зауважимо, що останніми роками до руху соціально відповідального бізнесу долучилось чимало підприємств із країн з ринками, що формуються (Emerging Markets). У згаданому звіті таких компаній налічувалось 68³.

Методика Robeco SAM базується на інтеграції екологічних, соціальних та управлінських факторів (environmental, social and governance

¹ Романьок Т. Учасники, інфраструктура та продуктова структура ринку відповідального інвестування. Банківська справа. 2014. № 3-4. С. 116–117.

² Обзор “Социально-ответственное инвестирование. Опыт развитых стран”. URL: <http://www.cloudwatcher.ru/userfiles/investirovanie.pdf>.

³ Robeco SAM Publishes the Annual Sustainability Yearbook 2017. URL: <http://www.robecosam.com/images/170119-robecosam-yearbook-2017-en-vdef.pdf>.

factors – ESG) та їхнього впливу на прийняття інвестиційних рішень на платформі відповідального інвестування. Розроблена інноваційна методологія підрахунку балів, яка якісно відрізняється від традиційних. Зокрема, якщо основні традиційні підходи враховували розмір і галузевий та/або територіальний аспект, то новітня методика передбачала застосування ваги для кожного обраного критерію, значення якого базувалось на історичних факторах і фінансовій відповідності. Отже, результатом відбору факторів за новою методикою є не корельовані між собою величини, позбавлені недоліків, що властиві традиційній методології (великому числу показників, “розчинення” фінансової інформації у значному масиві даних тощо)¹.

Принципи Екватора (ПЕ) – вихідні орієнтири, використовувані у фінансовій сфері для визначення та оцінювання й управління екологічними і соціальними ризиками на етапі проектного фінансування². До них належать 10 принципів, які разом формують систему управління екологічними і соціальними ризиками. Фінансові інститути добровільно беруть на себе зобов’язання стосовно дотримання ПЕ, що передбачає розроблення фінансованих ними проектів на засадах соціальної відповідальності та згідно з вимогами до дотримання управління впливом на навколишнє середовище.

Зауважимо, що Принципи Екватора застосовуються, коли капітальні проектні витрати становлять не менше 10 млн дол. США. На сьогодні цих принципів дотримуються більше 200 організацій, серед котрих такі гіганти, як ABN AMRO BANK N. V. (Нідерланди), Common wealth Bank of Australia (Австралія), American International Group, Inc. (США); Deutsche Bank AG (Німеччина), Barclays PLC (Великобританія); Development Bank of Japan Inc. (Японія) та ін. До європейських фінансових організацій належать 44 % підписантів, до Азіатсько-Тихоокеанського регіону – 28 %.

Наголосимо, що соціальні нефінансові звіти доступні широкому колу громадськості всіх країн світу. Найбільшою базою даних корпоративної нефінансової звітності є Міжнародний реєстр нефінансових звітів Corporate Register. Якщо на початок 2011 р. реєстр містив понад 30 тис. звітів близько 7500 компаній, то на кінець 2015 р. база даних складалася з 86 886 звітів, котрі надали 14 118 організацій³.

Нова модель звітності компаній поєднує фактори ESG і фінансові результати. Фактично вона є відображенням в інформаційному середо-

¹ Robeco SAM. URL: <http://www.robecosam.com>.

² Equator principles. URL: <http://www.equator-principles.com>.

³ Corporate Register. URL: <http://www.corporateregister.com/>.

вищі концепції стійкого розвитку, котра визначається міжнародною спільнотою як нова ідеологія сучасності, ідеологія XXI століття¹.

Однією з міжнародних організацій, яка розробляє та впроваджує стандарти соціальної звітності, є згадувана Глобальна ініціатива щодо звітності (GRI). Цю організацію було створено в 1997 р. у США. На сайті GRI представлено її місію, яка полягає в тому, щоб за допомогою публічно репрезентованих керівництв GRI зробити звітність зі сталого розвитку стандартною практикою.

Стандарти та рекомендації GRI постійно переглядаються, доповнюються та розширюються. У 2013 р. на Глобальній конференції зі сталого розвитку та звітності громадськості в остаточній редакції було запропоновано четверту версію Керівництва GRI (G4). Один із підходів, реалізований у GRI G4, – публікувати лише значиму для зацікавлених сторін інформацію. Компанії можуть звітувати за найважливішими групами показників, що безпосередньо впливають на їхню діяльність, взаємовідносини роботодавців та найманих працівників і розв'язання суспільних проблем. Замість розкриття великої кількості показників акцент переміщується у бік якісного аналізу діяльності на благо суспільства та його членів. Перевагою нового підходу є те, що після збору даних і розрахунку індикаторів компанія може легко відстежити свої недоліки й упущення, котрі ще можна виправити та розвинути. Водночас звітність за GRI G4 дає змогу дізнатися про досягнення, які були раніше приховані або їм не приділялась належна увага.

Сьогодні стейкхолдерами GRI є понад 600 організацій світу, котрі беруть активну участь у формуванні нових підходів і версій Керівництва. На червень 2014 р. понад 5 тис. організацій приєдналися до практики складання звітів за методикою GRI та використовують її Керівництва у своїй діяльності. Нещодавно GRI оголосила наміри про початок нового проєкту “Звітність 2025” (Reporting 2025)². Особливістю його буде спрямованість не тільки на допомогу в підготовці та публікації звітів, а й покращення процесу прийняття обґрунтованих рішень менеджментом компанії, а також іншими зацікавленими сторонами (GRI 2015b).

Більше ніж 92 % найбільших у світі корпорацій із 250 звітують про власний стійкий розвиток. У жовтні 2016 р. GRI випустила перші світові стандарти звітності щодо сталого розвитку. Стандарти GRI, розроб-

¹ Ловінська Л. Г. Вплив євроінтеграційних процесів на розвиток бухгалтерського обліку та звітності в Україні. *Фінанси України*. 2014. № 9. С. 26.

² Sustainability and Reporting 2025. URL: <https://www.globalreporting.org/information/Pages/Reporting-2025.aspx>.

лені Комітетом стандартів глобальної стійкості (GSSB), дають змогу всім організаціям публічно звітувати про економічні, екологічні та соціальні наслідки їхньої діяльності, а також показувати, як вони сприяють сталому розвитку. Стандарти GRI також є джерелом інформації для політиків і регуляторів, мають модульну структуру, що дає їм можливість бути актуальними та релевантними. Стандарти GRI охоплюють усі основні поняття та розкриття інформації, викладені в Рекомендаціях GRI G4, вдосконалені за допомогою гнучкішої структури, чіткіших вимог та простішої мови. У 2016 р. GRI також провела свою п'яту Глобальну конференцію. Майже 1200 лідерів стабільного розвитку та практиків із 73 різних країн зібралися в Амстердамі, аби ініціювати нові ідеї та створити мережу організацій, дотичних до нової ери корпоративного розкриття інформації¹.

В Європейському Союзі також приділяють належну увагу питанням втілення принципів соціальної відповідальності в діяльність компаній та організацій, її відображення в звітності. У 2004 р. ухвалено європейські Директиви 2004/17/ЄС та 2004/18/ЄС, які заохочують споживачів до придбання товарів саме в соціально спрямованих структурах бізнесу. Зокрема, багато товарів мають спеціальні знаки та позначки, які вказують на соціально відповідального виробника. Прийнято регуляторний акт Європарламенту та Комісії № 1221/2009 з питань добровільної участі організацій у звітності щодо екоменеджменту та аудиту (EMAS 2009). До грудня 2016 р. країни – члени ЄС мали змінити законодавство відповідно до Директиви 2014/95/ЄС про відкриття нефінансової інформації великими утвореннями та групами (з числом працівників понад 500), котрих в ЄС налічується близько 6 тис. Відповідно до Директиви, зобов'язання компаній стосуються підготовки та оприлюднення звіту про менеджмент, надання інформації про політику, управління ризиками, антикорупційні дії та боротьбу з хабарями, соціальні й трудові відносини, повагу до прав людини тощо.

Важливе значення має Директива 2013/34/ЄС Європейського парламенту та Ради від 26.06.2013 про річну фінансову звітність, консолідовану фінансову звітність та пов'язані звіти деяких видів підприємств, що вносить зміни до Директиви 2006/43/ЄС Європейського парламенту та Ради і припиняє дію Директив Ради 78/660/ЄЕС та 83/349/ЄЕС².

¹ GRI's History. URL: <https://www.globalreporting.org/information/about-gri/gri-history/Pages/GRI's%20history.aspx>.

² Directive 2013/34/EU of The European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings, amending Directive 2006/43/

Глава 5 “Звіт про управління” регламентує обов’язкове оприлюднення середніми та великими підприємствами визначеної фінансової (окрім балансу та звіту про прибутки і збитки) та нефінансової інформації. Зауважимо, що для підприємств із часткою власності держави обов’язковим є розкриття звіту про корпоративне управління (як частини звіту про управління).

Запровадження принципів КСВ та стандартів соціальної нефінансової звітності в державному секторі є актуальним завданням для України. Воно має ставити принаймні дві основні цілі: підвищення довіри суспільства до державних корпорацій, які, у тому числі, займаються підприємницькою діяльністю, та реформування системи надання звітності відповідно до міжнародних стандартів і практик.

В Україні розуміння важливості підвищення рівня корпоративної відповідальності державних підприємств пов’язане зі зростаючим дефіцитом ресурсів державного та місцевих бюджетів. Особливо актуальна реалізація принципів КСВ із боку великих державних корпорацій, які значно впливають на соціально-економічний розвиток країни чи певного регіону. Вони є державними агентами, котрі отримали повноваження на реалізацію певних делегованих ним державою завдань і функцій. Але найбільш значима соціальна роль державних корпорацій полягає в сприянні розвитку місцевої громади, оскільки саме в межах району, села та селища накопичуються численні проблеми, неможливість вирішення яких пов’язана із браком коштів, відсутністю технічної допомоги та кваліфікованих працівників. Постає потреба у створенні підприємцями мережі надання соціальних послуг на умовах формування взаємовигідного довгострокового партнерства із суспільством і державними та місцевими органами влади. Прозорість діяльності таких структур має поєднувати як добре організований внутрішній аудит, так і зовнішнє звітування перед суспільством.

У сучасному науковому дискурсі дедалі частіше висловлюється пропозиція щодо визначення не лише матеріальної (економічної) вигоди за операціями господарської діяльності, а й соціально-економічного ефекту, котрий трактується як визначений потенціал корисності результатів діяльності суб’єкта, пов’язаний насамперед із виконанням програм соціально-економічного розвитку. Останній зокрема може бути визначений “показниками повного, цільового та раціонального освоєння цільового

фінансування та цільових надходжень, його доцільності та своєчасності; підтвердженням соціальної необхідності послуг (робіт) тощо... Соціально-економічний ефект може мати більш детальну класифікацію... соціально-економічний, соціально-демографічний, соціально-адміністративний, соціально-оздоровчий, соціально-культурний, соціально-екологічний тощо”¹. Зрозуміло, передусім вимірювання цього ефекту стосується державних корпорацій, чия нефінансова звітність є інструментом такого вимірювання в напрямі відображення багатогранності їхньої діяльності.

Важливе також визначення потенціалу корисності активів для вітчизняних державних підприємств, під яким розуміються наявні та потенційні можливості, котрі отримує суб’єкт державного сектору від використання активів, які безпосередньо не генерують надходження грошових коштів, для досягнення поставленої мети та/або задоволення потреб².

Погоджуємось із думкою, що потребують “дослідження й вирішення на основі вивчення зарубіжного досвіду такі проблемні питання запровадження нефінансової звітності: чи слід розробляти загальноприйнятий шаблон нефінансової звітності; чи відрізняється нефінансова звітність від корпоративної звітності, звітності про соціальну відповідальність, чи це ідентичні поняття; яким законодавчим актом повинен передбачатися обов’язок суб’єктів господарювання складати нефінансову звітність; яка відповідальність суб’єктів господарювання має бути передбачена за ненадання або невідповідність нефінансової звітності?”³.

Правова основа забезпечення прозорості та відповідальності державних підприємств як агентів державної влади визначена низкою законодавчо-нормативних актів, зокрема Законами України “Про інформацію” від 02.10.1992 № 2657-XII, “Про звернення громадян” від 02.10.1996 № 393/96-ВР. На виконання Закону України “Про доступ до публічної інформації” від 13.01.2011 № 2939-VI видано Укази Президента України “Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації” від 05.05.2011 № 547/2011 та “Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України” від 05.05.2011 № 548/2011. Ці

¹ Левцицька С. Фінансові результати господарської діяльності як об’єкти бухгалтерського обліку та менеджменту. *Бухгалтерський облік і аудит*. 2015. № 12. С. 7.

² Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 124 “Доходи” : затв. наказом Міністерства фінансів України від 24.12.2010 № 1629. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0087-11>.

³ Ловінська А. Г. Вплив євроінтеграційних процесів на розвиток бухгалтерського обліку та звітності в Україні. *Фінанси України*. 2014. № 9. С. 27.

Укази мали на меті забезпечити реалізацію конституційного права громадян вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію. Згідно із законом, публічною є відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, яка отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень.

Згідно із Законом України “Про доступ до публічної інформації”, громадянин може подати інформаційний запит, відповідь на який має бути надано не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. Якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, строк розгляду запиту може бути продовжено до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Такий інформаційний запит може стосуватись і діяльності державних корпорацій, дотримання ними вимог корпоративної відповідальності та соціальних зобов'язань перед суспільством і власними працівниками й акціонерами.

Закон України “Про відкритість використання публічних коштів” від 11.02.2015 № 183-VIII визначає умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками й одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної та комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування¹. Водночас у ньому йдеться лише про певний перелік показників, котрі належать до фінансової звітності.

В Україні стандарти КСВ лише починають впроваджуватись. Діяльність вітчизняних державних підприємств передусім має базуватись на міжнародних стандартах корпоративного управління, що повинне стати основою для розвитку національних норм. Однак українське законодавство та практики лише частково відповідають міжнародним та європейським правилам корпоративного управління в таких напрямках, як формулювання довгострокових цілей державних підприємств, наявність корпоративних етичних кодексів, кодексів корпоративного управління, присутність незалежних членів у спостережних радах². Поодинокі випадки застосування європейських практик спостерігаються (зокрема, йдеться

¹ Про відкритість використання публічних коштів : закон України від 11.02.2015 № 183-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/183-19>.

² Прозорість і корпоративна соціальна відповідальність / І. Курінна, В. Млярчук, М. Саприкіга та ін. Київ : Юстон, 2015. С. 8.

про незалежних членів наглядових рад в Укрзалізниці, НАК “Нафтогаз України” тощо), але нормативне регулювання забезпечення прозорості та підзвітності компаній запроваджено лише щодо кількох галузей, зокрема видобувної. Тільки певні великі компанії державного сектору, переважно телекомунікаційної та банківської сфер, беруть на себе зобов’язання щодо ведення та надання соціальної звітності. Деякі компанії звітують за окремими групами показників.

Позитивною практикою, поширеною в європейських країнах, є створення громадських об’єднань, котрі займаються питаннями впровадження методики КСВ та нефінансової звітності. В Україні створено Центр “Розвиток корпоративної соціальної відповідальності”, який виконує функцію провідної незалежної експертної організації з цих питань. Центр є членом Правління Глобального договору ООН (2010–2013 рр.), національним партнером CSR Europe (Брюссель) і Всесвітньої бізнес-ради зі сталого розвитку (WBCSD, Женева). До ініціатив Центру приєдналися 38 компаній, що представляють різні сектори економіки: металургію, банківську систему, телекомунікації тощо. До найвагоміших здобутків Центру належать: приєднання України до розроблення міжнародного стандарту із соціальної відповідальності ISO 26000; реалізація Ініціативи “Підприємство 2020: роль бізнесу в суспільстві”, котра ставить мету узагальнити досвід стратегічного планування найуспішніших компаній України і розробити таку національну модель співпраці бізнесу та суспільства, де компанії намагатимуться брати до уваги соціальні й екологічні питання у своїх бізнес-стратегіях; проведення різних заходів із залученням представників влади, бізнесу та громадськості.

Центр проводить моніторинг діяльності державних корпорацій на предмет оприлюднення нефінансової інформації на їхніх сайтах. Ця діяльність відбувається в рамках проекту “Прозорість і соціальна відповідальність. Керівництво для державних компаній” (за підтримки Посольства Нідерландів в Україні, 2014–2015 рр.). Під час виконання проекту було розроблено методологію оцінювання прозорості державних компаній, в основу якої покладено пропозиції міжнародної компанії Beyond Business (Ізраїль) і Центру “Розвиток КСВ”. У межах проекту методологію було вдосконалено та перевірено на предмет оцінювання сайтів державних компаній.

Методика оцінювання сайтів державних компаній містить три компоненти:

1. *Зміст*: наявність на сайті компанії повної інформації з основних аспектів соціальної відповідальності: питань корпоративного управління, трудових відносин, дотримання прав людини, еколо-

гічної політики, чесних операційних практик, відносин зі стейкхолдерами й розвитку громади.

2. *Стратегія та звітність*: оприлюднення на сайті компанії бізнес-стратегії і стратегії з КСВ, фінансової та КСВ-звітності.
3. *Навігація*: зручність доступу до будь-яких даних про соціальну відповідальність компанії¹.

Така практика допомагає в уніфікації підходів до впровадження НФЗ в українській державі.

Отже, існує нагальна необхідність подальшого розвитку ініціатив та впровадження стандартів нефінансової звітності. З огляду на це вважаємо за доцільне сформулювати низку рекомендацій.

