ДЕРЖАВНА НАВЧАЛЬНО-НАУКОВА УСТАНОВА
“АКАДЕМІЯ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ”

МОДЕРНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

У двох томах

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

Том 2

Київ
ДННУ “Академія фінансового управління”
2014

УДК 336-048.35(477:47)
ББК 65(4Укр)261
М 74

Автори:

Т. І. Єфименко (10.1.3); С. С. Гасанов (15.1, 15.2, 15.4); П. М. Леоненко (15.1, 15.2, 15.4); В. Й. Башко (розд. 16); О. Д. Богдан (9.1); М. І. Бондар (18.4); Т. А. Бондар (18.4); В. М. Воронюк (12.2); О. В. Гаврилюк (розд. 17); М. Г. Гайдай (10.3–10.6); Л. В. Гізатуліна (10.1.2); С. М. Голубка (15.4); І. Ю. Гузенко (17.1); Н. О. Гура (10.7); Я. Я. Дьяченко (17.3); О. І. Жилінська (9.5); Т. Г. Затонацька (9.1–9.4); Є. В. Калюга (10.1.1); О. С. Камінська (13.4); Л. М. Кобилянська (розд. 17); Ю. М. Коваленко (15.1, 15.2); Л. В. Козарезенко (розд. 14); М. А. Корж (15.5); Я. В. Корженівський (18.2); В. М. Король (11.3); Я. В. Котляревський (15.3); Ю. П. Кравченко (11.5, 18.1, 18.3); Є. Ю. Кузькін (12.1, 12.4); М. М. Лаврентьєв (9.3, 9.4); Л. В. Ловінська (10.1.3); С. Л. Лондар (розд. 16); Л. П. Максименко (18.2); В. І. Міщенко (15.3); С. В. Науменкова (15.3); В. І. Невідомий (11.6, 11.8); Я. В. Олійник (10.8); В. В. Омелян (9.2); М. Д. Осипчук (17.1, 17.2); М. Ю. Очеретна (10.3–10.6); К. В. Павлюк (13.1, 13.2); С. М. Павлюк (13.3); Ю. В. Петленко (15.6); В. П. Пилипенко (11.7); В. В. Пилипів (9.2); І. В. Пономаренко (17.1, 17.2); О. О. Пукач (12.5); О. В. Степанова (13.2); Г. В. Суховій (11.4); Н. І. Сушко (10.2); Т. В. Троцький (9.1); Н. М. Ухналь (17.2); С. О. Хвалінський (розд. 17); Р. П. Циба (12,3); О. О. Чечуліна (11.2); І. Ю. Чумакова (11.1, 11.3, 18.1–18.3); О. В. Шишко (12.1, 12.3, 12.4)

Рецензенти:

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

Рекомендовано до друку Вченою радою
Державної навчально-наукової установи "Академія фінансового управління"
(протокол № 11 від 28 листопада 2014 р.)

Модернізація фінансової системи України в процесі євроінтеграції : у 2 т. /
М 74 Т. І. Єфименко, С. С. Гасанов, П. М. Леоненко та ін. ; за ред. О. В. Шлапака, Т. І. Єфименко ; ДННУ "Акад. фін. управління". – К., 2014.

ISBN 978-966-2380-82-8

Т. 2. – 2014. – 784 с.

ISBN 978-966-2380-84-2

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

У другому томі аналізуються питання імплементації європейських стандартів інвестиційної діяльності, модернізації бухгалтерського обліку, фінансової звітності та фінансового контролю, посилення протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, розглядаються напрями удосконалення міжбюджетних відносин, фінансового забезпечення соціальної політики в Україні, шляхи оптимізації обсягів та структури боргу в секторі загального державного управління, наводиться інституційний аналіз факторів забезпечення стійкості державних фінансів. Видання підготовлено відповідно до пріоритетних напрямів наукових досліджень та за результатами виконання тематичного плану науково-дослідних робіт ДННУ "Академія фінансового управління" у 2012–2014 рр.

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

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

ISBN 978-966-2380-82-8
ISBN 978-966-2380-84-2 (т. 2)

© Автори, 2014
© ДННУ "Академія фінансового управління", 2014

ЗМІСТ

Розділ 9. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

9.1. Європейський досвід розподілу державних видатків 7
9.2. Інституційне забезпечення розподілу державних капітальних видатків у контексті імплементації положень Угоди про асоціацію України з ЄС..... 27
9.3. Рекомендації щодо вдосконалення нормативної бази розподілу державних капітальних видатків на виконання та підтримку інвестиційних проектів ... 39
9.4. Шляхи удосконалення відбору та оцінювання державних інвестиційних програм згідно з європейськими стандартами..... 60
9.5. Секторальні трансформації та інституційна комплементарність у розвитку венчурного інвестування..... 71

Висновки до розділу 9 106
Список використаних джерел 109

Розділ 10. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВЕКТОР МОДЕРНІЗАЦІЇ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ І ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ В УКРАЇНІ