1. Важливо визначити: вимоги й правила складання нефінансової звітності, зокрема: види та типи підприємств (за формою власності, організаційними формами діяльності, розмірами), для яких нефінансове звітування є обов'язковим; порядок пріоритетного впровадження галузевих стандартів; порядок поступового впровадження обов'язкового звітування за певними групами показників; вимоги до змістовного наповнення корпоративних сайтів; вимоги до форм звітування; вимоги до оприлюднення інформації фірм, котрі торгують на біржі, тощо.

2. Слід розробити низку методичних рекомендацій та інструкцій для уніфікації форм нефінансового звіту, забезпечення можливості їх порівняння за різні періоди, за різними галузями й сферами діяльності. Також необхідно уніфікувати вимоги до подання інформації на сайтах державних підприємств з обов'язковим врахуванням рекомендованої структури сайта, впровадити стандарт дизайну та змісту сайта.

3. Варто докорінно змінити практику менеджменту підприємств із дотриманням міжнародних стандартів корпоративного управління, підзвітності та прозорості діяльності, зокрема впровадити стратегічний підхід, єдину інформаційну базу управління соціально-економічною діяльністю підприємства, регулярність звітування перед громадськістю, внутрішній аудит тощо.

4. Доцільно стимулювати навчальні заклади до навчання, підготовки та перепідготовки спеціалістів із КСВ та застосування стандартів нефінансової звітності.

5. Потрібно підвищувати грамотність і рівень вимогливості населення, широкого кола осіб, зацікавлених у зміцненні довіри до компанії та налагодженні результативного діалогу.

¹ Індекс прозорості державних компаній України 2015: Методологія оцінки: матеріали семінару.

12.3. ЗАПРОВАДЖЕННЯ НЕФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ В КОНТЕКСТІ НАБЛИЖЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ВИМОГ ЄС

На шляху трансформації національної системи бухгалтерського обліку в контексті подальшої адаптації законодавства України до законодавства ЄС одним із важливих завдань є запровадження розкриття нефінансових показників діяльності підприємств.

В Україні найбільші вітчизняні підприємства та представництва іноземних компаній за власною ініціативою розкривають соціальні та екологічні аспекти діяльності, керуючись визнаними міжнародними рекомендаціями. Втім, через відсутність національних нормативних вимог та рекомендацій щодо розкриття нефінансової інформації, така практика не є поширеною.

Вимога складання звітів, котрі містять фінансову та нефінансову інформацію, встановлена в Україні нещодавно прийнятим Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” щодо удосконалення деяких положень” від 05.10.2017 № 2164-VIII (далі – Закон № 2164-VIII). Такими звітами за згаданим документом є звіти про управління та про платежі на користь держави.

Запровадження цих звітів в Україні має відбуватися з урахуванням вимог Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” від 16.07.1999 № 996-XIV, інших нормативних документів, котрі регулюють питання складання й подання звітності підприємств та вимог Директиви 2013/34/ЄС про щорічну фінансову звітність, консолідовану фінансову звітність та пов’язані з ними звіти визначених типів компаній¹ і Директиви 2014/95/ЄС, що вносить поправки до Директиви 2013/34/ЄС, щодо розкриття нефінансової та різноманітної інформації деякими великими підприємствами і групами підприємств².

Із прийняттям Закону № 2164-VIII імплементовано вимогу Директиви 2013/34/ЄС стосовно необхідності складання звіту про управління. Втім документ містить лише визначення цього звіту, порядок і строки його подання. За національним законодавством звіт про управління – документ, що містить фінансову та нефінансову інформацію, яка характеризує

¹ Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0034>.

² Ibid.

стан і перспективи розвитку підприємства й розкриває основні ризики та невизначеності його діяльності. Цей звіт подається разом із фінансовою звітністю в порядку та строки, встановлені законом. Порядок та строки подання звіту про управління недержавними пенсійними фондами до органів державної влади визначаються Кабінетом Міністрів України¹.

На фоні відсутності теоретичного та методичного супроводження порядку складання звіту про управління, його слабкого поширення на практиці актуальним питанням удосконалення правового поля в Україні є розроблення методичного забезпечення складання такої звітності, що має ґрунтуватись на положеннях європейських документів, котрі регулюють питання розкриття нефінансової інформації, зокрема Директиви 2013/34/ЄС (статті 19, 20), Директиви 2014/95/ЄС (ст. 19-а) та Керівних принципів нефінансової звітності (методика розкриття нефінансової інформації) (2017/C215/01).

Директивою 2013/34/ЄС встановлено, що звіт про управління має складатися підприємствами у формі огляду, тобто публічного ознайомлення з чим-небудь (з метою оцінки, перевірки і т. ін.)². До такого огляду, у самому визначенні звіту про управління, висувається низка вимог, а саме: 1) це має бути збалансований і комплексний аналіз фінансових і нефінансових показників; 2) він повинен висвітлювати інформацію про розвиток, діяльність підприємства та його стан; 3) огляд має містити опис основних ризиків і невизначеностей, з якими стикається підприємство.

Фахівцями ДННУ “Академія фінансового управління” розроблено Методичні рекомендації щодо порядку складання звіту про управління (далі – Методичні рекомендації). Концепція складання цього звіту, покладена в їхню основу передбачає, що національне законодавство, яке регулює зміст звіту про управління, не замінює, а доповнює міжнародні підходи до розкриття нефінансової інформації.

Завдання звітності про управління полягає у сприянні розкриттю повної, достовірної та суттєвої інформації, яка стосується діяльності великих та середніх підприємств, з метою надання можливості зацікавленим особам приймати рішення.

¹ Про внесення змін до Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” щодо удосконалення деяких положень : закон України від 05.10.2017 № 2164-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2164-19>.

² Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0034>.

Метою складання звіту про управління є розкриття інформації про економічні, екологічні та/або соціальні наслідки діяльності підприємств, яка дає змогу внутрішнім і зовнішнім зацікавленим користувачам приймати обґрунтовані рішення щодо внеску підприємства у сталий розвиток, визначений ООН. Тобто повинні висвітлюватися суттєві дані про актуальну або потенційну діяльність підприємства. Суттєвою вважається інформація, яка відображає значний (позитивний чи негативний) економічний, екологічний та соціальний вплив підприємства, яке звітує, або істотно впливає на оцінку та рішення зацікавлених сторін.

Для висвітлення впливу діяльності підприємства з огляду на його економічні, соціальні, екологічні аспекти при складанні звіту про управління слід обрати індикатори, які найповніше відображають взаємозв'язок між діяльністю підприємства та його впливом на сталий розвиток. Обрані індикатори мають забезпечувати збалансований і комплексний аналіз діяльності підприємства, який дає змогу зробити висновки про прогрес та/або регрес господарювання протягом певного періоду. Розроблені Методичні рекомендації містять набір індикаторів, спроектованих відповідно до цілей сталого розвитку та їхніх завдань і рекомендацій міжнародних документів.

Аналітична інформація, яка наводиться у звіті про управління, повинна, коли це доцільно, містити посилання на показники, подані в річній фінансовій і статистичній звітності, та додаткові пояснення щодо таких показників.

Звіт про управління має давати користувачам можливість порівнювати звіти підприємства за різні періоди та звіти різних підприємств.

Звітним періодом повинен бути календарний рік. Звіт про управління подається разом із річною фінансовою звітністю у порядку, встановленому у постанові Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку подання фінансової звітності" від 28.02.2000 № 419. Він має розміщуватися разом із річною фінансовою звітністю, аудиторським висновком на власній веб-сторінці в мережі Інтернет.

Загалом звіт про управління повинен містити достовірну та повну інформацію щодо політики підприємства, його результатів і ризиків, а також стосовно питань, котрі позиціонуються як такі, що, найімовірніше, призведуть до матеріалізації основних ризиків виникнення серйозних наслідків поряд із тими, які вже матеріалізувалися. Серйозність таких наслідків слід оцінювати, зважаючи на їхній масштаб і небезпеку, котру вони несуть. Імовірність негативних наслідків підвищується в результаті власної діяльності підприємства або може бути пов'язана з

його діями чи з продукцією, послугами та комерційними відносинами, включаючи ланцюги поставок і договори субпідряду.

Інформація у звіті про управління, щодо якої забезпечується відкритість для стейкхолдерів, – це підґрунтя для досягнення стадії реалізації до 2020 р. ринкових і політичних ініціатив, котрі допоможуть зробити бізнес-інвестиції прибутковими в рамках дорожньої карти руху до ресурсоефективної Європи.

Крім запровадження звіту про управління, Законом № 2164-VIII введено вимогу до підприємств, що провадять діяльність із видобутку корисних копалин загальнодержавного значення або заготівлю деревини і при цьому становлять суспільний інтерес, звітувати про платежі на користь держави.

Так само, як і у випадку звіту про управління, нормативно-правовий акт містить лише визначення звіту про платежі на користь держави, порядок та строки його подання. Згідно із законом, звіт про платежі на користь держави – документ, що містить деталізовану інформацію про податки, збори та інші платежі підприємств, належні до сплати на користь держави відповідно до закону, який подається підприємствами, котрі провадять діяльність із видобутку корисних копалин загальнодержавного значення або заготівлю деревини і при цьому становлять суспільний інтерес. До таких підприємств належать підприємства, які ведуть діяльність із геологічного вивчення, у тому числі дослідно-промислової розробки, родовищ корисних копалин загальнодержавного значення та/або їх видобування, та/або виконання робіт (виконання діяльності), передбачених угодою про розподіл продукції щодо корисних копалин загальнодержавного значення, та/або транспортування трубопроводами (у тому числі з метою транзиту) вуглеводнів і хімічних продуктів¹.

Порядок та строки подання звіту про платежі на користь держави до органів державної влади визначаються Кабінетом Міністрів України. Форма звіту затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері бухгалтерського обліку, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері статистики².

Ситуація з підготовкою звіту про платежі на користь держави ускладнюється значною кількістю нормативних актів, що регулюють відноси-

¹ Про внесення змін до Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” щодо удосконалення деяких положень : закон України від 05.10.2017 № 2164-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2164-19>.

² Там само.

ни, пов'язані з видобуванням корисних копалин та лісозаготівлею, а також регламентують розкриття інформації, необхідної для забезпечення прозорості у видобувних галузях і підготовки звіту відповідно до вимог Ініціативи щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях. Діяльність підприємств видобувної та лісозаготівельної галузей в Україні регулюється на підставі нормативно-правових документів (кодексів, законів України, постанов уряду, інструкцій тощо) як галузевого, так і податкового спрямування.

Окремі нормативні акти спрямовані на посилення прозорості та вдосконалення системи управління природними ресурсами, упровадження стандартів з Ініціативи щодо забезпечення прозорості видобувних галузей, у тому числі для покращання інвестиційного клімату (Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях" від 16.06.2015 № 521-VIII¹, постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку забезпечення прозорості у видобувних галузях" від 02.12.2015 № 1039²). У цих документах встановлено вимоги до надкористувачів надавати й оприлюднювати інформацію (в установленому урядом порядку) про загальнодержавні та місцеві податки і збори, інші платежі, а також про виробничу (господарську) діяльність із користування надрами.

На виконання поставлених вимог, починаючи з 2013 р. в Україні впроваджується стандарт Ініціативи прозорості видобувних галузей (ІПВГ). Це міжнародний стандарт, головне завдання якого полягає у стимулюванні прозорості доходів від господарської діяльності у сфері видобування природних ресурсів. Країни, котрі впроваджують стандарт ІПВГ, зобов'язані розкривати інформацію про суми податкових та інших платежів, отриманих державою від компанії, що видобувають природні ресурси, процедур надання дозволів на користування надрами та іншої пов'язаної з надкористуванням інформації³.

Тому прийняття Закону № 2164-VIII не тільки забезпечує імплементацію директивних вимог ЄС, а й продовжує започаткований процес

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях : закон України від 16.06.2015 № 521-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/521-19>.

² Про затвердження Порядку забезпечення прозорості у видобувних галузях : постанова Кабінету Міністрів України від 02.12.2015 № 1039. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1039-2015-%D0%BE>.

³ Стандарт ІПВГ 2016 : неофіційний переклад. URL: https://eiti.org/sites/default/files/documents/eiti_standard_2016_ukrainian.pdf.

посилення прозорості та вдосконалення системи управління природними ресурсами України.

Через значний внесок у бюджетні надходження видобувної галузі та лісозаготівлі, складність національного законодавства у цих сферах, досвід упровадження стандартів з ІПВГ при запровадженні звітування про платежі на користь держави в Україні слід ураховувати вимоги Директиви 2013/34/ЄС, стандарту з ІПВГ, нормативних актів, котрі регулюють відповідні відносини.

Директивою 2013/34/ЄС як засіб підвищення прозорості виплат на користь урядів ЄС визначено, що великі підприємства та суб'єкти спільного інтересу, зайняті в добувній промисловості або в заготівлі корінного лісу, повинні щороку складати окремі звіти, розкриваючи суми виплат на користь урядів країн, у котрих вони провадять діяльність. Ці звіти покликані допомагати урядам країн, багатих на природні ресурси, реалізовувати принципи й критерії ЕІТІ та звітувати перед своїми громадянами за виплати, що отримуються цими урядами від підприємств, зайнятих у добувній промисловості або в заготівлі корінного лісу, в межах юрисдикції урядів¹.

Запропонована Директивою звітність не є фінансовою, хоч і складається за даними бухгалтерського обліку. Призначення звітності про платежі на користь урядів полягає у сприянні транспарентності та підвищенні ефективності управління використанням природних ресурсів держави.

За Директивою 2013/34/ЄС (ст. 41), "платіж" означає суми перелічених категорій, що сплачуються грошима або товарами за виконання діяльності "підприємствами, які працюють у видобувній промисловості, а також тими, які займаються лісозаготівлею у незайманому лісі"². До таких категорій віднесені: надходження від виробництва; прибутковий податок, податок на видобуток або прибуток підприємств, за винятком споживчих податків, таких як ПДВ, податок на дохід фізичних осіб або податок на продаж; роялті; дивіденди; знижка при підписанні контракту, бонус за відкриття корисних копалин та виробничий бонус; ліцензійні збори, орендна плата, вступні внески та інші платежі за видачу ліцензій та/або отримання концесій; платежі з метою вдосконалення інфраструктури³.

¹ Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0034>.

² Ibid.

³ Ibid.

У національній нормативно-правовій базі наведені в Директиві 2013/34/ЄС типи платежів мають іншу інтерпретацію. Відповідно до національної практики, але базуючись на переліку категорій платежів, зазначених у Директиві 2013/34/ЄС, у звіті про платежі на користь держави запропоновано розкриття інформації за такими категоріями: частка держави у загальному видобутку/заготівлі продукції – всього (у тому числі: частина чистого прибутку (доходу), що вилучається до бюджету; частина прибуткової продукції)); податкові платежі – усього (у тому числі: податок на прибуток, рентна плата, екологічний податок, інші податкові платежі; дивіденди; спеціальні платежі (бонуси); збори та інші платежі; виплати на покращання інфраструктури).

Згідно з Директивою 2013/34/ЄС підприємства можуть обирати платежі, які включають до звіту про платежі на користь держави. При цьому передбачено, що платіж (виконаний як одноразовий або як послідовність пов'язаних платежів) на суму менше 100 000 євро протягом звітного періоду відображати у Звіті не потрібно¹. У вітчизняних умовах цю суму можна визначити за середньорічним курсом НБУ відповідно до формули, наведеної в листі НБУ від 22.03.2004 № 13-410/1390 або на офіційному сайті НБУ².

З метою імплементації положень Директиви 2013/34/ЄС, з урахуванням норми Закону № 2164-VIII, фахівцями ДННУ “Академія фінансового управління” розроблено Методичні рекомендації щодо складання звіту про платежі на користь держави та відповідну форму звіту.

У Методичних рекомендаціях впорядковуються питання розкриття інформації про платежі, що були сплачені або належні до сплати на користь будь-якого органу державної влади чи органу місцевого самоврядування в Україні підприємств, котрі працюють у видобувній промисловості або займаються лісозаготівлею, у звітному періоді. Розкрито зміст статей проекту звіту про платежі на користь держави та питання його подання й оприлюднення.

Розроблені рекомендації можуть використовуватися великими підприємствами та всіма підприємствами, що становлять суспільний інтерес, які працюють у добувній промисловості або займаються лісозаготівлею. Вимога про складання звіту не поширюється на суб'єктів малого та се-

¹ Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0034>.

² Офіційний сайт Національного банку України. URL: http://www.bank.gov.ua/files/Exchange_r.xls.

реднього підприємництва. Методичні рекомендації не застосовуються до підприємств, котрі є материнськими підприємствами, якщо виконуються обидві умови: материнське підприємство зареєстроване в Україні та здійснює контроль над хоча б одним суб'єктом господарювання, котрий провадить діяльність у видобувній промисловості або займається лісозаготівлею; платежі на користь держав, здійснені таким підприємством, внесені до консолідованого звіту про платежі на користь держави, складеного цим підприємством.

Отже, здійснене дослідження дало змогу розробити нормативні документи, прийняття яких має забезпечити узгодження національних і міжнародних норм, що стосуються подання й змісту звіту про управління та звіту про платежі на користь держави, а також бази оцінки, використовуваної в цих звітах, та порядок їх оприлюднення. Для таких типів підприємств необхідне одночасне узгодження зазначених норм, оскільки, з одного боку, окремі підприємства провадять діяльність у двох або більше країнах-членах, а з другого боку – такі підприємства надають третім сторонам гарантії лише в обсязі, що не перевищує суми їхніх чистих активів.