10.1. Імплементація міжнародних стандартів бухгалтерського обліку для державного сектору в Україні як механізм забезпечення прозорості бюджетного процесу та посилення підзвітності органів державного управління..... 113
10.1.1. Метод нарахування в бухгалтерському обліку державного сектору України: проблемні питання та шляхи їх вирішення 113
10.1.2. План рахунків бухгалтерського обліку в контексті економічної класифікації відповідно до вимог IMF GFSM 2001 121
10.1.3. Класифікація рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі за економічним змістом..... 130
10.2. Удосконалення бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів як функції казначейського обслуговування 139
10.3. Основні напрями нормативно-правового регулювання бухгалтерського обліку в Україні в контексті запровадження МСФЗ..... 151
10.4. Застосування міжнародних стандартів фінансової звітності компаніями в Україні: перший досвід і напрями вирішення проблемних питань 168
10.5. Контроль якості фінансової звітності, складеної за МСФЗ 177
10.6. Перспективні напрями подальшого розвитку корпоративної звітності..... 186

10.7. Організація та методологія бухгалтерського обліку та звітності неприбуткових організацій в Україні 190
10.8. Бухгалтерський облік та фінансова звітність недержавних пенсійних фондів в умовах міжнародної інтеграції 198

Висновки до розділу 10 210
Список використаних джерел 218
Додатки до розділу 10 223

Розділ 11. УДОСКОНАЛЕННЯ КОНТРОЛЮ В ГАЛУЗІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ НА ОСНОВІ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ І НАЙКРАЩИХ ПРАКТИК ЄС

11.1. Перспективи європеїзації контролю й аудиту державних фінансів в Україні крізь призму реформ державного управління. 230
11.2. Стратегічне значення контролю як функції державного управління в контексті євроінтеграції України 240
11.3. Організаційно-практичні аспекти підготовки кадрів із внутрішнього аудиту в установах та організаціях, що належать до сфери управління Міністерства фінансів України 247
11.4. Проблемні питання виконання кошторису в бюджетних установах у контексті побудови надійної системи внутрішнього контролю 260
11.5. Розвиток методології контролю діяльності бюджетних установ на основі оцінки ризиків 270
11.6. Стратегічні підходи до модернізації Рахункової палати як вищої аудиторської інституції 279
11.7. Питання удосконалення законодавства про Рахункову палату та шляхи його гармонізації зі стандартами і методиками INTOSAI 290
11.8. Рахункова палата як інструмент ефективної антикорупційної політики держави: правова реальність і перспективи 304

Висновки до розділу 11 312
Список використаних джерел 318

Розділ 12. МІСЦЕВІ ФІНАНСИ ТА МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ ЯК ІНСТРУМЕНТ НАДАННЯ СУСПІЛЬНИХ ПОСЛУГ

12.1. Правова основа функціонування суб'єктів міжбюджетних відносин у забезпеченні надання суспільних послуг 325
12.2. Теоретичні моделі розподілу міжбюджетних капітальних трансфертів на основі формульного підходу 330
12.3. Зарубіжний досвід організації фінансового управління на місцевому рівні в умовах середньострокового планування. 340
12.4. Основні підходи до запровадження середньострокового планування показників місцевих бюджетів у сучасних умовах. 350

12.5. Пріоритетні напрями вдосконалення методики планування та прогнозування показників місцевих бюджетів у середньостроковій перспективі 361
Висновки до розділу 12 372
Список використаних джерел 375

Розділ 13. УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ НАДАННЯМ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

13.1. Основні тенденції, форми та методи бюджетного фінансування медичних послуг населенню 377
13.2. Медичне страхування як форма фінансування медичних послуг 402
13.3. Удосконалення державного регулювання цін на лікарські засоби та вироби медичного призначення 426
13.4. Розвиток взаємодії держави та некомерційних установ у вдосконаленні організації й фінансування медичних послуг населенню 441
Висновки до розділу 13 450
Список використаних джерел 453

Розділ 14. НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

14.1. Впровадження адресного підходу до надання соціальних пільг: аналіз переваг і недоліків 457
14.2. Державне соціальне замовлення в контексті модернізації фінансового забезпечення соціальної політики 474
14.3. Удосконалення механізму фінансового регулювання рівня добробуту населення України 494
Висновки до розділу 14 512
Список використаних джерел 515

Розділ 15. ІНСТИТУЦІЙНИЙ АНАЛІЗ ФАКТОРІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

15.1. Система інституціональних чинників впливу на стійкість державних фінансів 519
15.2. Формування інституціонального середовища забезпечення стійкості державних фінансів 535
15.3. Інституційний механізм забезпечення стійкості державних фінансів 549
15.4. Фіскальні інститути та їхній вплив на стійкість державних фінансів 568
15.5. Інституціональний механізм залучення та використання прямих іноземних інвестицій у економіці України 578
15.6. Інституційні засади формування фінансового механізму вертикально інтегрованих структур в економіці України 594
Висновки до розділу 15 613
Список використаних джерел 616

Розділ 16. ОПТИМІЗАЦІЯ ОБСЯГІВ ТА СТРУКТУРИ БОРГУ В СЕКТОРІ ЗАГАЛЬНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