12.4. ІДЕНТИФІКАЦІЯ ЗМІН ТА НОВАЦІЙ ЗАКОНОДАВСТВА ЄС ЯК ІНСТРУМЕНТ УДОСКОНАЛЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Постійний моніторинг законодавчих ініціатив ЄС у сфері бухгалтерського обліку та звітності з метою виконання положень програмних документів, що визначають євроінтеграційний курс України, є об'єктивно необхідним. Це дає змогу відстежувати останні оновлення та враховувати поточні тенденції при реформуванні системи бухгалтерського обліку в нашій державі. Як зазначалося в параграфі 12.1, 26 червня 2013 р. схвалено та затверджено нову бухгалтерську Директиву 2013/34/ЄС про щорічну фінансову звітність, консолідовану фінансову звітність та пов'язані з ними звіти визначених компаній, що вносить зміни до Директиви 2006/43/ЄС Європейського Парламенту та Ради і скасовує Директиву Ради 78/660/ЄЕС і 83/349/ЄЕС (далі – Директива 2013/34/ЄС). Її положення були імplementовані до національного законодавства країнами – членами ЄС до 20 липня 2015 р.¹

¹ Directive 2013/34/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the annual financial statements, consolidated financial statements and related reports of certain types of undertakings. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0034>.

Директива 2013/34/ЄС відіграє значну роль у процесі регулювання сфери підготовки та подання фінансової звітності. Із прийняттям Європейським парламентом цього документа було створено основу для нормативно-правового забезпечення бухгалтерського обліку на території ЄС та поставлено завдання з імплементації його положень країнами, що мають на меті вступ до ЄС (зокрема Україною). Згідно з Угодою про асоціацію між Україною та Європейським союзом¹ і Комплексною програмою розвитку фінансового сектору України до 2020 року положення Директиви 2013/34/ЄС мають бути імplementовані до національного законодавства до 31 жовтня 2017 р.²

Оскільки наразі ведеться робота над запровадженням положень Директиви 2013/34/ЄС до українського законодавства у сфері бухгалтерського обліку, доцільно також розглянути поточні проекти щодо внесення змін до Директиви 2013/34/ЄС із метою їх врахування (з 1 січня 2018 набувають чинності зміни до Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” від 16.07.1999 № 996-XIV).

Варто також окреслити доповнення, що вносяться Директивою 2014/95/ЄС Європейського парламенту та Ради щодо розкриття нефінансової та різноманітної інформації визначеними великими компаніями та групами до згаданої Директиви:

- вимоги до суб’єктів, що мають розкривати нефінансову інформацію у складі звітності про управління. До цих суб’єктів належать “великі підприємства, що становлять інтерес для суспільства, у котрих на дату складання балансу значення такого критерію, як середня кількість працюючих протягом фінансового року, досягає 500 осіб, мають включити у звіт про управління інформацію нефінансового характеру” (ст. 19а, доповнення до розд. 5 “Звіт про управління”);
- особливості консолідації нефінансових даних у складі звіту про управління (ст. 29а, доповнення до розд. 6 “Консолідована фінансова звітність та звіти”);

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

² Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020 року : затв. розпорядженням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг від 11.06.2015 № 1367 (у редакції розпорядження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг від 07.02.2017 № 219). URL: https://nfp.gov.ua/files/DepFinMon/%D0%9A%D0%9F%D0%A0%D0%A4%D0%A1%D0%A3_07.02.17.rtf.

– основні аспекти діяльності суб'єкта, що повинні розкриватись у нефінансовому звіті (ст. 19а), які охоплюють екологічні, соціальні питання; аспекти зайнятості, поваги прав людини, боротьби з корупцією та хабарництвом¹.

Згідно зі ст. 2 Директиви 2014/95/ЄС Європейською комісією поставлено завдання підготувати Керівництво зі складання нефінансової звітності. Його проект було обговорено з широким колом зацікавлених сторін: державними регуляторами, представниками професійних об'єднань бухгалтерів і аудиторів, підприємств та іншими стейкхолдерами². Результатом плідної роботи став документ-повідомлення Європейської комісії 2017/C215/01 Керівництво з нефінансової звітності (методологія підготовки нефінансової звітності) (далі – Керівництво 2017/C215/01)³.

Керівництво 2017/C215/01 має рекомендаційний характер, тобто суб'єкти, на яких поширюються вимоги складання нефінансового звіту, можуть застосовувати міжнародні, європейські або національні стандарти розкриття нефінансової інформації, орієнтовний та невичерпний перелік яких наведено в документі (розд. 1 “Вступ”) (табл. 12.1).

Основною метою Керівництва 2017/C215/01 є надання допомоги компаніям щодо розкриття високоякісної, актуальної, корисної, більш порівнянної нефінансової інформації (екологічної, соціальної, управлінської) у спосіб, який сприятиме стійкому та стабільному зростанню та зайнятості, надаватиме прозору інформацію користувачам (розд. 2 “Мета”)⁴. Керівництво 2017/C215/01 визначає основні принципи розкриття інформації, що мають бути закладені в основу підготовки нефінансового звіту: розкриття суттєвої інформації; справедливість; збалансованість; зрозумілість; повнота й необтяжливність; стратегічний характер і націленість на майбутнє; орієнтованість на користувачів; послідовність і узгодженість (розд. 3, п. 3.1–3.6)⁵.

¹ Directive 2014/95/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0095>.

² Ibid.

³ Communication from the European Commission. Guidelines on non-financial reporting (methodology for reporting non-financial information) (2017/C215/01). URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0705\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0705(01)&from=EN).

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

Таблиця 12.1

**Документи, що регламентують підготовку нефінансового звіту,
відповідно до Керівництва 2017/С215/01**

Документ	Автори документа (організації, державні регулятори)
<i>Міжнародні ініціативи</i>	
Організаційні засади діяльності Проекту з розкриття інформації щодо викидів карбону (вуглецю)	Проект з розкриття інформації щодо викидів карбону (вуглецю) (CDP (formerly the Carbon Disclosure Project))
Стандарт (основа) звітності екологічної інформації та природного капіталу Ради зі стандартів розкриття інформації про екологічний вплив	Рада зі стандартів розкриття інформації про екологічний вплив (The Climate Disclosures Standards Board (CDSB))
Керівництво Due Diligence щодо відповідальних ланцюгів постачання мінералів із конфліктних та високоризикових територій	ОЕСР
Керівництво по звітності у сфері сталого розвитку Глобальної ініціативи зі звітування	Глобальна ініціатива зі звітування (Global Reporting Initiative)
Керівництво з відповідальної побудови аграрних ланцюгів постачання	ФАО (Продовольча та сільськогосподарська організація ООН) (Food and Agriculture Organization)
Керівництво зі складання звіту щодо стратегії	Рада з фінансової звітності (The UK Financial Reporting Council)
Керівні принципи ОЕСР для багатонаціональних підприємств	ОЕСР
Керівні принципи звітування щодо бізнесу та прав людини	ООН
ISO 26000 “Керівництво із соціальної відповідальності”	Міжнародна організація зі стандартизації (International Organisation for Standardisation (ISO))
Міжнародний стандарт з інтегрованої звітності	Міжнародна рада з інтегрованої звітності (The International Integrated Reporting Council)

Продовження табл. 12.1

Документ	Автори документа (організації, державні регулятори)
Модель керівництва щодо звітування ESG перед інвесторами в межах міжнародної ініціативи ООН “Фондові біржі за сталий розвиток”	Конференція ООН з торгівлі та розвитку ООН (UN Conference on Trade and Development, UNCTAD); Програма ООН з навколишнього середовища (UNEP (Finance Initiative));
	Принципи відповідального інвестування ООН (UN PRI (Principles for Responsible Investment)); Глобальний договір ООН (UN Global Compact)
Протокол природного капіталу	Коаліція протоколу природного капіталу (The Natural Capital Coalition)
Стандарти бухгалтерського обліку сталого розвитку	Рада зі стандартів бухгалтерського обліку сталого розвитку (The Sustainability Accounting Standards Board)
Тристороння декларація принципів, що стосуються багатонаціональних корпорацій і соціальної політики	Міжнародна організація праці
Глобальний договір ООН	ООН
Цілі сталого розвитку ООН; резолюція від 25.09.2015: План сталого розвитку до 2030	ООН
Багатонаціональні (регіональні) ініціативи	
Система екологічного менеджменту та аудиту (EMAS – Eco-Management and Audit Scheme) Регламент ЄС “Про добровільну участь організацій у схемі екологічного управління та аудиту Співтовариства (EYAS)	Європейська комісія (European Commission)
Керівництво з інтеграції ESG до фінансового аналізу та корпоративної оцінки	Європейська федерація спільнот фінансових аналітиків Ключових показників ефективності для екологічної, соціальної та управлінської сфери (The European Federation of Financial Analysts Societies' KPIs for Environmental, Social, Governance (ESG))

Закінчення табл. 12.1

Документ	Автори документа (організації, державні регулятори)
Керівництво екологічних наслідків (впливу) організації та продукції (товарів)	Спільний дослідницький Центр Європейської комісії, Інститут навколишнього середовища та стійкості (European Commission Joint Research Centre, Institute for Environment and Sustainability)
Національні ініціативи	
Кодекс стійкості	Рада Німеччини зі стійкого розвитку (The German Council for Sustainable Development)

Складено за: Communication from the European Commission. Guidelines on non-financial reporting (methodology for reporting non-financial information) (2017/C215/01). URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0705\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0705(01)&from=EN).

Керівництвом 2017/C215/01 також визначено зміст та основні засади розкриття інформації за такими аспектами: бізнес-модель діяльності компанії; політика та дью-ділідженс; результативність; основні ризики й управління ними; ключові показники діяльності та тематичні аспекти (специфічні й властиві визначеному виду діяльності компанії) (табл. 12.2).

Таким чином, Директивами 2013/34/ЄС, 2014/95/ЄС та Керівництвом 2017/C215/01 визначено основні засади розкриття та надання нефінансової інформації, які повинні бути адаптовані та імplementовані до законодавства України.

Розглянемо іншу групу змін, запропонованих до розгляду на предмет внесення до Директиви 2013/34/ЄС. Серед професійної спільноти (державні регулятори, міжнародні професійні організації) чимало запитань та дискусію викликав документ “Пропозиції щодо внесення доповнень до Директиви 2013/34/ЄС в частині розкриття інформації з податку на прибуток окремими підприємствами та галузями” від 12.04.2016¹. Його зміст стосується запровадження такої форми звітності, як звіт про податок на прибуток (у тому числі консолідована форма такого звіту).

Документом щодо доповнення Директиви 2013/34/ЄС вноситься Розділ 10а “Звіт про податок на прибуток”. Основні положення пропо-

¹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of income tax information by certain undertakings and branches. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016PC0198>.

Таблиця 12.2
Розкриття інформації за структурними елементами нефінансового звіту відповідно до законодавства ЄС

Структурний елемент	Зміст	Джерело
Бізнес-модель підприємства	Бізнес-модель компанії описує те, яким чином компанія генерує та зберігає свою вартість шляхом надання послуг або виготовлення продукції протягом тривалого періоду. Описуючи бізнес-модель, суб'єкт може розкрити інформацію щодо: середовища, в якому ведеться діяльність; організації та структури; характеристики ринків, на які виходить компанія; основних цілей та завдань; напрямів діяльності й факторів, що можуть впливати на майбутній розвиток компанії	Директива 2014/95/ЄС (ст. 1, п. а); Керівництво 2017/С215/01 (розд. 4, п. 4. 1)
Політика компанії та двю діліженс	Компанії повинні розкривати суттєву інформацію, що надає достовірний погляд на їх політику у різних сферах. Будь-які розкриття повинні враховувати специфічність діяльності та обставин функціонування кожної окремої компанії. У таких розкриттях компанія може пояснити свою модель управління, обов'язки управління, розміщення ресурсів на виконання окремих завдань, управління ризиками та очікувані і отримані результати	Директива 2014/95/ЄС (ст. 1, п. б); Керівництво 2017/С215/01 (розд. 4, п. 4.2.)
Результат	Компанії повинні надавати корисну, достовірну та збалансовану інформацію щодо результатів реалізації обраних напрямів політики. Нефінансова інформація, яка розкривається компаніями, має допомогти інвесторам та іншим зацікавленим особам зрозуміти й вивчити діяльність компанії. Доцільним у цьому контексті є розкриття взаємозв'язків між фінансовими й нефінансовими результатами, отриманими протягом звітного періоду	Директива 2014/95/ЄС (ст. 1, п. с); Керівництво 2017/С215/01 (розд. 4, п. 4.3)
Основні ризики та управління ними	Компанії повинні розкривати інформацію щодо основних ризиків та того, яким чином вони управляють цими ризиками й реалізують запобіжні заходи, спрямовані на уникнення відповідних ризиків. Доцільним є поділ ризиків на групи відповідно до термінів їх прогнозованого виникнення: термінові, середньо- та довгострокові основні ризики. Компанії мають пояснити виникнення та ймовірність виникнення ризиків у поєднанні з основними аспектами своєї діяльності та факторами, що на неї впливають. Крім того, необхідно вказувати, як протягом звітного періоду змінилися основні ризики діяльності (перелік ризиків та ймовірність настання)	Директива 2014/95/ЄС (ст. 1, п. d); Керівництво 2017/С215/01 (розд. 4, п. 4.4)

Структурний елемент	Зміст	Джерело
Ключові показники діяльності (Key Performance Indicators, KPI)	Компанії розкривають KPI, які є корисними, з урахуванням особливостей діяльності (наприклад, галузевої). Показники повинні бути послідовними та узгодженими з внутрішньою системою менеджменту й оцінювання ризиків. Компанії мають розкривати показники, необхідні для розуміння їхнього розвитку, діяльності, позиції, впливу на навколишнє середовище	Директива 2014/95/ЄС (ст. 1, п. е); Керівництво 2017/C215/01 (розда. 4, п. 4.5)
Тематичні аспекти	Основними напрямками розкриття, що вимагаються від компаній відповідно до ст. 1 Директиви 2014/95/ЄС, є: екологічний аспект; соціальний і трудові відносини; повага до прав людини; антикорупційні заходи та боротьба із хабарями; інші	Керівництво 2017/C215/01 (розда. 4, п. 4.6)

Складено за: Directive 2014/95/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0095>; Communication from the European Commission. Guidelines on non-financial reporting (methodology for reporting non-financial information) (2017/C215/01). URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0705\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0705(01)&from=EN).

зиції, наведеної в досліджуваному документі, проаналізуємо за схемою: “суб’єкти підготовки звіту – зміст звіту (структурні частини) – терміни підготовки, подання та оприлюднення – додаткові обтяження для укладців такої інформації”.

Суб’єктами підготовки та оприлюднення інформації з податку на прибуток є мультинаціональні компанії (МНК), консолідований оборот яких перевищує 750 млн євро (ст. 48б). Звідси випливає, що прийняття цього проекту не накладає жодних додаткових зобов’язань чи обтяжень на середні, малі або мікропідприємства. Проте для будь-яких МНК, котрі перебувають у третіх країнах (поза межами ЄС), під зобов’язання підпадатимуть їхні дочірні підприємства або філії, розміщені на території ЄС (компанії самостійно визначають суб’єктів, котрі відповідальні за підготовку та оприлюднення такої інформації) (ст. 48б)¹.

Основним питанням, що постає перед суб’єктами, котрі належатимуть до сфери регулювання цього документа, є *зміст запропонованої форми звітності*. Відповідно до параграфу 2 ст. 48в звіт повинен містити інформацію щодо: природи діяльності (вид економічної діяльності); кількості зайнятих працівників; чистої виручки (включаючи по’язані сторони); суми прибутку до оподаткування; величини зобов’язання з податку на прибуток; платежів, здійснених до держави протягом року, в якому було отримано прибуток; суми накопиченого прибутку.

Наступний аспект, який варто розглянути, – часові обмеження щодо *подання та оприлюднення звіту про податок на прибуток*. Консолідований звіт про податок на прибуток оприлюднюватиметься у бізнес-реєстрі (ведеться податковими адміністраторами) з метою забезпечення визначеності та доступності. Більше того, з метою посилення підзвітності суспільству пропонується також розміщувати звіти на офіційних веб-сторінках компаній. Задля дотримання принципу порівнянності звіти мають залишатись доступними принаймні протягом п’яти років. З огляду на зміст документа, держави-члени повинні запровадити колективну відповідальність адміністративних, управлінських і наглядових органів за подання й оприлюднення цієї інформації². Процес громадського обговорення стосовно прийняття змін і доповнень до нового нормативно-правового акта є одним із основних етапів його опрацю-

¹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of income tax information by certain undertakings and branches. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016PC0198>.

² Ibid.

вання. Міжнародні професійні організації виокремили основні проблемні аспекти, пов'язані з внесеними до розгляду Європейським парламентом пропозиціями, та надали коментарі (табл. 12.3).

Як бачимо з таблиці, запропонований документ містить положення щодо підготовки та оприлюднення форми звітності, дані якої повинні відповідати інформації у звітності типу “country-by-country reporting” (стандартизована звітність, що дає можливість податковим адміністраціям різних країн бачити глобальну картину процесу звітування МНК про отримані прибутки, нараховані та сплачені податки, особливості економічної діяльності). Ця інформація є базовою для оцінки ризиків, визначених планом BEPS (Base Erosion and Profit Shifting Project), який за сутністю є методологією протидії мінімізації податків на транснаціональному рівні, розробленою та запропонованою ОЕСР¹. Питання підготовки, розміщення та оприлюднення звітності в розрізі країн (CBCR) є актуальним, оскільки з 1 січня 2017 р. Україна офіційно приєдналась до BEPS відповідно до Указу Президента України “Про заходи щодо протидії зменшенню податкової бази і переміщенню прибутків за кордон”².

Отже, в умовах інтеграції України до Європейського Союзу забезпечення постійного моніторингу, вивчення та аналізу належної практики (на предмет законодавчих змін і новацій, що стосуються розкриття фінансової та нефінансової інформації) є одним із основних інструментів удосконалення законодавства у сфері бухгалтерського обліку та звітності.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 12

Сучасні глобальні й національні тенденції щодо стагнації інвестицій, а також структурні зміни потоків довгострокових вкладень пов'язані з фінансіалізацією, з випереджальним зростанням інтелектуального капіталу в структурі економіки. Безумовно, у такому контексті різноманітність методик формування баз даних містить ризики прийняття асиметричних інвестиційних рішень, призводить до зниження цінності складених звітів для всіх стейкхолдерів, включаючи інвесторів.

¹ Київський портал підтримки та розвитку бізнесу. URL: <http://kievbusiness-centre.com.ua/accounting/faq/2648/>.

² About BEPS and the inclusive framework / OECD. URL: <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-about.htm>; Про заходи протидії зменшенню податкової бази і переміщенню прибутків за кордон : указ Президента України від 28.04.2016 № 180/2016. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/1802016-19966>.

Таблиця 12.3

Проблемні аспекти, що потребують доопрацювання, пов'язані із доповненнями до Директиви 2013/34/ЄС (в частині податку на прибуток)

Проблемне питання	Коментар	Джерело
Не враховано значні відмінності між різними галузями у сфері оподаткування	Пропозиція охоплює лише звітність із податку на прибуток та не повністю узгоджується з даними бухгалтерського обліку інших компаній	Рада з корпоративного управління Швеції (The Swedish Corporate Governance Board)
Проблемні аспекти, пов'язані з інформацією, що підлягає оприлюдненню	Інформація, яка наводиться у Звіті, повинна бути ідентичною за змістом відповідним інформаційним елементам звітності в розрізі країн (country-by-country reporting, CBCR) із метою виконання положень Директиви адміністративної співпраці (DAC4)	Європейська федерація страхування та перестрахування "Страховання Європа" (Insurance Europe)
Неприйнятні податкові вимоги розкриття інформації	Розкриття інформації стосовно розбіжностей між сумами нарахованого та сплаченого податку на прибуток не є доцільним, це ускладнює складання звітності (подібної вимоги немає як у Плані заходів ІЗ ОЕСР, так і в DAC4) (ст. 48в (4)). Проте зміст звітів має відповідати встановленим вимогам щодо суттєвості відповідно до облікових систем та принципів	Європейська федерація страхування та перестрахування "Страховання Європа" (Insurance Europe)
Неузгодженість графіка оприлюднення інформації (ст. 86 (параграф 1) зі ст. 8аа (4) Директиви DAC4)	Звітність CBCR у цілях бухгалтерської Директиви має бути опублікована та оприлюднена (у вільному доступі) не раніше дати, визначеної DAC4 (тобто впродовж 15 місяців після останнього дня звітного фінансового року)	Європейська федерація страхування та перестрахування "Страховання Європа" (Insurance Europe), Федерація європейських бухгалтерів (FEE)
Необхідність захисту комерційно чутливої інформації	Згідно з документом компанії повинні утримувати інформацію, розкриття якої, на їхню думку, негативно вплине на їхню конкурентоспроможність	Європейська федерація страхування та перестрахування "Страховання Європа" (Insurance Europe)

Складено автором.

Запровадження звітності щодо управління та звітування про платежі на користь урядів у контексті подальшої адаптації нормативно-правових актів України до законодавства ЄС, зокрема Директив 2013/34/ЄС та 2014/95/ЄС, має дві основні цілі: підвищення довіри суспільства до підприємницьких структур через просування принципів КСВ; модернізація системи надання звітності відповідно до законодавства ЄС. У цій площині актуальним є створення сприятливих умов з боку держави для запровадження нових підходів до звітування підприємств через розроблення заходів, спрямованих на продовження адаптації нормативно-правових актів ЄС із питань корпоративної звітності до вітчизняного законодавства. З метою розв'язання окресленої проблеми потрібно унормувати процес надання звітності про платежі на користь держави та про управління; забезпечити актуальне інформування громадськості про вимоги відповідних регуляторних актів.

У подальшому варто під егідою міжнародних організацій продовжити роботу над створенням єдиних методологічних підходів до формування інформаційної бази, що характеризує діяльність економічних агентів. Сучасні тенденції вдосконалення міжнародних стандартів звітності сектору загального державного управління великою мірою визначаються необхідністю чіткої ідентифікації бізнес-процесів. Це вкрай важливо для інвестиційних проектів із точки зору справедливого розподілу ризиків між сторонами контрактів, що мають різні форми власності та діють на підставі принципів публічно-приватного партнерства із застосуванням інструментів *contingent liability*. На нашу думку, фінансова, статистична, податкова та інша нефінансова звітність (про сталий розвиток підприємства, внесок підприємств у досягнення ЦСР, корпоративне управління, екологічна, та ін.) має базуватися на єдиних методологічних засадах та виключати дублювання інформації. Здійснюючи в Україні методологічний супровід запровадження вимог Директиви 2013/34/ЄС щодо звітування про платежі на користь держави та про управління, потрібно ідентифікувати, з одного боку, обсяг інформації, що дублюється, а з другого – оцінити кількість однакових, по суті, показників, що в багатьох звітах суверенних юрисдикцій розраховуються за різною методологією.

На наш погляд, зазначені підходи сприятимуть інституціалізації принципу підзвітності, розробленню економічних систем оперативно-го та статистичного обліку, корисних для прийняття багатьох управлінських рішень, насамперед в інвестиційній сфері. Такі підходи дадуть змогу впровадити звітність підприємств, котра достовірно відображатиме їхню участь у реалізації Цілей сталого розвитку.

Розділ 13

ВНУТРІШНІЙ КОНТРОЛЬ І ВНУТРІШНІЙ АУДИТ У ДЕРЖАВНОМУ СЕКТОРІ УКРАЇНИ: НАРОЩУВАННЯ ПОТЕНЦІАЛУ НА ОСНОВІ МІЖНАРОДНО ВИЗНАНИХ СТАНДАРТІВ

13.1. ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ ТА ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

Підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом¹ (далі – Угода) і виконання євроінтеграційних завдань для України згідно з умовами цього документа та його імплементацією², вимагає від уряду зміни підходів до розвитку і системи управління державними фінансами (УДФ) загалом, і державного внутрішнього фінансового контролю (ДВФК) як її окремої складової. Співробітництво з ЄС у цьому напрямі передбачає обмін інформацією, досвідом, найкращою практикою та здійснення інших заходів із розбудови в Україні надійних систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, що базуються на міжнародних стандартах та відповідають принципам підзвітності, прозорості, економності, ефективності й результативності³. Із набуттям 1 вересня 2017 р. Угодою чинності у повному обсязі досягнення відповідності системи ДВФК України європейським і світовим стандартам стало одним із секторальних питань, прогрес виконання закріплених за Україною зобо-

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_\(body\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_(body).pdf).

² Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>.

³ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_\(body\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_(body).pdf).

в'язань за яким підлягатиме щорічному моніторингу й оцінюванню з боку Європейського Союзу¹.

Згідно зі Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки² (далі – Стратегія УДФ на 2017–2020 роки), ДВФК належить до пріоритетів реформ, які мають бути проведені за напрямом III “Забезпечення ефективного виконання бюджету”. Реформування ДВФК відбудеться під час системної реформи УДФ і державного управління задля подолання проблем і неузгодженостей, що становлять серйозний ризик для відновлення економічного зростання, надання якісних державних послуг, ефективного акумулювання ресурсів та їх розподілу відповідно до пріоритетів розвитку.

На наявність таких проблем неодноразово звертали увагу і міжнародні організації³. У своїх звітах Міжнародний валютний фонд (МВФ), Світовий банк, ЄС та ін. наголошували на ролі уряду загалом і Міністерства фінансів України зокрема у спільному просуванні реформ у сфері ДВФК і запровадженні в державному секторі належного внутрішнього контролю, який є “серцевиною фінансового управління національним бюджетом”⁴.

Стратегією УДФ на 2017–2020 роки, що базується на чинних стратегічних документах і відображає міжнародні зобов'язання України відповідно до Угоди і Програми розширеного фінансування МВФ, постав-

¹ Порядок денний асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3FshowHidden=1&art_id=243281941&cat_id=223345338&ctime=1266423569791.

² Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>.

³ Удосконалення методологічного забезпечення організації внутрішнього аудиту та внутрішнього контролю в установах та організаціях, що належать до сфери управління Міністерства фінансів України / М. В. Бариніна, В. М. Король, І. Ю. Чумакова та ін. *Актуальні проблеми розвитку системи управління державними фінансами: євроінтеграційний контекст* / за ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ “Акад. фін. управління”. Київ, 2016. С. 334–335.

⁴ Практичні вказівки щодо впровадження фінансового управління і контролю та посилення управлінської підзвітності (відповідальності) в органах державної влади України : посіб. для керівників установ та державних внутрішніх аудиторів. С. 22. URL: <https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/3.%20%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%96%20%D0%B2%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D1%96%D0%B2%D0%BA%D0%B8%20%D0%A4%D0%A3%D0%9A.doc>.

лено завдання посилити управлінську підзвітність на всіх рівнях держсектору завдяки забезпеченню ефективного функціонування внутрішнього аудиту і впровадженню системи внутрішнього контролю (СВК) та підвищенню ролі Міністерства фінансів України (далі – Мінфін, Міністерство) у реалізації Урядом заходів із запровадження європейської моделі ДВФК. Виконання цих завдань передбачається завдяки введенню внутрішнього контролю європейського зразка, що ґрунтується на управлінні ризиками, і розвитку управлінської підзвітності.

Відповідно до європейського підходу, ДВФК “являє собою структуровану модель, яка повинна допомогти національним урядам у побудові сучасного середовища для контролю за їхніми доходами та видатками. Його метою є забезпечення достатньої гарантії того, що операції відбуваються відповідно до визначених принципів фінансового управління, прозорості, ефективності, результативності та економності, так само як і відповідно до чинного законодавства та бюджетних вимог”¹.

Уряд України здійснює послідовні кроки стосовно підвищення підзвітності на рівні розпорядників бюджетних коштів (РБК) у контексті імплементації європейської моделі ДВФК. Діяльність із внутрішнього аудиту як одну зі складових цієї моделі більшою мірою налагоджено (прийнято відповідні нормативні акти, котрі в цілому відповідають міжнародно визнаним стандартам і методологіям²) і з 2012 р. започатковано в системі міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), а з 2013 р. – на рівні місцевих державних адміністрацій.

¹ Практичні вказівки щодо впровадження фінансового управління і контролю та посилення управлінської підзвітності (відповідальності) в органах державної влади України : посіб. для керівників установ та державних внутрішніх аудиторів. С. 22–23. URL: <https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/3.%20%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%96%20%D0%B2%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D1%96%D0%B2%D0%BA%D0%B8%20%D0%A4%D0%A3%D0%9A.doc>.

² Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF>; Стандарти внутрішнього аудиту : затв. наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11>; Про затвердження Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах : наказ Міністерства фінансів України від 14.09.2012 № 995. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/106386>.

Проте прогрес у впровадженні європейської моделі ДВФК в Україні є дуже повільним через нерівномірність розвитку трьох її так званих стовпів: запровадження у більшості центральних органів влади та обласних державних адміністраціях незалежної функції внутрішнього аудиту (другий стовп європейської моделі ДВФК) за відсутності цілісної СВК (за європейськими стандартами – фінансового управління і контролю (ФУК), що базується на відповідальності та підзвітності керівника) (перший стовп) і нерегульованості питання гармонізації внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту на центральному рівні (третій стовп).

Оцінюючи системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в країнах, які отримують велику міжнародну фінансову підтримку та/або потребують проведення адміністративної реформи в державному управлінні, експерти МВФ, Світового банку, ЄС та інших міжнародних організацій (зокрема Програми підтримки вдосконалення урядування та менеджменту, англ. Support for Improvement in Governance and Management, SIGMA) звертають увагу на чинники, котрі негативно впливають на ефективність систем внутрішнього контролю й аудиту та просування реформ у цій сфері.

Так, за оцінками Світового банку, “в Україні все ще функціонує високо-централізована система внутрішнього контролю, яка залишилася з радянських часів. Її основні риси – зосередженість на вхідних ресурсах через централізовані механізми контролю детальних статей видатків та транзакцій у бюджеті. ...В бюджетних установах України відсутній інтегрований внутрішній контроль у розумінні COSO. Переважає пострадянська система централізованого (зовнішнього) контролю, яка зосереджується на відповідності транзакцій і діяльності законам, нормам і процедурам. Без зміни зовнішнього середовища розпорядників державних коштів є мала вірогідність того, що зміниться централізований і вертикальний внутрішній контроль з боку керівників, бухгалтерів та юридичних відділів. За такого середовища дуже мало ймовірно, що підрозділи внутрішнього аудиту стануть професійними оцінювачами та радниками керівників з питань внутрішнього контролю, а не залишаться внутрішніми ревізійними службами”¹.

Ефективність СВК відіграє надзвичайно важливу роль в управлінні ризиками й наданні обґрунтованих гарантій щодо досягнення РБК чотирьох цілей внутрішнього контролю: реалізація належних, етичних, економічних, ефективних і результативних операцій; виконання обо-

¹ Звіт з ефективності управління державними фінансами в Україні за 2015 рік / Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. 2016. С. 76–77. URL: <https://pefa.org/sites/default/files/UA-May16-PFMPR-Public-UA.pdf>.

в'язків щодо підзвітності; дотримання чинних норм і законів; захист ресурсів від втрати, зловживання та шкоди. Разом із тим окремого оцінювання ефективності СВК ані з боку внутрішніх аудиторів, ані з боку Вищої аудиторської установи (ВАУ) (Рахункової палати України (РПУ)) експертами Світового банку не виявлено¹.

Спрямовуючи співробітництво з Україною на підтримку гармонізованих підходів до оцінки системи ДВФК, Світовий банк проводить її діагностику за методикою оцінювання системи державних видатків та фінансової звітності (ДВФЗ)². Застосування аналогічних регіональних програм Центрів реформ Світового банку для країн Східного партнерства ЄС³ дає змогу порівнювати досягнуті цими країнами успіхи в ас-

¹ Звіт з ефективності управління державними фінансами в Україні за 2015 рік / Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. 2016. С. 76. URL: <https://pefa.org/sites/default/files/UA-May16-PEMPR-Public-UA.pdf>.

² Методику ДВФЗ (англ. – Public expenditure and financial accountability, PEFA) створено з ініціативи та під керівництвом партнерів із міжнародного розвитку: Європейської комісії, МВФ, Світового банку, Міністерства закордонних справ Франції, Міністерства закордонних справ Норвегії, Державного секретаріату з економічних питань Швейцарії і Міністерства міжнародного розвитку Сполученого Королівства Великобританії. Програма PEFA застосовується для оцінювання й звітності щодо УДФ і відповідних сфер діяльності державних службовців на підставі системи кількісних показників, які поділяються на кілька характеристик (вимірів), груп, компонентів. Наразі це 94 виміри, що охоплюють 31 ключовий компонент у розрізі 4 категорій (надійність бюджету; загальні характеристики бюджету (повнота і прозорість, зокрема при міжбюджетних відносинах); бюджетний цикл; практика країн-донорів) і 7 показників (складання бюджету відповідно до цілей державної політики; передбачуваність і контроль у процесі виконання бюджету (у тому числі індикатори внутрішнього контролю та аудиту); облік і звітність; зовнішній контроль та аудит).

³ Східне партнерство ЄС з'явилося 3 грудня 2008 р. унаслідок оприлюднення Єврокомісією повідомлення про нову концептуальну основу для співпраці ЄС з шістьма державами "східного сусідства" об'єднаної Європи: Україною, Молдовою, Білоруссю, Вірменією, Азербайджаном і Грузією. Східне партнерство пропонує шлях до поступової та часткової інтеграції з ЄС країн-партнерів, ґрунтуючись на їхньому прогресі у внутрішньому реформуванні на засадах зміцнення "європейських цінностей" (демократії, прав людини, принципів правової держави тощо), заміни усталеної практики державного і корпоративного управління та підвищення правової й адміністративної здатності прийняття і впровадження *acquis* (див. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council / COM(2008) 823 final. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52008DC0823>).

пекті внутрішніх перетворень і поглиблення відносин з ЄС, у тому числі завдяки гармонізації національних систем ДВФК з міжнародно визнаними стандартами та найкращою європейською практикою.

На підставі рейтингів оцінювання ДВФЗ за показниками ефективності (PI) у табл. 13.1 наведено результати оцінки СВК (показник PI-20 (або PI-25) “Внутрішні механізми контролю видатків, не пов’язаних із заробітною платою”) і внутрішнього аудиту (показник PI-21 (або PI-26) “Ефективність внутрішнього аудиту”) в Україні та країнах Східного партнерства.