16.1. Дефіцит бюджету та обсяг боргового навантаження: шляхи підвищення прозорості у сфері державних фінансів 622
16.2. Визначення безпечного рівня боргового навантаження відповідно до платоспроможності уряду 628
16.3. Визначення безпечного рівня боргового навантаження, виходячи з балансу попиту та пропозиції на боргові зобов'язання уряду 638
16.4. Оцінка вартості обслуговування зовнішніх державних запозичень у контексті врахування валютних ризиків 651
16.5. Вплив квазіфіскальних операцій на боргове навантаження (на прикладі діяльності НАК "Нафтогаз України") 658

Висновки до розділу 16 666
Список використаних джерел 668

Розділ 17. ВІДМИВАННЯ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ ЯК ВИКЛИК ФІНАНСОВІЙ БЕЗПЕЦІ ДЕРЖАВИ

17.1. Сучасні методи та тенденції відмивання капіталу 670
17.2. Специфіка виведення й відмивання капіталу в Україні 696
17.3. Напрями посилення протидії легалізації злочинних доходів 717

Висновки до розділу 17 724
Список використаних джерел 729

Розділ 18. ПОСИЛЕННЯ СИСТЕМИ ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ, В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

18.1. Первинний фінансовий моніторинг як важлива умова підвищення ефективності системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму 735
18.2. Правила і програма проведення фінансового моніторингу та вимоги щодо їх розроблення суб'єктами первинного фінансового моніторингу, державне регулювання й нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство фінансів України 744
18.3. Світова практика регулювання й нагляду за професійними бухгалтерами та аудиторами у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму та аналіз її прийнятності для України . . . 753
18.4. Організація системи внутрішнього фінансового моніторингу в аудиторській фірмі 763

Висновки до розділу 18 777
Список використаних джерел 780

РОЗДІЛ

9 ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

9.1. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РОЗПОДІЛУ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ

Інноваційний розвиток держави набуває вагомого значення для досягнення цілей інтеграції до європейського співтовариства, адже успішність України залежить від спрямування фінансового та ресурсного потенціалу на розвиток найбільш конкурентоспроможних сфер економічної діяльності. З цієї позиції збалансований розподіл капітальних видатків повинен віддзеркалювати стратегічні цілі держави.

Зарубіжні енциклопедичні джерела визначають капітальні видатки як гроші, витрачені підприємствами або організаціями на придбання чи підтримання основних фондів: землі, будівель та обладнання[1].

У національному законодавстві в нормативному документі міститься визначення капітальних видатків бюджету: це видатки, які спрямовуються на придбання основного капіталу (обладнання і предметів довгострокового користування), необоротних активів (у тому числі землі, нематеріальних активів тощо), на будівництво (придбання), ремонт, модернізацію, реконструкцію та реставрацію (у тому числі житла (приміщень), інших об'єктів), на створення державних запасів і резервів; на придбання капітальних активів; невідплатні платежі, компенсацію втрат, пов'язаних із пошкодженням основного капіталу. Чинним законодавством регулюються також критерії (вартісний та часові показники)[2].

До складу капітальних видатків входять щорічні видатки на створення, примноження та придбання необоротних активів довгострокового користування, які не призначені для продажу, що здійснюються

[1] The Oxford Dictionaries [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/capital-expenditure.

[2] Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету : наказ Міністерства фінансів України від 12.03.2012 № 333 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0456-12.

у зв'язку з розробленням і впровадженням інновацій. Структура цих видатків включає: придбання машин, устаткування, інших основних засобів, споруд, земельних ділянок і об'єктів природокористування, необхідних для реалізації інноваційної діяльності.

Капітальні видатки Державного бюджету України за 2013 р. дорівнювали 17,8 млрд грн, що на 39,5 %, або на 11,7 млрд грн менше, ніж у 2012 р. Виконання річного планового показника становило 60,3 % проти 65,5 % у 2012 р. Питома вага цих видатків у загальній структурі видатків державного бюджету скоротилася з 6,9 % у 2010 р. до 4,4 % у 2013 р[1].

У процесі дослідження виявлено, що в чинному законодавстві замало уваги приділено капітальним видаткам як фундаменту для побудови економічної стабільності та забезпечення інклюзивного зростання. Дотепер остаточно не сформовано цілісної системи оцінювання критеріїв фінансування державою капітальних видатків.

Щорічна зміна вимог до програм і проектів, на які спрямовуються бюджетні кошти, ускладнює умови реалізації поставлених цілей для суб'єктів господарювання й держави у побудові економічних перспектив.

Недостатньою з боку держави є координація питань розроблення пріоритетних інвестиційних проектів, яким надаватиметься бюджетна підтримка. Механізму пріоритетизації галузей економіки немає, а відтак автори досліджували проблеми розподілу державних капітальних видатків на прикладі країн Європейського Союзу.

Як зауважує І. Луніна (ми поділяємо її думку), забезпечення надійного бюджетного фінансування довгострокових проектів і підвищення на цій підставі ефективності управління інвестиційними проектами потребують запровадження у практику бюджетного планування середньострокових інвестиційних програм. Автор наполягає на новому підході до визначення потреби в інвестиціях, пропонуючи аналізувати конкретні проекти, а не напрями інвестування для уникнення розпорошення бюджетних коштів[2].