Таблиця 13.1

Резюме рейтингів оцінювання ДВФЗ за показниками ефективності СВК і внутрішнього аудиту в Україні та країнах Східного партнерства

A	B або B+	C або C+	D або D+
Грузія (ДВФЗ 2012) PI-20 = A	Азербайджан (ДВФЗ 2014) PI-20 = B+	Грузія (ДВФЗ 2012) PI-21 = C+	Україна (ДВФЗ 2015) PI-26 = D+
	Молдова (ДВФЗ 2014) PI-20 = B+ PI-21 = B+	Білорусь (ДВФЗ 2014) PI-20 = C+	Білорусь (ДВФЗ 2014) PI-21 = D
	Україна (ДВФЗ 2015) PI-25 = B	Вірменія (ДВФЗ 2013) PI-20 = C+ PI-21 = C	
		Азербайджан (ДВФЗ 2014) PI-21 = C+	

Складено за: Звіт з ефективності управління державними фінансами в Україні за 2015 рік / Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. 2016. С. 76–77. URL: <https://pefa.org/sites/default/files/UA-May16-PFMMPR-Public-UA.pdf>; Azerbaijan. Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA): Performance report: Repeat assessment. 2014. December 10. URL: https://pefa.org/sites/default/files/assessments/comments/AZ-Dec14-PFMMPR-Public_0.pdf; Belarus. Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA): Public Financial Management Performance Report. 2014. June. URL: <https://pefa.org/sites/default/files/assessments/comments/BY-Jun14-PFMMPR-Public.pdf>; Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA): Assessment 2013 Republic of Armenia (Central Government). 2014. May 11. URL: <https://pefa.org/sites/default/files/assessments/comments/AM-May14-PFMMPR-Public.pdf>; Georgia. Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA): Assessment 2012. 2013. September. URL: https://pefa.org/sites/default/files/assessments/comments/GE-Sep13-PFMMPR-Public_1.pdf; Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA): Assessment Update for Moldova (2012–2014). Final PEFA Performance Report. 2015. December 16. URL: <https://pefa.org/sites/default/files/assessments/comments/MD-Dec15-PFMMPR-Public.pdf>.

Відповідно до Звіту з ефективності управління державними фінансами в Україні (PEFA), підготовленого Світовим банком у 2015 р., у рейтингу оцінювання результатів реформ у сфері внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту наша країна посідає не перше місце. Найбільших успіхів у підвищенні правової й адміністративної здатності прийняття і впровадження *acquis*¹ у цій сфері досягла Молдова. Україна за показниками ефективності СВК і внутрішнього аудиту відстає від неї, як і від Грузії, особливо за динамікою внутрішніх перетворень. Стратегією УДФ на 2017–2020 роки критерієм виміру досягнення результату реформ у системі ДВФК обрано “отримання оцінки “А” за показником РІ-25 “Внутрішні механізми контролю видатків, не пов’язаних із заробітною платою”².

Сподіваємося, такий результат оцінювання реформ у сфері внутрішнього контролю сприятиме покращанню ситуації, що склалася в Україні, і дасть змогу гармонізувати національну систему ДВФК. Однак задля досягнення цієї мети потрібно покращити оцінку показника, який характеризує ефективність внутрішнього аудиту (РІ-26). Як бачимо з табл. 13.1, після останнього обстеження ДВФЗ України у 2011 р. оцінка цього показника за результатами реформ знижена. За рейтинг

¹ *Acquis* (*acquis communautaire*, або “доробок спільноти”) – правова система Європейського Союзу, яка охоплює акти законодавства ЄС (але не обмежується ними), прийняті в межах Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ. Параграф 32 “*Acquis communautaire*” містить три елементи: ДВФК, зовнішній аудит і захист фінансових інтересів / боротьба із шахрайством у ЄС. Перші два елементи не охоплюють регулюючих вимог ЄС, і країни-члени самостійно визначаються в застосуванні доцільних зусиль та заходів у сфері контролю за національним бюджетом. Однак управління та контроль за фондами ЄС є об’єктом спеціального регулювання ЄС, яке має бути обов’язково впроваджене країною-кандидатом. Зобов’язання в межах параграфа 32 не поширюються на країни, що входять до Європейської політики добросусідства (ENP), зокрема Україну, Молдову, Білорусь, Вірменію, Грузію і Азербайджан. Водночас принципи ДВФК та зовнішнього аудиту безпосередньо пов’язані з адміністративними реформами та інституційним розвитком, тому їх запровадження є ефективним для кожної країни, зацікавленої у перебудові систем внутрішнього контролю й аудиту. Євросоюз включив принципи ДВФК і зовнішнього аудиту у Робочу програму (План дій) для всіх країн, які охоплені програмою ENP.

² Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>.

гом оцінювання показника ефективності внутрішнього аудиту Україна відстає від Грузії, Молдови, Азербайджану й навіть Вірменії та перебуває на останній сходинці, разом із Білоруссю, котра бере участь у Східному партнерстві ЄС лише у багатосторонньому форматі¹.

Зрозуміло, що Східне партнерство ЄС зовсім не наближає жодну з шести країн до бажаного рівня відповідності системи ДВФК міжнародним стандартам і принципам². Разом із тим, зважаючи на порівняльне резюме рейтингів оцінювання ДВФЗ за показниками ефективності СВК і внутрішнього аудиту в Україні та країнах Східного партнерства ЄС, маємо констатувати, що рушійною силою євроінтеграції є політична воля країн-партнерів до проведення внутрішніх реформ і зближення з ЄС.

Експерти Світового банку з цього приводу зазначають, що зниження рейтингу оцінювання ДВФЗ 2015 р. за показниками РІ-25 і РІ-26 є наслідком уповільнення темпів реформ завдяки безсистемності їх проведення і корупції в органах державного сектору України. Системна діагностика країни (SCD)³, проведена Світовим банком, показала, що відсутність динаміки під час проведення реформ спостерігається після вересня 2015 р. і до сьогодні. Досягнення у сфері поліпшення державного урядування за певними напрямками реалізації програм Світового банку було знівельовано через корупцію.

На проблему подолання корупції звертають увагу й експерти МВФ у Меморандумі про взаєморозуміння ради директорів. Задля прискорення темпів упровадження прийнятої Урядом Стратегії УДФ на 2017–2020 роки МВФ наголошує на необхідності “покрацання ефективності систем внутрішнього контролю та аудиту на рівні центрального і місцевого урядів протягом 2017–2018 років”⁴.

Система УДФ жорстка та орієнтована на контроль. Контрольне середовище є обтяжливим і зобов’язує тих, хто відповідає за надання державних послуг, зосередити зусилля на відповідності, а не на підвищенні

¹ Індекс європейської інтеграції країн Східного Партнерства. 2011. Листопад. URL: <http://www.irf.ua/files/ukr/programs/east/zvit.pdf>.

² Сидорук Т. В. П’ять років Східного партнерства ЄС: результати та перспективи. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 1 (30). С. 175–180.

³ Ukraine – Systematic Country Diagnostic: toward sustainable recovery and shared prosperity. Report No. 114826-UA. 2017. April 28. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/268021494851394908/pdf/Ukraine-SCD-Document-April28-2017-05102017.pdf>.

⁴ Україна: Меморандум про економічну і фінансову політику від 02.03.2017. Додаток 1. Пп. 22, 26. С. 22–24.

результативності та ефективності надання послуг¹. Але у Звіті Світового банку (PEFA) наголошується, що вагому роль відіграє успішність реформ, проведених у Мінфіні та в установах, що належать до сфери його управління. Така позиція є зрозумілою. Адже Міністерство як ключовий державний орган проведення єдиної бюджетно-фінансової політики та політики у сфері ДВФК повинне не лише забезпечити виконання затвердженого урядом Плану заходів з реалізації Стратегії УДФ на 2017–2020 роки², а й стати взірцем для наслідування передового досвіду функціонування новітніх механізмів європейської моделі ДВФК. Разом із тим у Мінфіні, як і в більшості ЦОВВ, у сфері забезпечення розвитку внутрішнього контролю й аудиту наявні проблеми³.

Зважаючи на те, що процеси запровадження СВК європейського зразка в органах влади належним чином не організовані й це справляє відповідний вплив на подальший розвиток системи ДВФК, обґрунтованим кроком було визначення у Стратегії УДФ на 2017–2020 роки за розділом “Система державного внутрішнього фінансового контролю” мети реформування цієї системи як “посилення управлінської підзвітності на всіх рівнях державного сектору”⁴.

Управлінська підзвітність керівників накладає чітку відповідальність за виконання відповідних функцій саме на керівництво (а не на бухгалтера, внутрішнього аудитора, органи зовнішнього державного фінансового контролю й аудиту). Тобто керівник є підзвітним за досягнення цілей державного органу чи організації (беручи до уваги можливі

¹ Звіт з ефективності управління державними фінансами в Україні за 2015 рік / Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. 2016. С. 76–77. URL: <https://pefa.org/sites/default/files/UA-May16-PFMPR-Public-UA.pdf>.

² Про затвердження Плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 415-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/415-2017-%D1%80>.

³ Див. докладніше: Удосконалення методологічного забезпечення організації внутрішнього аудиту та внутрішнього контролю в установах та організаціях, що належать до сфери управління Міністерства фінансів України / М. В. Барніна, В. М. Король, І. Ю. Чумакова та ін. *Актуальні проблеми розвитку системи управління державними фінансами: євроінтеграційний контекст* / за ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ “Акад. фін. управління”. Київ, 2016. С. 334–365.

⁴ Про затвердження Плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 415-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/415-2017-%D1%80>.

ризиками та управління ними). Разом із тим зростання обсягів порушень у бюджетній сфері, як зазначено у звітах Центрального підрозділу гармонізації¹ (ЦПГ), свідчить саме про наявність проблем з управлінською підзвітністю і відповідальністю РБК за управління бюджетними коштами на засадах економності й ефективності та досягнення визначених результатів при виконанні покладених на них функцій. Невідповідність організації внутрішнього контролю міжнародним стандартам і європейським нормам, як наслідок, позначається на діяльності внутрішніх аудиторів. Вони мали б оцінювати дієвість контролю та надавати об'єктивну й релевантну впевненість щодо його організації і здійснення на всіх рівнях управління – вищому керівництву, керівникам і персоналу державного органу². На практиці працівники ПВА позбавлені такої можливості, на що вказують результати проведеного фахівцями ЦПГ моніторингу основних показників діяльності ПВА у системі міністерств та інших ЦОВВ за останні три роки (табл. 13.2).

За результатами моніторингу, проведеного ЦПГ, ПВА або відповідні посади внутрішніх аудиторів було створено у 2012 р. в апараті всіх 76 ЦОВВ. Однак, як впливає з рис. 13.1, у подальшому, починаючи з 2013 р., діяльність ПВА забезпечувалася не в усіх ЦОВВ.

Від'ємна динаміка свідчить про формальний підхід до виконання керівниками ЦОВВ положень п. 3 Порядку утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади³ (далі – Порядок № 1001) та наявність труднощів із кадровим забезпеченням ПВА.

¹ На момент звіту функції ЦПГ виконувалися Управлінням гармонізації державного внутрішнього фінансового контролю, яке діяло у складі Державної аудиторської служби України.

² Звіт про стан розвитку державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за I півріччя 2016 року. URL: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=131416>.

³ Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BE>; Стандарти внутрішнього аудиту : затв. наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11>.

Таблиця 13.2

Динаміка основних показників діяльності підрозділів внутрішнього аудиту у системі міністерств та інших ЦОВВ

Показник	2014	2015	2016
Чисельність працівників, осіб:			
штатна	1 660	1 556	1 441
фактична	1 291	1 133	1 119
вакантні посади, % до штатної чисельності	22,2	27,2	22,3
Загальна кількість проведених внутрішніх аудитів, од.	2 722	2 920	2 055
з них аудитів ефективності, % до загальної кількості	14	17	13
Охоплення внутрішніми аудитами підприємств, установ та організацій, що належать до сфери відповідальності міністерств, ЦОВВ:			
кількість, тис. од.	2,4	2,8	1,8
частка в загальній мережі, %	17	21	16
Участь внутрішніх аудиторів в інших контрольних заходах, які не є аудитом:			
кількість, од.	3 008	2 488	1 897
частка інших контрольних заходів у загальній кількості проведених заходів, %	53	46	48
Відшкодування виявлених фінансовими аудитами та аудитом відповідності втрат і збитків, млн грн	66,3	158,7	121,9
рівень відшкодування, %	9,9	6,6	9,5
Усунення виявлених фінансових та нефінансових порушень, од., із них	8 382	—*	—*
фінансових порушень	—*	—*	—*
нефінансових порушень	8 382	—*	—*
рівень усунення нефінансових порушень, %	71		
Кількість виявлених аудитом ефективності проблем у системі внутрішнього контролю, од.	1 440	3 131	2 033
Кількість наданих рекомендацій за результатами аудиту, од., з яких упроваджено	18 525	17 204	13 723
частка впроваджених рекомендацій, %	12 792	11 421	8 679
у тому числі рекомендацій, за якими забезпечено результативність (економічний ефект від упровадження)	69,1	66,4	63,2
частка впроваджених рекомендацій, за якими досягнуто результативність (економічний ефект від упровадження), %	1 507	1 547	—*
	8,1	9,0	—*

* Даних немає.

Складено за: Звіт про стан розвитку державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за 2014 рік. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/107582>; Звіт про стан розвитку державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за 2015 рік. URL: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=122171>; Звіт про стан розвитку державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за I півріччя 2016 року. URL: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=131416>.

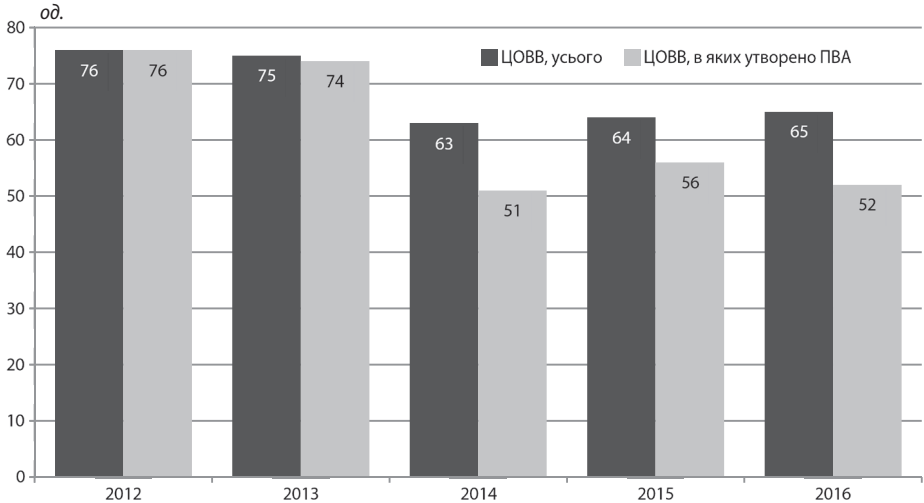


Рис. 13.1. Моніторинг впровадження ПВА (відповідних посад) у системі ЦОВВ та в державних адміністраціях

Джерело: Звіт про стан державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за 2012 рік. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/93660>; Звіт про стан державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за 2013 рік. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/97750>; Звіт про стан розвитку державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за 2014 рік. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/107582>; Звіт про стан розвитку державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за 2015 рік. URL: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=122171>; Звіт про стан розвитку державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за I півріччя 2016 року. URL: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=131416>.

Окреслені проблеми загострювалися з року в рік, зокрема внаслідок:

- постійного скорочення штатної чисельності внутрішніх аудиторів та “відпливу” із системи ЦОВВ кадрів, які пройшли навчання і мали деякий досвід;
- завищених кваліфікаційних вимог до посад внутрішніх аудиторів, визначених у Порядку № 1001;
- відсутності професії “внутрішній аудитор державного сектору”;
- нездійснення вітчизняними вищими навчальними закладами підготовки фахівців за такою спеціальністю;
- недостатності заходів із навчання внутрішніх аудиторів, що проводилися ЦПГ Державної аудиторської служби (та її правових попередників – Державної фінансової інспекції України (далі – Держфінінспекція) та Головного контрольно-ревізійного управління

України (далі – ГоловКРУ)) за недостатньо активної позиції в цьому питанні Мінфіну.

Так, у звіті за 2015 р. Держфінінспекцією наведено дані про підготовку впродовж 2011–2015 рр. майже 640 внутрішніх аудиторів із 83 органів державного і комунального секторів¹. На нашу думку, до зазначеної кількості осіб включено як внутрішніх аудиторів, що пройшли навчання, так і тих, котрі взяли участь в одноденних семінарах чи нарадах. Слід зауважити стосовно наявності високої ймовірності того, що одного й того самого аудитора враховано двічі або більше разів, якщо він протягом чотирьох років неодноразово залучався до організованих Держфінінспекцією навчально-тренувальних заходів. Але навіть підготовка “майже 640 внутрішніх аудиторів” за чотири роки (при тому, що жоден із них не звільнився би) “покриває” близько 40 % потреб у навчальних заходах для ПВА, штатна чисельність в яких, як бачимо з табл. 13.2, на кінець 2016 р. становила 1441 одиницю. За таких темпів упродовж найближчих шести – восьми років не варто і сподіватись на забезпечення ЦПГ належного рівня підготовки всіх внутрішніх аудиторів державного сектору.

Саме тому під час аналізу зовнішніх оцінок внутрішнього аудиту в міністерствах, інших ЦОВВ, які проводилися у 2013–2016 рр., ЦПГ неодноразово визначав кадрову проблему “чи не найголовнішим чинником, який заважає повноцінній реалізації функції внутрішнього аудиту в ЦОВВ”. При цьому, за версією ЦПГ, неукомплектованість ПВА (посад головних спеціалістів із внутрішнього аудиту чи посад спеціалістів, на яких покладено обов’язки з проведення внутрішнього аудиту) фахівцями відповідного профілю “та, відповідно, значна завантаженість внутрішніх аудиторів в черговий раз підтверджує гостру недостатність фахівців відповідної кваліфікації та нерозуміння керівниками важливості та необхідності діяльності з внутрішнього аудиту, а також своєї персональної відповідальності за результати роботи органу”².

Крім того, негативна тенденція щодо зменшення чисельності працівників ПВА (як штатної, так і фактичної) у ЦОВВ протягом 2013–2016 рр. (див. рис. 13.1) і дотепер свідчить про те, що внутрішній аудит,

¹ Звіт про стан розвитку державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за 2015 рік. URL: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=122171>.

² Інформація про стан розвитку державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за 2013 рік. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/101478>.

з одного боку, не повною мірою виконує свою функцію інструменту керівника, а з другого – має низький рівень підтримки з боку керівництва органу. Протягом трьох останніх років поспіль ЦПГ у щорічних звітах звертає увагу на те, що під час призначення на посаду керівників і працівників ПВА міністерств та інших ЦОВВ кваліфікаційні вимоги до їхніх кандидатур, визначені у пп. 9 і 11 Порядку № 1001, не дотримуються. За 2015 р. “загальна кількість внутрішніх аудиторів, які не відповідають кваліфікаційним вимогам, становила 147 посадових осіб (120 у системі ЦОВВ та 27 в ОДА) або 10 % від фактичної чисельності підрозділів внутрішнього аудиту (відповідних посад) у системі ЦОВВ та в ОДА”. За першу половину 2016 р. таких осіб було 92, або 7 % від фактичної чисельності внутрішніх аудиторів у системі ЦОВВ та державних адміністраціях¹.

Недостатня кваліфікація внутрішніх аудиторів і, як результат, – непрофесіоналізм у плануванні, організації, проведенні та документуванні результатів аудиторських досліджень; неспроможність аналізувати й виявляти причини допущення порушень, готувати аудиторські рекомендації, спрямовані на запровадження дієвих механізмів контролю та отримання економічного ефекту, а також здійснювати відстеження/моніторинг результатів їх упровадження, є причинами багатьох функціональних проблем у діяльності ПВА, що спостерігалися у 2014–2016 рр.

З даних табл. 13.2 бачимо, що скорочення протягом цього періоду штатної і фактичної чисельності внутрішніх аудиторів ЦОВВ – на 13,2 і 13,3 % відповідно – спричинило як зменшення загальної кількості проведених аудитів (за 2016 р. порівняно з 2014 р. на 24,5 %) і частки аудитів ефективності (з 14 до 13 % відповідно), так і охоплення аудитом підконтрольної мережі підприємств, установ та організацій (з 2,4 тис. до 1,8 тис. підконтрольних суб’єктів, або на 25 %). З огляду на дані щодо охоплення аудитами підконтрольних суб’єктів у 2016 р. можна прогнозувати, що проведення аудиту певного підприємства, установи чи організації, які належать до сфери відповідальності міністерств та інших ЦОВВ, можливе не частіше одного разу на шість років, що з урахуванням відсутності належної СВК створює суттєві ризики в управлінні державними фінансовими, матеріальними та іншими ресурсами. А якщо врахувати, що “левова частка” внутрішніх аудитів фокусується на фі-

¹ Звіт про стан розвитку державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за 2015 рік. URL: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=122171>; Звіт про стан розвитку державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за I півріччя 2016 року. С. 10. URL: <http://dkrs.kmu.gov.ua/kru/doccatalog/document?id=131416>.

нансово-господарській діяльності, охоплення аудитами ефективності “всесвіту аудиту”, до якого, крім цих питань, входять державні й бюджетні програми (підпрограми), види діяльності, функції та процеси, можна передбачити, що ці аспекти діяльності в системі ЦОВВ будуть охоплені внутрішнім аудитом за 20–25 років.

Особливе занепокоєння викликає той факт, що за вкрай обмежених ресурсів ПВА міністерств та інших ЦОВВ, близько 50 % їхньої діяльності становлять інші, ніж аудит, контрольні заходи, такі як комісійні перевірки, службові розслідування тощо. І хоча впродовж 2014–2016 рр. спостерігалася позитивна тенденція зменшення частки таких заходів (див. табл. 13.2), залучення внутрішніх аудиторів до виконання функцій, які повинні здійснювати в державному органі інші структурні підрозділи чи посадові особи, дотепер суттєво уповільнює гармонізацію визначення внутрішнього аудиту в організації та суті застосування його функцій в міністерствах та інших ЦОВВ відповідно до міжнародно визнаних стандартів Інституту внутрішніх аудиторів (ІА)¹.

Так, згідно з Міжнародними стандартами професійної практики внутрішнього аудиту ІА (МСППВА), внутрішній аудит – це діяльність із надання незалежних та об’єктивних гарантій (забезпечення впевненості) й консультацій, спрямованих на вдосконалення діяльності організації. “Функція внутрішнього аудиту допомагає організації досягти поставлених цілей, за допомогою систематичного і послідовного підходу до оцінки і підвищення ефективності процесів корпоративного управління, управління ризиками та контролю”².

Це визначення, крім надання гарантій і консультацій та вдосконалення діяльності організації, охоплює незалежність і об’єктивність – фундаментальні якості, на яких ґрунтується професія внутрішнього аудитора. Дотримання концептуальних засад і принципів, визначених у МСПВА, сприятиме ефективності внутрішнього аудиту на практиці. Але для того, щоб ця функція в організації стала ефективною, МСПВА визначають “три грані внутрішнього аудиту”: 1) рівень професіоналізму й індивідуальні якості внутрішніх аудиторів; 2) процес внутрішнього аудиту; 3) його результат.

¹ Міжнародні стандарти професійної практики внутрішнього аудиту (Стандарти). Редакція 2017 року : пер. з англ. ВГО “Інститут внутрішніх аудиторів України”. URL: <https://na.theiia.org/translations/PublicDocuments/IPPF-Standards-2017-Ukrainian.pdf>.

² Там само.

Отже, з огляду на викладене, досягти ефективності внутрішнього аудиту неможливо без професійного розвитку внутрішніх аудиторів, розроблення та вдосконалення внутрішніх регламентів із методології й організації планування, проведення такого аудиту, звітування та здійснення моніторингу результатів упровадження рекомендацій. І виконання працівниками ПВА міністерств та інших ЦОВВ функцій, котрі належать до “першої” та “другої” “лінії оборони”¹, перешкоджає досягненню такої ефективності.

Одним із тривожних сигналів, котрі свідчать про неефективність функції внутрішнього аудиту в ЦОВВ, є недостатня чисельність працівників ПВА і брак часу на здійснення ними моніторингу результатів упровадження рекомендацій. Як наслідок, спостерігається вкрай низький рівень відшкодування виявлених втрат та збитків, який впродовж 2014–2016 рр. не досягає й 10 % від виявлених сум (див. табл. 13.2). Водночас даних про усунення фінансових порушень, які не призвели до втрат чи збитків, у звітності про результати діяльності ПВА в міністерствах та інших ЦОВВ і у сфері їхньої відповідальності взагалі немає. Інформація про стан усунення нефінансових порушень наведена лише у звіті про стан розвитку ДВФК в Україні за 2014 р., хоча ці показники є обов’язковими для подання у звітності про діяльність ПВА відповідно до наказу².

¹ Модель “трьох ліній оборони” розроблено Комітетом спонсорських організацій Комісії Тредвея (COSO). У ній встановлено й узгоджено зі структурою організації, незалежно від її розміру та складності, конкретні обов’язки, пов’язані з ризиками і контролем, задля уникнення непотрібного або ненавмисного дублювання функцій працівників організації під час управління ризиками. “Перша лінія оборони” покладається на діяльність керівників організацій чи структурних одиниць, які безпосередньо відповідають за певну сферу (вид) діяльності чи процес, та службовців таких організацій (структурних одиниць). “Другу лінію оборони” утворюють відокремлені від “першої лінії оборони” функції керівників організацій чи структурних одиниць, котрі виконують контрольні-наглядні функції або спеціалізуються на питаннях управління ризиками, відповідності або дотримання законодавства (комплаєнс), інспектування тощо. “Третя лінія оборони” – це внутрішній аудит, що забезпечує обґрунтовану та незалежну впевненість органу управління щодо ефективності системи управління ризиками та СВК. Див.: *Anderson D. J., Eubanks G. Leveraging COSO Across the Three Lines of Defense / Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission ; The Institute of Internal Auditors. URL: <http://www.coso.org/documents/COSO-2015-3LOD-PDF.pdf>*

² Про затвердження форми звітності № 1-ДВА (піврічна) “Звіт (зведений звіт) про результати діяльності підрозділу внутрішнього аудиту в міністер-

Незважаючи на зменшення кількості й частки аудитів ефективності, число виявлених за результатами їхнього проведення проблем у СВК міністерств та інших ЦОВВ у 2016 р. порівняно з 2014 р. зросло на понад 41 % (із 1440 до 2033). Водночас загальна кількість наданих за результатами всіх проведених внутрішніх аудитів рекомендацій має тенденцію до зменшення з 18 525 до 13 723 (або на 25,9 %). Зазначене, як і суттєве зменшення кількості впроваджених рекомендацій (з 12 792 у 2014 р. до 8679 у 2016 р., або на 32,2 %) та зниження їхньої частки (з 69,1 до 63,2 %), може свідчити про те, що у попередні роки до числа впроваджених рекомендацій працівниками ПВА необґрунтовано включалися дані про виконання вимог стосовно усунення фінансових та/або нефінансових порушень, які, по суті, не є аудиторськими рекомендаціями.

Динаміка основного показника, за котрим ЦПГ пропонує визначати результативність роботи ПВА, – кількість упроваджених рекомендацій, якими забезпечено результативність (економічний ефект від упроваджених рекомендацій або так звана “додана вартість”), потребує окремого коментаря (див. табл. 13.2).

Оскільки даних про кількість таких рекомендацій за 2016 р. немає, було проведено аналіз аналогічних показників у 2014–2015 рр. За його результатами слід звернути увагу на те, що число впроваджених рекомендацій, якими забезпечено результативність у 2015 р., порівняно з 2014 р., зросла на 40 од. (або на 2,7 %), так само як збільшилася їхня частка (з 8,1 до 9,0 %). Однак понад 90 % аудиторських рекомендацій:

- або не є такими по суті;
- або не мають механізму реалізації чи потребують тривалого часу для впровадження;
- або не вважаються керівниками міністерств та інших ЦОВВ пріоритетними для вдосконалення їхньої діяльності;
- або неналежно відстежуються.

Більшість із наведених причин можна пов’язати з браком працівників ПВА з відповідною кваліфікацією і досвідом, їх постійними ротаціями і скороченням штатної чисельності, що не сприяє забезпеченню

стві, іншому центральному органі виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, в Раді міністрів Автономної Республіки Крим, в обласній, Київській або Севастопольській міській державній адміністрації” та інструкції про її складання та подання : наказ Міністерства фінансів України від 27.03.2014 № 347. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0410-14>.

ефективності реалізації функцій внутрішнього аудиту в органах державної влади.

Задля розв'язання проблем кадрового забезпечення Мінфін повинен розробити відповідну методологію підготовки працівників ПВА з урахуванням потреб державних органів у навчанні відповідних фахівців та набутті ними необхідних знань/навичок і додаткових компетенцій. Насамперед на виконання заходів Стратегії УДФ на 2017–2020 роки слід створити й затвердити Програму підвищення кваліфікації для внутрішніх аудиторів державного сектору, котра відповідатиме найкращим національним практикам та європейським і міжнародно визнаним стандартам (зокрема МСППВА).

Згідно з МСППВА для постійного розвитку професії увага внутрішнього аудитора має зосереджуватися на успішній реалізації ним своїх компетенцій завдяки безперервній підготовці й підвищенню кваліфікації та підтвердженню знань одержанням кваліфікації сертифікованого внутрішнього аудитора міжнародного зразка або національного сертифіката. Наразі механізмів національної сертифікації внутрішніх аудиторів державного (як приватного) сектору економіки в Україні не розроблено. Немає також концепції або будь-якого іншого документа, який на загальнодержавному рівні унормував би процес підготовки й перепідготовки персоналу ПВА для забезпечення потреб органів державної влади у фахівцях з відповідним рівнем знань, навичок і компетенцій у галузі внутрішнього аудиту, як того вимагають МСППВА.

Впровадження зазначених норм потребуватиме прийняття нових нормативних документів із питань професійного навчання і підготовки працівників ПВА міністерств, інших ЦОВВ, їхніх територіальних органів та бюджетних установ, які належать до сфери їх управління, а також внесення необхідних змін до вже чинних у цій галузі нормативно-правових актів. При цьому потрібно враховувати, що працівники ПВА є державними службовцями. Тому під час підготовки програм їх постійного розвитку в центрі уваги має перебувати успішна реалізація компетенцій, з одного боку, внутрішнього аудитора державного сектору, а з другого – державного службовця.

Результати компаративного дослідження вітчизняного й зарубіжного досвіду дали змогу обґрунтувати нові концептуальні підходи та вигоди до системи навчання, підвищення кваліфікації і сертифікації професійних внутрішніх аудиторів державного сектору:

1. Визначення кола осіб – кандидатів на отримання національного сертифіката Мінфіну. Пропонується розпочати з пілотного про-

екту щодо запровадження сертифікації для внутрішніх аудиторів державного сектору (керівників ПВА), котрі працюють в установах – відповідальних виконавцях бюджетних програм у системі Міністерства (Державної казначейської служби України, Державної фіскальної служби України і Державної служби фінансового моніторингу України)¹.

2. Встановлення вимог до професійної кваліфікації та освіти кандидатів на отримання національного сертифіката внутрішнього аудитора державного сектору відповідно до таких критеріїв:
 - рівень освіти – економічна або юридична вища освіта не нижче рівня магістра (згідно з п. 9 Порядку № 1001);
 - досвід роботи на посаді внутрішнього аудитора у міністерстві, ЦОБВ – стаж роботи відповідно до вимог законодавства, але не менш як два роки (ст. 20 Закону України “Про державну службу”², п. 9 Порядку № 1001);
 - вимоги щодо професійної поведінки внутрішнього аудитора та наявність умов для їхнього практичного втілення – бажання навчатися й професійно зростати, систематично підвищувати рівень професійної компетентності як внутрішнього аудитора та державного службовця, але не рідше одного разу на три роки (ст. 48 Закону України “Про державну службу”, Кодекс етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту³).
3. Підготовка Програми національної сертифікації внутрішніх аудиторів державного сектору, питання якої відповідно до підходу ПА до професійної сертифікації пропонується об’єднати у три частини, кожна з яких містить теми, що розкривають спеціальні сфери, котрі належать до кожного рівня компетенцій сертифікованого внутрішнього аудитора:
 - 1) роль внутрішнього аудиту в розвитку системи ДВФК та процесах УДФ, управління ризиками і контроль згідно з міжнародно визнаними стандартами й правилами ЄС;
 - 2) методологія і практика виконання аудиторських завдань у державному секторі за стандартами ПА;

¹ За оперативною інформацією Мінфіну станом на 1 вересня 2017 р. у всіх міністерствах та інших ЦОБВ запроваджено функцію внутрішнього аудиту.

² Про державну службу: закон України від 10.12.2015 № 889-VIII (зі змінами). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

³ Кодекс етики працівників підрозділів внутрішнього аудиту: затв. наказом Міністерства фінансів України від 29.09.2011 № 1217 (із змінами). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1195-11>.

- 3) аналіз процесів управління бюджетними коштами та використання інформаційних технологій під час виконання аудиторських завдань.
4. Покладення Програми сертифікації в основу Навчально-тематичного плану підвищення кваліфікації працівників ПВА у системі Мінфіну, який затверджується керівником установи, що організовує і проводить навчальні заходи з державного управління та аудиту відповідно до п. 2.2 розділу II Стандартів внутрішнього аудиту¹, і погоджується керівником самостійного структурного підрозділу Міністерства, відповідального за питання гармонізації державного внутрішнього фінансового контролю².
5. Визначення форми підсумкового контролю знань як пріоритетної в контексті професійної сертифікації (*іспит* або *підсумкова випускна робота*) та порядку і частоти її здійснення у певному місці та в конкретний час. Пропонується проводити навчальні заходи з підготовки до сертифікації і підсумковий контроль знань претендентів на отримання сертифіката двічі на рік (у червні і листопаді).
6. Проведення зазначеного контролю шляхом письмового тестування з наданням розгорнутих відповідей на питання (як правило, з використанням ПК) або в усній формі (у такому разі іспит має передбачати презентацію результатів проведеного внутрішнього аудиту в навчальних цілях). Склад екзаменаційної комісії зі складання першої – третьої частин Програми професійної кваліфікації внутрішнього аудитора державного сектору варто затвердити наказом Мінфіну. Якщо підсумковий контроль матиме форму тестування, то повинен передбачати отримання 60–75 % правильних відповідей на запитання тестів. У разі проведення підсумкової випускної роботи треба розробити порядок її оцінювання за результатами захисту перед екзаменаційною комісією.

Запропоновані підходи слід покласти в основу розроблення Положення про організацію підготовки внутрішніх аудиторів державного сектору і затвердити наказом Міністерства. У подальшому, на нашу думку, прийняття цього документа започаткує формування відповідної системи їх навчання, підвищення кваліфікації та сертифікації.

¹ Стандарти внутрішнього аудиту : затв. наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11>.

² Наразі це Департамент гармонізації державного внутрішнього фінансового контролю Міністерства фінансів України.