Для визначення критеріїв розподілу капітальних видатків та формування їх обсягів слід звернутися до засад побудови бюджету загалом. Розглянемо бюджет Європейського Союзу, який базується на дотриманні таких принципів:

– *єдності та бюджетної точності*. З метою ефективного обліку та контролю за витрачанням спільних коштів доходи й видатки ЄС мають зводитися в одному документі[3];

---

[1] Звіт Міністерства фінансів України "Про виконання Державного бюджету України за 2013 рік" // Міністерство фінансів України. – 2014. – 24 берез. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=397457&cat_id=53608.

[2] *Луніна І. О.* Капітальні трансферти місцевим бюджетам: підходи до створення ефективної системи управління / І. О. Луніна // Фінанси України. – 2011. – № 2. – С. 24–34.

[3] Council Regulation (EC, Euratom) № 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities// Official Journal of the European Communities. – 2002. – Vol. 45. – L 248. – 16 Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002R1605&from=EN.

– *щорічності*. Бюджет розробляється строком на один рік, а операції за зобов'язаннями та платежами бюджету мають бути завершені протягом поточного року;
– *рівноваги*. Доходи повинні відповідати видаткам. За таких умов не допускається дефіцитність, а також забороняється здійснення позик для покриття видатків. У випадку виникнення дефіциту (що є винятком із правил у європейській практиці) його розмір зараховується до видаткової частини бюджету наступного року;
– *єдиної одиниці обліку*. Бюджет складається, виконується та обліковується в єдиній одиниці – євро;
– *універсальності*. Окремі статті видатків не закріплюються за доходами бюджету;
– *цільового характеру видатків*. Кожна сума асигнувань повинна мати конкретне призначення й обґрунтування;
– *фінансового управління*. Враховуються закономірності функціонування економіки з метою забезпечення ефективності формування та використання ресурсів бюджету ЄС;
– *прозорості*. Надається повна і точна інформація про складання й виконання бюджету.

Бюджет Європейського Союзу відображає завдання ЄС й можливості щодо формування доходів. З огляду на це він призначений передусім для сприяння реалізації політики й стратегії розвитку в таких ключових напрямах:
– дотримання високих темпів економічного зростання;
– збалансування соціального й культурного розвитку різних регіонів;
– забезпечення валютної стабільності;
– стимулювання розроблення та впровадження нових технологій[1].

На рис. 9.1 наведено склад видатків бюджету Європейського Союзу.

Бюджетні видатки ЄС можна класифікувати таким чином: подолання економічних та соціальних диспропорцій; урахування як інтересів найбідніших держав, так і права розвинутих країн на частку фінансових ресурсів бюджету; дотримання бюджетної дисципліни та забезпечення економічної ефективності й публічності у сфері використання коштів. Значний обсяг видатків ЄС спрямовано на інноваційний розвиток.

Аналіз свідчить, що видатки на економічну діяльність сектору загального державного управління європейських країн посідають 4-те місце серед бюджетних пріоритетів розвинутих країн – членів ЄС (у середньому 4,5 % ВВП). Насамперед фінансуються видатки на соціальний захист, охорону здоров'я та освіту. Отже, у розвинутих країнах державне втручання в економіку є дещо обмеженим.

[1] Comission Regulation (EC, Euroatom) № 2342/2002 of 23 December 2002 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC, Euratom) № 1608/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities // Official Journal of the European Communities. – 2002. – Vol. 45. – L 357. – 31 Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002R2342&from=EN.

Рис. 9.1. **Склад видатків бюджету Європейського Союзу**

Складено за: *Грабська А.* Європейський Союз знову з бюджетом / А. Грабська // Deutsche Welle. – 2013. – 12 листоп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dw.de/європейський-союз-знову-з-бюджетом/a-17220496.

У I кв. 2014 р. державні видатки ЄС знизилися до 398,41 млрд євро з 416,78 млрд євро у IV кв. 2013 р. В єврозоні ці видатки в середньому становили 358,31 млрд євро протягом 1995–2014 рр., досягнувши 422,27 млрд євро у IV кв. 2009 р. (найменший обсяг у 292,64 млрд євро – в I кв. 1995 р.)[1].

Розподіл галузевої структури сукупних витрат країн ЄС у 2012 р. наведено на рис. 9.2.

Досліджуючи структуру капітальних видатків країн ЄС, слід звернути увагу на загальні економічні показники: стан бюджету, боргові дані, ВВП на одну особу.

Для розуміння економічних успіхів країн Європи слід розглянути підходи до розподілу капітальних видатків з бюджету ЄС у певних країнах.

Принцип розподілу видатків бюджету ЄС має характер збалансування економік країн-членів. Фінансування отримують проекти, що охоплюють широкий спектр сфер діяльності: зайнятість, регіональний розвиток, наукові дослідження, освіту, гуманітарну допомогу та багато інших.

Усі держави-члени роблять внесок у загальний бюджет ЄС, з якого гроші розподіляються на галузі, що становлять спільний інтерес, завдяки координації та

[1] EU Budget in my country / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/mycountry.