Слід урахувати, що отримання сертифіката національного зразка не повинне розглядатись як “довічне” право працювати внутрішнім аудитором, адже однією з умов забезпечення якості внутрішнього аудиту є безперервний професійний розвиток працівників ПВА. Тому Положення про організацію підготовки внутрішніх аудиторів державного сектору має містити вимоги щодо терміну дії сертифіката (наприклад, п’ять років) і визначати порядок його продовження, а також обов’язковості щорічного підвищення кваліфікації та його обсяги (у годинах або “кредитах”) тощо.

Також у перспективі важливо передбачити порядок зарахування для працівників ПВА отримання ними сертифікатів міжнародного зразка (зокрема, “Сертифікований внутрішній аудитор” (CIA), “Сертифікований професійний державний внутрішній аудитор” (CGAP) тощо) та свідоцтв про щорічне проходження заходів з підвищення кваліфікації.

Актуальним є питання визначення джерела коштів для оплати сертифікації і підвищення кваліфікації. Якщо кандидати на вакантні посади внутрішніх аудиторів, на думку авторів, повинні мати дійсні сертифікати і свідоцтва про підвищення кваліфікації, витрати на одержання яких не стосуються органів державного сектору, до ПВА якого оголошено конкурс, то на сертифікацію і щорічне підвищення кваліфікації внутрішніх аудиторів, котрі вже працюють (у разі встановлення відповідної законодавчої вимоги), кошти слід передбачати кошторисом (фінансовим планом) кожного органу, у складі якого функціонує ПВА.

13.2. АНАЛІЗ ЗМІН І ВІДМІННОСТЕЙ РОЗВИТКУ ФУНКЦІЇ ЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ ГАРМОНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ У ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІЙ КУЛЬТУРАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Стратегією УДФ на 2017–2020 роки поставлено завдання забезпечення функціонування ЦПГ у структурі Мінфіну та ефективного функціонування СВК і внутрішнього аудиту у міністерствах та інших ЦОВВ. Відсутність упродовж 2005–2016 рр. на рівні Міністерства відокремленої функції гармонізації внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту і, як наслідок, належного впливу на прийняття його керівництвом управлінських рішень щодо розвитку системи ДВФК призводила до недостатньо ефективного координування реформ у цій сфері, їхньої фрагментарності та штучного затягування. Це спричинило відсутність не-

обхідного нормативно-правового забезпечення на рівні як законів, так і підзаконних актів, а також серйозні недоліки в розвитку внутрішнього контролю й внутрішнього аудиту на рівні РБК, про що вже йшлося.

Свідченням застосування старих підходів та недостатнього розуміння сутності функції гармонізації внутрішнього аудиту були закріплені у регламентах Держфінінспекції її повноваження, які зводилися фактично до здійснення контролю за станом внутрішнього аудиту в РБК, а не до підтримки розвитку й надання допомоги внутрішньому аудиту.

Проведення наукових досліджень у напрямі розв'язання зазначених проблем доводить необхідність аналізу змін і відмінностей розвитку функції ЦПГ у вітчизняній та європейській культурі державного управління. Функції гармонізації внутрішнього контролю й внутрішнього аудиту та їх становлення і функціонування в державних органах було запроваджено в Україні внаслідок реформ системи ДВФК, які розпочалися у зв'язку з вибором європейського вектору розвитку та визначенням адекватних йому прагнень до повноцінного членства в Європейському Союзі. Відтоді еволюція системи ДВФК є дуже повільною і не завжди послідовною, з огляду на загальні тенденції її розвитку в ЄС та в економічно розвинутих країнах, де після проведення широких реформ у цій сфері спостерігається підвищення ролі ДВФК у державному фінансовому управлінні.

Основною причиною неефективності реформ у галузі ДВФК загалом і функції ЦПГ як “містка”, що з'єднує ФУК і внутрішній аудит, на думку фахівців ЦПГ¹, є насамперед неефективність функції внутрішнього аудиту в державних органах, зумовлена низкою причин, про які вже зазначалося у попередньому параграфі.

Дослідження цих причин дає змогу дійти висновку, що реформи в галузі розбудови функції внутрішнього аудиту в державних органах не сприймаються українським суспільством. Те саме можна зазначити й про підтримку діяльності з внутрішнього аудиту в міністерствах, інших ЦОВВ із боку керівників цих органів. Не всі керівники органів державного сектору усвідомлюють свою відповідальність за забезпечення ефективного функціонування СВК та виконання внутрішнім аудитом своїх функцій як інструменту, що допомагає керівникам РБК у налагодженні такої системи контролю. Це є наслідком як відсутності відповідного законодавчого забезпечення, так і недостатньої поінформова-

¹ Звіти про стан розвитку державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за 2014 – I півріччя 2016 роки. URL: <http://www.dkrs.gov.ua>.

ності керівників про сутність реформи ДВФК, що є одними із критеріїв оцінки ефективності діяльності ЦПГ.

Крім того, наявна проблема “розриву” між очікуваннями керівництва організацій та результатами роботи внутрішнього аудиту. Але ця проблема не є новою і характерна також для корпоративного сектору¹.

На відміну від думки фахівців ЦПГ, автори цього дослідження вважають основними причинами неефективності реформ у галузі ДВФК, які, відповідно, впливають і на ефективність функції внутрішнього аудиту в органах державного сектору, такі:

- існування одночасно двох ЦПГ за відсутності законодавчого визначення завдань, повноважень та функцій такого підрозділу, а також стратегії (програми) його діяльності на середньо- та довгостроковий період, що призвело до “розмиття відповідальності” й уповільнення темпів реформування;
- відсутність рамкових законів про ДВФК, ФУК і внутрішній аудит, а також підзаконних актів належної юридичної сили з питань ФУК; натомість ЦПГ розроблено низку корисних, але не обов’язкових до виконання методологічних документів (слід наголосити, що, на відміну від окремих країн ЄС, вітчизняне правозастосування ґрунтується не на принципах, а на правилах, що передбачає необхідність ухвалення законодавства та нормативно-правових актів належної юридичної сили);
- неповна відповідність ключових аспектів вітчизняного законодавства з питань внутрішнього контролю (ФУК), внутрішнього аудиту та їх гармонізації базовим міжнародним документам та найкращій європейській практиці, а також термінологічна “плутанина”;
- зосередження зусиль ЦПГ на внутрішньому аудиті та контролі за його станом за майже повної відсутності діяльності з гармонізації і координації формування, впровадження та вдосконалення ФУК і

¹ Останнє дослідження, проведене аудиторською компанією PwC, свідчить, що в багатьох компаніях і корпораціях спостерігається розчарування результатами роботи внутрішніх аудиторів. Це може бути спричинене, на думку Дж. Петта (Jason Pett), керівника аудиторського напрямку глобального офісу PwC, і неякісною роботою внутрішніх аудиторів, і завищеними, неадекватними очікуваннями різних груп учасників, долучених до процесу аудиту: “Коли немає чітких уявлень стосовно того, що повинні робити внутрішні аудитори, це призводить до нерозуміння щодо основного фокуса цієї функції і нездатності створювати потужності під певні цілі” (<http://www.pwc.com/us/en/risk-assurance-services/forms/pwc-2014-state-of-profession-form.html>).

управління ризиками, які поряд із корпоративним управлінням мають становити головні об'єкти для внутрішнього аудиту (це є однією з ключових причин того, що внутрішній аудит донині переважно фокусується на питаннях відповідності фінансово-господарської діяльності та у багатьох органах державного сектору проводиться у спосіб, властивий ревізіям і перевіркам);

- брак широкої роз'яснювальної роботи на рівні й найвищих органів державної влади, і центральних та регіональних органів, а також часті зміни керівників цих органів.

Як і в кожній іншій пострадянській країні, система контролю в Україні формувалася на підґрунті командно-адміністративної системи, за якої внаслідок потужної централізації управлінських структур увага приділялася політичним функціям і масовості контролю, що негативно позначалося на його компетентності та об'єктивності. Від цієї системи контролю Україні у спадок залишилася й відповідна політико-адміністративна культура, частиною якою був фіскальний, здебільшого подальший державний фінансовий контроль, що здійснювався централізовано контрольними органами, відокремленими від управління. У зв'язку з цим тривалий час вітчизняні науковці та практики визначали внутрішній контроль у державному секторі переважно через державний фінансовий контроль.

Процеси реформування державного управління і децентралізації систем контролю, інтегрованих з управлінням програмами й діяльністю РБК, як вимагають стандарти ЄС, в Україні на сьогодні не завершені. Технічні, соціально-політичні й поведінкові проблеми, які супроводжують ці процеси, спричинили невідповідність темпів трансформації політико-адміністративної культури, що склалася за радянських часів в Україні, перебігу заявлених, у контексті підписання та ратифікації євроінтеграційних документів, реформ у галузі ДВФК. Ці невідповідності негативно вплинули на сприйняття внутрішнього контролю й внутрішнього аудиту керівниками органів державного сектору. Окремі з них дотепер відокремлюють внутрішній контроль від управління держорганом та вважають, що контролювати необхідно лише фінансові транзакції, і до того ж це завдання зовнішніх контролюючих органів.

Причиною такого стану є низький рівень поінформованості про суть функції внутрішнього аудиту як виду діяльності в секторі державного управління, що має на меті вдосконалення діяльності організації, підвищення її корисності для суспільства. Таке перетворення контролю як однієї з основних фундаментальних функцій системи державного

управління було здійснено ззовні; суспільство, для якого ці реформи проводилися, не було до них готове.

У зв'язку з цим важливо, аби будь-яке економічне реформування було психологічно й соціально обумовленим, а методи його виконання – реалістичними й ефективними. Запровадження механізмів ДВФК, апробованих у провідних європейських країнах (ФУК або внутрішнього контролю, що базується на відповідальності керівника й управлінні ризиками, та внутрішнього аудиту як нової складової управлінської діяльності державного органу), має супроводжуватися переглядом традиційної для адміністративно-командної системи ролі контролю повноти й достовірності поточної й звітної економічної інформації. Це потребує системних досліджень із питань організаційно-методичного забезпечення внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в державних органах із застосуванням найкращих практик ЄС у цій галузі.

Дослідження таких практик свідчить, що координація і гармонізація внутрішнього контролю та аудиту досягаються різними способами. Так, у Збірнику прикладів державних систем внутрішнього контролю в державах – членах ЄС¹, де, серед іншого, проаналізовано такі способи координації і гармонізації у 28 країнах, зазначається, що у понад половині країн для цієї мети було створено спеціальні підрозділи. Крім того, більшість країн вжила заходів для забезпечення координації та узгодження внутрішнього контролю, включаючи політику та методологію внутрішнього аудиту, в усьому центральному уряді. Кілька країн наразі також розглядають способи встановлення аналогічної координації з іншими частинами державного сектору. Методи координації політики й методології варіюються від розроблення рекомендацій до регулювання професійними мережами шляхом домовленостей між фінансовими контролерами, внутрішніми та зовнішніми аудиторами, і, нарешті, до створення так званих центральних підрозділів гармонізації.

Більше половини аналізованих країн мають спеціальні структури, котрі відповідають за розроблення регуляторних актів, гармонізацію стандартів різних компонентів внутрішнього контролю, моніторинг загальної якості й ефективності, а також за встановлення та координацію навчальних заходів (наприклад, Литва, Нідерланди, Португалія, Словенія, Фінляндія). Переважно ці підрозділи є частиною міністерств фінансів, а іноді підтримуються незалежними дорадчими радами або комітетами.

¹ Compendium of the public internal control systems in the EU Member States. 2nd Ed. 2014. P. 17. URL: <http://ec.europa.eu/budget/pic/lib/book/compendium/HTML/files/assets/basic-html/page3.html>.

У окремих країнах (наприклад, в Австрії, Данії, Латвії, Німеччині, на Кіпрі) регулювання гармонізації не виокремлено. Проте вона здійснюється у формі мережевого регулювання, яке забезпечує необхідний рівень координації і гармонізації внутрішнього контролю й аудиту.

Чеська Республіка нещодавно ліквідувала свій ЦПГ із міркувань ефективності. Інші країни (Великобританія, Португалія, Франція та Угорщина) визначили важливість таких структур, особливо для створення належної й ефективної взаємодії між керівниками державних органів і фінансовими контролерами та аудиторами.

У Португалії вважають, що ефективна і практична структура гармонізації та координації відіграють важливу роль у подоланні спротиву більш фундаментальній реформі систем контролю та аудиту в адміністраціях.

Міжнародний досвід реформування систем ДВФК у 12 європейських країнах¹ та практика впровадження внутрішнього аудиту в органах державного і комунального секторів України дають змогу виокремити спільні виклики, які необхідно подолати. Актуальність наведених далі викликів для України не визиває сумнівів, тому проаналізуємо їх задля обґрунтування шляхів розв'язання проблем подальшого розвитку систем ДВФК у напрямі нарощування його потенціалу на підставі міжнародно визнаних стандартів. Певною мірою це сприятиме заповненню інституційних прогалів, що спостерігаються у вітчизняних нормативних документах і дослідженнях науковців та фахівців-практиків у галузі ДВФК.

1. Термінологічні проблеми (брак національних глосаріїв, які відповідали б міжнародним поняттям) та відсутність у пострадянських країнах “планової економіки” концепції управлінської підзвітності і внутрішнього аудиту².

Терміни “управління ризиками”, “забезпечення впевненості або надання гарантій” в державному та комунальному секторах України не використовувалися, а “інспектування”, “ревізія”, “перевірка”, “дослідження” та “аудит” були синонімами слова “контроль”. У багатьох випадках термін “аудит” у законодавстві та наукових колах застосовувався суто в контексті приватної аудиторської практики. Справу ускладнював стійкий причинно-наслідковий зв'язок між “контролем” (у розумінні інспек-

¹ Koning, R. P., De. PlfC in the context of European Union Enlargement. *SIGMA Public Management Forum*. Paris, 1999. Vol. 6. November – December. P. 145.

² Ibid. P. 145–146.

тування) та його негативними наслідками у вигляді покарання, а також брак традицій документування політик і стратегій.

2. Слабкість міністерств фінансів, їхня недостатня готовність до здійснення реформи¹.

Яскравим прикладом цього стала й Україна, оскільки на час підготовки концептуального документа, яким передбачалося запровадження внутрішнього аудиту в органах державного і комунального секторів, провідну роль у реформуванні ДВФК відіграло ГоловокРУ. Як наслідок, Мінфін було запропоновано визначити “органом, уповноваженим здійснювати нагляд за станом реформування системи державного фінансового контролю”, а Держаудитслужбу – на період реформування – органом гармонізації внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту². Ця установа з 2005 до 2017 р. фактично була “ключовим гравцем”, котрий виконував функції ЦПГ (у тому числі гармонізації внутрішнього аудиту). Незважаючи на те, що одним з основних завдань Мінфіну є забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державного фінансового контролю³, передача повноважень щодо виконання функції гармонізації ДВФК від Держаудитслужби до Міністерства та утворення відповідного підрозділу у його структурі – Департаменту гармонізації державного внутрішнього фінансового контролю – відбулися лише у 2017 р.⁴

Варто зауважити, що “старі підходи” та недостатнє розуміння сутності функції гармонізації досі залишаються незмінними. Так, під час перебування відповідного структурного підрозділу з гармонізації ДВФК у структурі Держаудитслужби він переважно виконував функції не підтримки розвитку та надання допомоги, а “здійснення контролю за станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в розпорядни-

¹ Koning, R. P., De. PIfC in the context of European Union Enlargement. *SIGMA Public Management Forum*. Paris, 1999. Vol. 6. November – December. P. 147.

² Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-%D1%80>.

³ Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF?nreg=375-2014-%EF&find=1&text=%E2%ED%F3%F2%F0%B3%F8%ED&x=8&y=8#w11>.

⁴ На підставі постанови Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України” від 14.12.2016 № 951 (<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/951-2016-%D0%BF>).

ків бюджетних коштів, станом внутрішнього контролю в інших підконтрольних установах”¹. Порядок проведення Держаудитслужбою оцінювання якості внутрішнього аудиту², який на сьогодні втратив чинність на підставі наказу Мінфіну³, було складено за регламентами, більше схожими на проведення інспектування. У цьому документі не містилося критеріїв оцінки й порядку їх застосування та не визначалися “рівні розвитку” функції внутрішнього аудиту.

На заміну скасованого Міністерством було затверджено новий порядок здійснення оцінки функціонування системи внутрішнього аудиту⁴, який, безперечно, більше наближений до європейських стандартів. Він передбачає переважно камеральні методи дослідження у поєднанні з вивченням, за потреби, безпосередньо в установі документів із питань, пов’язаних з оцінкою якості, а також проведенням із таких питань опитування, анкетування посадових осіб установи (керівник установи, інші користувачі результатів внутрішнього аудиту, керівник та працівники ПВА, інші посадові особи, відповідальні за діяльність, охоплену внутрішнім аудитом). Проте, як і попередній регламент, він не містить мети (цілей) оцінки та критеріїв для планування оцінок; замість міжнародно визнаного терміна “зовнішня оцінка якості внутрішнього аудиту” застосовує термін “оцінка функціонування системи внутрішнього аудиту”; за результатами дослідження передбачає відображення у звіті інформації і висновків лише про “відповідність/невідповідність вимо-

¹ Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF/print1462270768807257>.

² Про затвердження Порядку здійснення Державною фінансовою інспекцією України контролю за станом внутрішнього аудиту в міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, в Раді міністрів Автономної Республіки Крим, в обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях : наказ Міністерства фінансів України від 31.07.2014 № 794. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1008-14>.

³ Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства фінансів України від 31 липня 2014 року № 794 : наказ Міністерства фінансів України від 05.04.2017 № 413. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0518-17>.

⁴ Про затвердження Порядку здійснення Міністерством фінансів України оцінки функціонування системи внутрішнього аудиту : наказ Міністерства фінансів України від 03.05.2017 № 480. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0663-17>.

гам нормативно-правових актів з питань внутрішнього аудиту (з посиленням на їх назву, номер та дату)". До того ж у цьому документі, як і в попередньому порядку Держаудитслужби, не визначено критеріїв оцінки функції внутрішнього аудиту та їх застосування залежно від "рівнів розвитку", у зв'язку з чим такі дослідження більше відповідають ознакам "перевірки", ніж "оцінки якості". Крім того, взагалі не розроблено нормативно-правового акта з питань оцінки стану внутрішнього контролю, що ставить під сумнів професійність і об'єктивність результатів таких оцінок.

У посібнику, розробленому Єврокомісією для приведення національними урядами країн, які не є членами ЄС, їхніх систем контролю у державному секторі у відповідність із вимогами міжнародних стандартів та найкращих європейських практик, із цього приводу міститься застереження щодо ролі ЦПГ у цьому питанні. "Високий пріоритет повинен віддаватися підвищенню якості внутрішнього аудиту; неможливість досягнення цього може призвести до погіршення ролі та статусу внутрішніх аудиторів"¹. Нерозуміння тривалий час важливості цього питання в діяльності ЦПГ в Україні призвело до кризи довіри до внутрішніх аудиторів державного сектору і до функції внутрішнього аудиту загалом².

3. Культурні та вікові проблеми, що полягали у відсутності комплексного системного сприйняття вимог контролю в ринкових умовах.

Поряд із недооцінкою важливості функції внутрішнього контролю й загрозами негативного впливу (включно до втрати роботи) розвитку нових систем на персонал, котрий не бажав "виходити із зони комфорту" під час роботи в старих умовах, брак знань (у тому числі англійської мови) і досвіду спричинив витрачання тривалого часу на оцінку невід-

¹ Практичні вказівки щодо впровадження фінансового управління і контролю та посилення управлінської підзвітності (відповідальності) в органах державної влади України : посіб. для керівників установ та державних внутрішніх аудиторів. С. 28–29. URL: <https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/3.%20%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%96%D0%B2%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D1%96%D0%B2%D0%BA%D0%B8%D0%A4%D0%A3%D0%9A.doc>.

² Квіт звільнив весь відділ внутрішнього аудиту Міністерства освіти. URL: <http://www.day.kiev.ua/uk/news/200815-kvit-zvilnyv-vesviddil-vnutrishnogo-audytu-ministerstva-osvity>; Саакашвілі звільнив усіх співробітників відділу внутрішнього аудиту Одеської ОДА. URL: <http://ord-02.com/item/62213-saakashvili-zvilniv-usih-spivrobotnikiv-viddiluvnutrishnogo-auditu-odeskoyi-oda>.

повідностей. Загальновідомо, що позитивних результатів такої оцінки можна досягти лише тоді, коли персонал, що її проводить, однаково добре розуміє як стару систему, так і нові стандарти та практики сучасного управління¹.

Розв'язання названих проблем вбачається у продовженні інформування з боку ЦПГ щодо прогресу реформ у сфері ДВФК. Як зазначається у посібнику Єврокомісії, роль ЦПГ саме і полягатиме в ході просування таких реформ у “заохоченні до прозорості” та “налагодженні з допомогою ЦПГ ефективної горизонтальної і вертикальної мережі між керівниками, контролерами та внутрішніми аудиторами, що додасть вартості та якості цьому процесу звітності”². “ЦПГ буде розробляти узагальнений річний звіт щодо рівня розвитку ДВФК, результати якого з часом можна буде порівнювати. Звіт повинен подаватися Міністерству фінансів, яке, у свою чергу, цей звіт подаватиме Уряду, а копії Парламенту та ВАУ. Це сприятиме поінформованості Парламенту щодо існуючих у державному секторі ризиків та діючих контрольних процедур. Це також сприятиме роботі ВАУ у проведенні зовнішніх аудиторських перевірок”³.

4. Перешкоди під час підготовки законопроектів⁴.

Незважаючи на недосконалість прийнятих законів та необхідність внесення змін до них, що часто займало тривалий час, міжнародні експерти вважають, що переваги від наявності новітнього законодавства переважають негативні наслідки відсутності нормативно-правових актів. Попри те, що на початковому етапі реформ⁵ передбачалися підготовка й ухвалення в Україні відповідних законопроектів про ДВФК, ФУК та внутрішній аудит, на сьогодні жоден із цих законів не прийнято, а їх

¹ Koning, R. P., De. PlfC in the context of European Union Enlargement. *SIGMA Public Management Forum*. Paris, 1999. Vol. 6. November – December. P. 146–147.

² Практичні вказівки щодо впровадження фінансового управління і контролю та посилення управлінської підзвітності (відповідальності) в органах державної влади України : посіб. для керівників установ та державних внутрішніх аудиторів. С. 28. URL: <https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/3.%20%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%96%20%D0%B2%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D1%96%D0%B2%D0%BA%D0%B8%20%D0%A4%D0%A3%D0%9A.doc>.

³ Там само.

⁴ Koning, R. P., De. PlfC in the context of European Union Enlargement. *SIGMA Public Management Forum*. Paris, 1999. Vol. 6. November – December. P. 147–148.

⁵ Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-%D1%80>.

розроблення знято з порядку денного. Разом із тим відсутність зазначених законів істотно ускладнює розвиток функції внутрішнього аудиту в органах державного сектору загалом та структурі Мінфіну зокрема.

5. Спротив із боку менеджменту середнього рівня та інспекційних органів, недостатня підтримка ЦПГ або перешкоджання його роботі, брак кадрів з адекватним досвідом у сфері внутрішнього контролю й внутрішнього аудиту, які до того ж мають бути наполегливими та стійкими для запровадження нових стандартів контролю й аудиту, мати високий ступінь самовідданості, мотивації та незалежності¹.

Низька інституційна культура державних чиновників, органів влади, які є відповідальними за реалізацію реформ у сфері УДФ, їхнє загальне негативне ставлення до роботи із західними колегами – партнерами та експертами (“ми знаємо краще, нас не потрібно вчити”, “ми вміємо працювати, нам не потрібні зовнішні вказівки”) – саме це створює (навіть сьогодні!) перешкоди для реалізації проектів ЄС в Україні й запозичення найкращого світового досвіду задля гармонізації розвитку системи ДВФК із міжнародними стандартами.

6. Запровадження в органах державного сектору функції внутрішнього аудиту за фактичної відсутності єдиної та осмисленої системи ФУК і управління ризиками як двох основних об’єктів внутрішнього аудиту.

Як наслідок, ДФІУ впродовж 2012–2015 рр. неодноразово наголошувала на тому, що у більшості органів державного сектору СВК не створено або функціонують лише окремі її елементи (сегменти), а внутрішні аудитори під виглядом “внутрішнього аудиту” продовжують проводити ревізії і перевірки.

Усі ці чинники, більшою або меншою мірою, впливали й на розвиток функції внутрішнього аудиту в Мінфіні. З одного боку, Міністерство як уповноважений орган здійснювало нагляд за станом реалізованого ЦПГ Держфінінспекції реформування системи державного фінансового контролю, а з другого – ПВА Мінфіну був підзвітним і “підконтрольним” ЦПГ Держфінінспекції. Фактичне функціонування двох центрів гармонізації, з урахуванням кадрових змін і змін у провадженні політики, ускладнювало й уповільнювало процес реформування, на що зверталася увага під час проведення міжнародних оцінок України.

Прикладом відсутності впливу з боку ЦПГ на інституційну спроможність ПВА Мінфіну є скорочення чисельності цього підрозділу та зниження його статусу із самостійного управління до відділу внутріш-

¹ Koning, R. P., De. PIFC in the context of European Union Enlargement. *SIGMA Public Management Forum*. Paris, 1999. Vol. 6. November – December. P. 147.

Таблиця 13.3

Хронологія змін у підпорядкуванні ПВА в апараті Мініфіну

Дата змін	Назва підрозділу	Підпорядкування підрозділу
05.03.2011 11.07.2011 22.03.2012	Відділ внутрішнього фінансового контролю та аудиту	Заступник Міністра – керівник апарату
22.04.2014 17.09.2015	Відділ внутрішнього фінансового контролю та аудиту	Міністр
31.12.2015	Відділ внутрішнього аудиту у складі Управління запобігання корупції та внутрішнього аудиту	Заступник Міністра – керівник апарату
01.01.2017	Відділ внутрішнього аудиту у складі Управління запобігання корупції та внутрішнього аудиту	Державний секретар Міністерства фінансів України

Складено авторами.

нього аудиту в складі управління¹. Слід зазначити, що у зв'язку з останніми змінами в структурі апарату Мініфіну та запровадженням у Міністерстві нової посади – державного секретаря² було внесено зміни до повноважень Міністра фінансів. Однак це жодним чином не вплинуло на самостійність ПВА в апараті Мініфіну (табл. 13.3).

Як бачимо з табл. 13.3, ПВА залишився у складі Управління запобігання корупції та внутрішнього аудиту, яке було перепідпорядковано державному секретареві Міністерства. Слід звернути увагу, що ЦПГ, який наразі є також структурним підрозділом того самого апарату Мініфіну, у своєму роз'ясненні³ зазначає про невідповідність законодавству цієї та аналогічних ситуацій, що складаються в інших ЦОВВ.

¹ Удосконалення методологічного забезпечення організації внутрішнього аудиту та внутрішнього контролю в установах та організаціях, що належать до сфери управління Міністерства фінансів України / М. В. Бариніна, В. М. Король, І. Ю. Чумакова та ін. *Актуальні проблеми розвитку системи управління державними фінансами: євроінтеграційний контекст* / за ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ "Акад. фін. управління". Київ, 2016. С. 338–339.

² Про державну службу : закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Ст. 7–10. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

³ Про результати розгляду звернення : лист Міністерства фінансів України від 20.06.2017 № 33020-07-5/16430. URL: <http://document.ua/pro-rezultati-rozglyadu-zvernennja-5bshodo-pidporjadkuvannja-doc321014.html>.

Зрозуміло, в Україні, як і в інших країнах, розвиток функціональної незалежності та процес приведення внутрішнього аудиту у відповідність із міжнародними стандартами потребує тривалого часу. Дослідження, проведене в країнах через кілька років після запровадження функції внутрішнього аудиту, свідчить про різний ступінь її використання в управлінській діяльності¹.

Слід зазначити, що існує два основних підходи до забезпечення відповідності внутрішнього аудиту міжнародно визнаним стандартам. Перший (і цим шляхом ішли окремі країни – нові члени ЄС) полягав у тому, аби встановити обов'язковість застосування МСППВА внутрішніми аудиторами державного й комунального секторів. Деякі країни, котрі спочатку затвердили національні стандарти внутрішнього аудиту, з часом відмовилися від їх застосування і перейшли на МСППВА. До речі, аналогічно запроваджувалися стандарти внутрішнього аудиту й у приватному секторі зарубіжних країн.

Україна обрала другий варіант, який передбачає розроблення на базі МСППВА власних, національних стандартів внутрішнього аудиту у державному секторі. Прийняті стандарти не позбавлені недоліків і суперечливих моментів, які певною мірою навіть суперечать положенням МСППВА. Цей факт заважає всеосяжній “імплементациї та інтерналізації” національних стандартів внутрішнього аудиту. Зважаючи на це, можна припустити, що через декілька років в Україні як національні стандарти внутрішнього аудиту в державному секторі застосовуватимуться МСППВА. У будь-якому разі важливим є дотримання прагматичного балансу між швидкістю копіювання моделей і розумінням, інтелектуальним та інституційним прийняттям принципів та термінології для проведення таких фундаментальних змін усталених концепцій².

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 13

За оцінками Світового банку, в Україні дотепер функціонує високоцентралізована система внутрішнього контролю, яка залишилася з радянських часів, і прогрес у впровадженні європейської моделі ДВФК є дуже повільним. Це підтверджує рейтинг оцінювання результатів реформ у цій сфері за методикою PEFA, відповідно до якої Україна посідає передостаннє місце серед країн Східного партнерства ЄС. Задля того, щоб функ-

¹ *Koning, R. P., De. PIFC in the context of European Union Enlargement. SIGMA Public Management Forum. Paris, 1999. Vol. 6. November – December. P. 149.*

² *Ibid. P. 147.*

ція внутрішнього аудиту в організації відповідала МСППВА, ефективними мають бути “три грані внутрішнього аудиту”: 1) рівень професіоналізму й індивідуальні якості внутрішніх аудиторів; 2) процес внутрішнього аудиту; 3) його результат. Аналіз основних показників діяльності ПВА в системі міністерств та інших ЦОВВ за останні три роки вказує на від’ємну динаміку, що є наслідком проблем, які загострювалися з року в рік через низку факторів, у тому числі пов’язаних із кадровим забезпеченням.

У центрі уваги працівників ПВА має бути успішна реалізація ним своєї компетентності під час роботи в державному органі завдяки безперервній підготовці та підвищенню кваліфікації персоналу ПВА і підтвердження знань одержанням національного сертифіката або кваліфікації сертифікованого внутрішнього аудитора міжнародного зразка.

Першочерговими заходами, які потрібно здійснити задля підвищення ефективності функції гармонізації ДВФК в Україні, є законодавче визначення завдань, повноважень і функцій новоствореного департаменту, затвердження стратегії (програми) його діяльності на середньо- та довгостроковий період, підпорядкування ЦПГ безпосередньо Міністру фінансів, посилення інституційної спроможності цього підрозділу, у тому числі завдяки збереженню інституційної пам’яті ЦПГ та його кадрового потенціалу.

Успішне запровадження заходів, визначених стратегічними документами щодо реформування системи ДВФК, досягнення цілей такого реформування і, як наслідок, нарощування потенціалу внутрішнього контролю й аудиту на підставі міжнародно визнаних стандартів можливі лише за дотримання одночасно таких умов: відповідності законодавства у сфері ДВФК, ФУК та внутрішнього аудиту європейським стандартам; належного розуміння керівниками концепції ДВФК, європейських стандартів відповідального управління (“good governance”), забезпечення цілісності, прозорості, доброчесності й підзвітності та зниження корупційних ризиків (“building integrity”) і, як результат, створення попиту на послуги внутрішнього аудиту з надання впевненості та консультування.

складі узагальнених пропозицій спеціалізованого Комітету ICGFM, представлених до Ради з МСБОДС¹. Із цих питань Академія також презентує нашу країну в експертному співтоваристві ООН².

У майбутньому величезний спектр вимірів процесів суспільного відтворення потребує динамічного, послідовного запровадження узгоджених регуляторних глобальних та локальних процедур на засадах партнерства з дотриманням принципів транспарентності, підзвітності, відповідальності перед громадськістю тощо. Вибір еволюційних або радикальних управлінських інновацій має бути зорієнтований на зміни сформованої практики централізованого, бюрократичного, статичного менеджменту, де конкретні результати можуть бути визначені здебільшого через контрольні функції. Прозорість операцій з державними фінансовими активами поряд із обмеженням тіньової діяльності, сприянням розвитку підприємництва слід забезпечувати з урахуванням інвестиційних очікувань, імовірного співвідношення інтересів усіх стейкхолдерів у середнь- й довгостроковому періодах. Для транзитивних країн варто також брати до уваги загрози дестабілізації економіки перехідного періоду під впливом негативних чинників геополітичної ситуації, коли боротьба за ринки часто супроводжується загостренням відносин зацікавлених сторін, включаючи зовнішньоекономічних партнерів. У межах розширеного інституційно-інформаційного, ринкового простору економічні агенти повинні сприяти побудові громадського консенсусу щодо управлінських кроків, пов'язаних із запобіганням стагнаційним явищам, хронічному браку попиту, системному безробіттю, підвищенню трансакційних витрат тощо. Конкретні компромісні рішення між владою і бізнесом можуть бути знайдені за допомогою обґрунтованого узгодження визначених завдань, функцій держави з цілями та діями суб'єктів господарювання.

¹ Рада з МСБОДС (IPSASB – The International Public Sector Accounting Standards Board) утворена Міжнародною федерацією бухгалтерів (IFAC – International Federation of Accountants). До її компетенції належать розроблення та впровадження Міжнародних стандартів бухгалтерського обліку в державному секторі. Веб-сайт організації: <https://www.ipsasb.org/>.

² Міжурядова робоча група експертів з міжнародних стандартів бухгалтерського обліку та звітності Конференції Генеральної Асамблеї ООН з торгівлі та розвитку (ISAR-UNCTAD – International Standards of Accounting and Reporting-United Nations Conference on Trade and Development). Веб-сайт організації: <http://isar.unctad.org/>.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

**ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ УКРАЇНИ:
РОЗВИТОК ТА УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ
(ПРОБЛЕМИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ)**

За редакцією Т. І. Єфименко

Відповідальний за випуск

В. Д. Королюк

Редактор

С. В. Бартош

Коректор

С. М. Циркун

Комп'ютерна верстка

А. Б. Нефедова, Г. Г. Пузиренка

Формат 60×84/16. Ум. друк. арк. 28,83. Наклад 300 прим. Зам. _____.

Видавець: Державна навчально-наукова установа “Академія фінансового управління”
01034, м. Київ, вул. О. Гончара, 46/48, тел./факс: (044) 277-51-15.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4348 від 08.08.2012.

Надруковано ТОВ “НВП Поліграфсервіс”
02000, м. Київ, вул. Магнітогорська, 1