Рис. 9.2. **Видатки бюджету ЄС за основними статтями у 2012 р.**, *%*

Складено за: Budget 2013 in figures / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/figures/2013/2013_en.cfm.

співпраці країн-членів та інституцій ЄС. Для кожної держави обирається власна політика розподілу.

Бюджет ЄС не покриває витрат на оборону або соціальний захист та здебільшого має інвестиційний характер.

Розвиток сільського господарства члени ЄС фінансують зі спільного європейського бюджету, а не з коштів національної політики. АПК – єдина значна частина бюджетних видатків, що майже повністю фінансується Європейським Союзом. Реалізація 28 різних національних стратегій виявилася набагато вартіснішою, ніж розподіл фінансування з фонду співтовариства.

У результаті докорінної реформи узгодженої сільськогосподарської політики її частка в бюджеті ЄС знизилася із 70 % у 1985 р. до майже 40 % (у 2020 р. очікується 33 %). Для зміцнення конкурентоспроможності європейського аграрного сектору в 2014 р. підготовлена нова реформа, яка має зробити його екологічно чистішим і забезпечить скорочення розриву для країн, які отримують менше фінансування, ніж у середньому по ЄС.

З огляду на наведені статистичні дані автори запропонували підходи до визначення критеріїв розподілу капітальних видатків для певних країн – членів ЄС, диференціюючи їх за групами згідно з типологією економічного розвитку.

"Прагматичність" як критерій розподілу видатків Німеччини

У 2012 р. державні видатки становили 190 млрд євро (44 % ВНП).

Німеччина серед країн-членів сплачує найбільші внески й фінансує близько 20 % видатків європейського бюджету. Разом із Австрією, Великобританією, Францією та іншими державами Німеччина наполягала на дотриманні бюджетної дисципліни.

Найбільшу групу видатків становлять соціальні виплати, особливо пенсії (78,4 млрд євро), допомоги з безробіття, витрати на перекваліфікацію безробітних і фінансування бірж праці. Ключовим пунктом соціальної політики є збільшення допомоги при народженні та по догляду за дитиною. Видатки в цій сфері дорівнюють 3,5 млрд євро і збільшуватимуться щороку. Знижено обсяги фінансування міністерства охорони здоров'я, що пов'язано з проведенням реформи цієї сфери, відповідно до якої буде створено Фонд охорони здоров'я для фінансування медичного страхування.

Співтовариство сприяло будівництву нової залізничної лінії між Ерфуртом, Галле і Лейпцигом – виділено 49,9 млн євро для поліпшення руху між Берліном, Мюнхеном та на маршруті "Берлін – Мессіна (Сицилія)".

На рис. 9.3 наведена структура видатків бюджету ЄС в економіці Німеччини.

Рис. 9.3. **Видатки бюджету ЄС в економіці Німеччини за основними статтями у 2012 р.**, *%*

Складено за: EU Budget in my country / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/mycountry.

Запроваджено проект "Скло органічне", що фінансується Європейським Союзом і сприяє забезпеченню сталого регіонального виробництва та споживання продуктів харчування. У результаті збільшено виробничі потужності й створено нові робочі місця. За рахунок коштів регіональних фондів надається підтримка будівництву біогазової станції в с. Фельдхаймі, яка допоможе досягти повної енергетичної незалежності.

Німецькі дослідники беруть участь у більш ніж 70 % проектів щодо біо- і нанотехнологій, фінансованих програмами ЄС.

"Стабільне інвестування" як критерій розподілу видатків Великобританії

У 2012 р. державні видатки становили 924 млрд євро. У фінансово-бюджетній політиці Великобританії діє "правило стабільного інвестування". Протягом економічного циклу частка державного боргу у ВВП має утримуватися на стабільному та обґрунтованому рівні (наразі вона становить трохи більше 30 %).

Контрольовані видатки бюджету поділяються на ліміти витрат державних органів, які встановлюються на середньостроковий період і зростають на 8,1 %, а також витрати державного бюджету, визначені на рік, що збільшаться на 5,8 %.

Найбільші ліміти контрольованих видатків у поточному бюджеті в розрізі міністерств відводяться на міністерства охорони здоров'я, оборони, освіти, у справах Шотландії. При цьому зберігається соціальна спрямованість бюджету, оскільки такі статті, як соціальні виплати, охорона здоров'я й освіта становлять близько 3/5 усіх його витрат.

У межах інвестиційного бюджету ліміти контрольованих видатків за міністерствами розподілені дещо інакше: міністерство оборони, міністерство охорони здоров'я, міністерство транспорту.

На рис. 9.4 наведено розподіл капітальних видатків Великобританії за пріоритетними галузями у 2012 р.

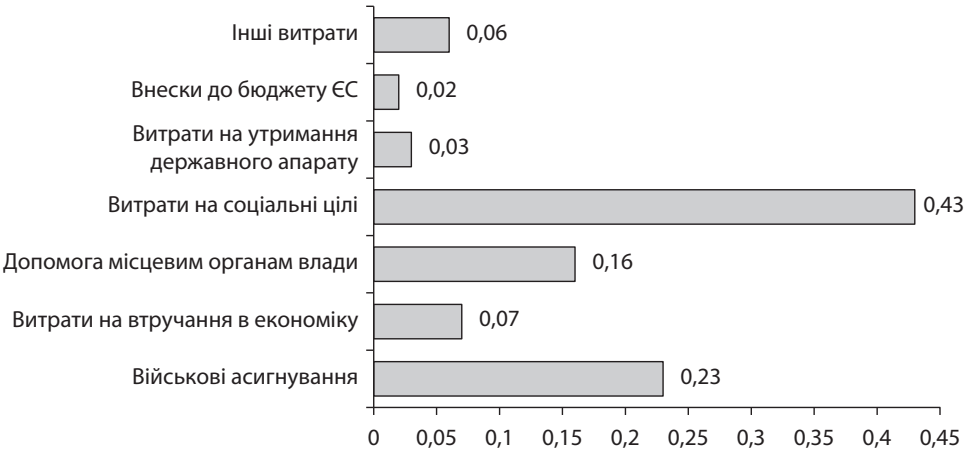


Рис. 9.4. **Капітальні видатки Великобританії за пріоритетними галузями у 2012 р.**, *% до ВВП*

Складено за: EU Budget in my country / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/mycountry.

На рис. 9.5 відображена структура видатків бюджету ЄС в економіці Великобританії.

У 2009–2010 рр. британська компанія Intersurgical брала участь у двох проектах модернізації виробництва в Литві на суму 1,25 млн євро. Великобританія також є одним із провідних одержувачів фінансування наукових досліджень ЄС, поступаючись тільки Німеччині.

Німеччина та Великобританія як лідери ЄС у виробництві промислової й сільськогосподарської продукції забезпечують стабільний розвиток за допомогою збалансованої структури капітальних видатків, надаючи значну підтримку соціальним пріоритетам та регіональній політиці.

Рис. 9.5. **Видатки бюджету ЄС в економіці Великобританії за основними статтями у 2012 р.**, *%*

Складено за: EU Budget in my country / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/mycountry.

"Загальний добробут" як критерій розподілу видатків Австрії

Австрія характеризується збалансованою фінансовою системою, високим рівнем добробуту, ефективною економікою, наявністю висококваліфікованих кадрів. Видаткова частина скорочується для розв'язання головної проблеми – дефіциту державного бюджету. Найбільша частка бюджетних видатків припадає на два напрями: модернізація системи соціального забезпечення й реформа державного впливу на господарські процеси, адже соціальні платежі поглинають понад третину всіх ресурсів.

Основними статтями видатків федерального бюджету Австрії були соціальне забезпечення, пенсії, освіта та культура. Розподіл видатків ЄС на Австрію у 2012 р. наведено на рис. 9.6.

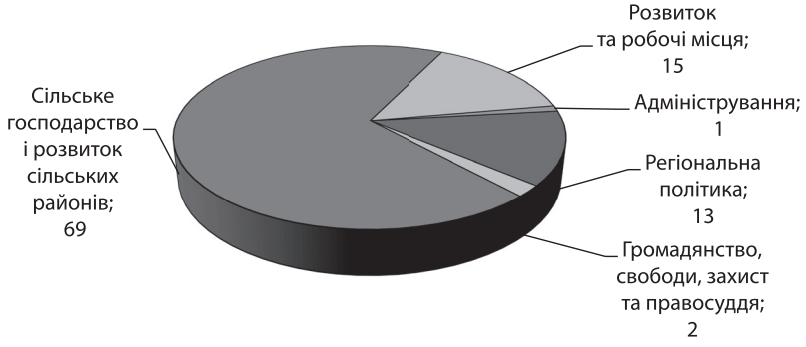


Рис. 9.6. **Видатки з бюджету ЄС в економіці Австрії за основними статтями у 2012 р.**, *%*

Складено за: EU Budget in my country / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/mycountry.

Австрія – єдина країна, що майже повністю фінансує сільське господарство завдяки бюджету ЄС. "Левова частка" видатків у 2011 р. (2,75 % ВНП) спрямовувалася на наукові дослідження та розробки, що забезпечило країні статус світового лідера в цій галузі. Понад 2,5 тис. науково-дослідних установ отримали фінансування в межах програми ЄС на 2007–2013 рр. Інвестиційні кошти підтримали австрійських учених у розробленні нової методики імплантації серцевих клапанів.

Регіональна політика спрямована на скорочення економічних, соціальних та територіальних диспропорцій між регіонами й орієнтується на інвестування в проекти, що підтримують створення робочих місць, економічне зростання, поліпшення якості життя й сталий розвиток.

"Соціальний захист" як критерій розподілу видатків Фінляндії

У 2012 р. державні видатки Фінляндії становили 109 млрд євро (57 % ВНП). Вони переважно спрямовувалися на соціальний захист населення, допомогу місцевим бюджетам, освіту, охорону здоров'я, культуру, охорону навколишнього середовища.

Фінансування сфери науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт (НДДКР) Фінляндії (яка посідала шосте місце у світі за ефективністю інноваційної діяльності в 1995 р.) зросло до 2,78 % ВВП. На відміну від України, фінансування системи освіти (7 % ВВП) і охорони здоров'я (5,8 % ВВП) сприяло переходу на інноваційний вектор розвитку. На рис. 9.7 наведена структура видатків бюджету ЄС в економіці Фінляндії.

Підтримка сільськогосподарського сектору Фінляндії з боку ЄС відіграє життєво важливу роль через суворі погодні умови й високу собівартість продукції. Проект ЄС щодо об'єднання консультативних фермерських організацій різних країн Балтійського моря забезпечує місцевих фермерів інструментарієм для зменшення забруднення від ведення сільського господарства.

Рис. 9.7. **Видатки бюджету ЄС в економіці Фінляндії за основними статтями у 2012 р.**, *%*

Складено за: EU Budget in my country / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/mycountry.

Регіональна політика допомогла Північній Карелії зменшити залежність від нафти шляхом розроблення засобів виробництва й розподілу біогазу. Близько 2 тис. фінських науковців отримали фінансування в межах дослідницької програми ЄС у 2007–2013 рр. Зокрема, Університет Аалто бере участь у загальноєвропейському проекті дослідження людського мозку.

"Виважені обмеження" як критерій розподілу видатків Бельгії

У 2012 р. державні видатки Бельгії дорівнювали 207 млрд євро (54 % ВНП). До введення євро соціальний бюджет становив 73 % державного бюджету. Видатки, як і в інших країнах Бенілюксу, спрямовуються на соціальну сферу, допомогу малозабезпеченим, безробітним, сім'ям з дітьми, місцевим бюджетам, дотування освіти й охорони здоров'я.

До неприпустимих державних видатків належать: процентні платежі, роялті та комісійні, що сплачуються приватній особі, підприємству або холдинговій компанії, зареєстрованій за кордоном, у країні з м'якішою порівняно з Бельгією системою оподаткування; видатки, пов'язані з полюванням, риболовлею, прогулянками на яхтах і відпочинком за містом та ін.; соціальні допомоги тим, хто працює; прямі податки; платежі, спрямовані на придбання товарів, якщо ціна купівлі перевищує ціну продажу[1].

Підтримка з бюджету ЄС обсягом 13 млн євро надійшла для організації сполучення Національного аеропорту із залізничною мережею. Загальні видатки ЄС на Бельгію у 2012 р. наведено на рис. 9.8.

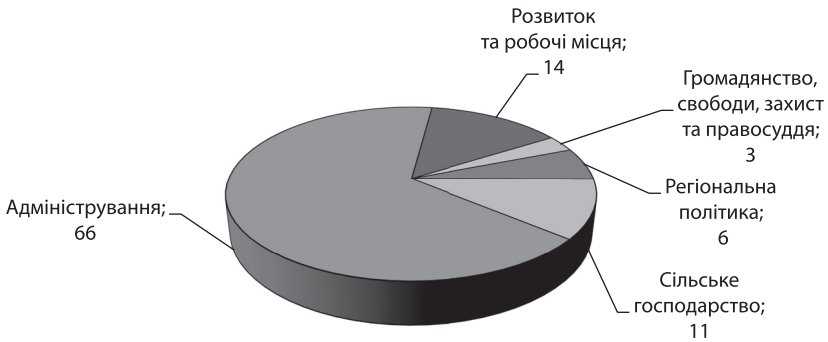


Рис. 9.8. **Видатки з бюджету ЄС в економіці Бельгії за основними статтями у 2012 р.**, *%*

Складено за: EU Budget in my country / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/mycountry.

Ця країна робить більший внесок до бюджету ЄС, ніж отримує від нього, хоча такі переваги не відображаються в загальному балансі, зважаючи на показник екс-

[1] The Central Intelligence Agency [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.cia.gov/index.html.

порту в 70 % у країни Європи. ЄС фінансується проект, реалізовуваний бельгійською компанією "Дреджинг Інтернешнл" (Dredging International), якій виділено 3,6 млн євро на розвідувальні роботи судноплавного каналу до порту Авілес (Іспанія).

Бельгія здійснює найбільшу частку адміністративних витрат, зокрема на організацію зустрічей Європейської Ради, безпеку, утримання будівель тощо. У столиці ЄС працює приблизно 100–120 тис. осіб (державні службовці, європейські асоціації, лобісти, НГО, великі міжнародні компанії, регіональні відділення, журналісти та ін.), а отже, економічні вигоди від утримання інститутів ЄС вищі, ніж витрати в Бельгії.

У галузі високих технологій Бельгія має найбільшу кількість патентних заявок в Європейському патентному відомстві. Портативний рентгенівський сканер – розробка за участю бельгійської компанії. У планах до 2020 р. виділити близько 3 % із бюджету співтовариства на наукові дослідження та інновації в енергетиці, продовольчій безпеці, зміні клімату й старінні населення.

Для регіональної політики ЄС підвищення якості життя та забезпечення сталого розвитку також є пріоритетними напрямами. Відновлення заповідника Ліерман (Liereman) фінансувалося частково за рахунок бюджету ЄС. На період 2014–2020 рр. планується фінансування Лімбургу і Валлонії обсягом 66,5 млн євро для їх пристосування до складної економічної ситуації.

"Мобільність і гнучкість" як критерій розподілу видатків Швеції

У 2012 р. державні видатки дорівнювали 213 млрд євро (51 % ВНП). Більш як 50 % державних видатків становлять трансфертні платежі (переказ доходів у приватний сектор), у тому числі пенсії, житлові субсидії, допомога на дітей, сільськогосподарські та промислові субсидії, а також виплати процентів за державним боргом. Директується все до пенсійного фонду, а також до підприємств і банків, які придбали державні цінні папери.

Після вирахування трансфертних платежів із загальних державних видатків виокремлюються державне споживання та інвестиції. На перше припадає приблизно 90 % суми, що залишилася, у тому числі майже 2/3 споживається в комунах (охорона здоров'я, освіта і державна адміністрація). Більша частина державного споживання складається із зарплати державних службовців – медичних працівників, учителів та ін. Решта – державні капіталовкладення.

Структура державних видатків у Швеції:

1) капітальні вкладення;
2) поточні витрати, зокрема: військові, державний апарат і поліція, проценти й виплати за державним боргом, освіта, охорона здоров'я, інші соціальні послуги, грошові виплати населенню.

На рис. 9.9 наведена структура видатків бюджету ЄС в економіці Швеції.

Другу за обсягом частку грошей Швеція спрямовує на розвиток дослідницької політики. Інвестиції в дослідження відкривають широкі можливості для створення робочих місць і економічного зростання завдяки розв'язанню головних проблем сьогодення, пов'язаних зі сферою енергетики, продовольчою безпекою, зміною клімату і старінням населення.

Рис. 9.9. **Видатки бюджету ЄС в економіці Швеції за основними статтями у 2012 р.**, *%*

Складено за: EU Budget in my country / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/mycountry.

Швеція – один зі світових лідерів у галузі досліджень та інновацій, оскільки ринок R&D налічує близько 3400 учасників – дослідних інститутів, університетів, які отримали фінансування за дослідницькою програмою ЄС (Програма регіону Балтійського моря (РБМ) на 2007–2013 рр.). Шведські вчені беруть участь у фінансуванні проекту ЄС із розроблення сонячної енергетичної системи.

Регіональна політика країни спрямована на зниження економічних, соціальних і територіальних диспропорцій між регіонами Європи. Інвестиції регіональних фондів охоплюють широкий спектр проектів, що допомагають літнім людям у віддалених регіонах Швеції, а також фінансування державою в найсучасніших тестлабораторіях для ІТ і телекомунікаційних компаній.

В економічно розвинутих країнах Західної Європи, таких як Австрія, Бельгія, Фінляндія, Швеція, з високим рівнем життя населення, економіка переважно залежить від доходів банківської сфери, туризму, торгівлі та ін. Саме тому видатки ЄС спрямовані здебільшого на покриття статей з адміністрування та сільське господарство.

Країни Східної Європи та Балтії – Болгарію, Латвію, Литву, Польщу, Угорщину, Хорватію – можна охарактеризувати як такі, що проводять перетворення з метою розвитку ринкових відносин. Найбільші видатки спрямовуються на регіональну політику (місцеве самоврядування) для побудови цілісної системи стабільного фінансування регіонального розвитку, створення сучасної інфраструктури, захисту прав громадян.

"Регіональні інновації" як критерій розподілу видатків Польщі

У 2012 р. державні видатки становили 161 млрд євро (44 % ВНП). Вони призначалися на: загальні субвенції для суб'єктів місцевого самоврядування; охорону права; цільові дотації на виконання завдань урядової адміністрації, а також доручень суб'єктів місцевого самоврядування згідно з їхньою компетенцією; додаткове

фінансування власних завдань суб'єктів місцевого самоврядування; дотації на визначені законами завдання; спільне фінансування програм, реалізованих за кошти, що походять з іноземних джерел, які не підлягають поверненню.

На рис. 9.10 наведена структура видатків бюджету ЄС в економіці Польщі.

Рис. 9.10. **Видатки бюджету ЄС в економіці Польщі за основними статтями у 2012 р.**, *%*

Складено за: EU Budget in my country / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/mycountry.

Регіональні фонди також допомагають покращити стан довкілля шляхом модернізації системи каналізації, а також забезпечити дослідників інформаційними матеріалами за допомогою нового Центру біомедичних досліджень Центральної Європи у Варшаві.

"Регіональний акцент" як критерій розподілу видатків Болгарії

У 2012 р. державні видатки становили 14 млрд євро (37 % ВНП).

Заплановані видатки на економіку Болгарії на 2014–2020 рр. є дещо більшими за інші країни, але переваги членства в ЄС наразі не відображаються в чистому балансі.

На рис. 9.11 наведена структура видатків бюджету ЄС в економіці Болгарії.

Найбільша частка отриманих від ЄС коштів надходить на розвиток регіонів. Також пріоритетами є навколишнє середовище та транспортна інфраструктура. ЄС фінансує половину будівництва другої лінії метро м. Софії і вкладає кошти в модернізацію систем водопостачання в містах Габрово і Враца.

Бюджет ЄС підтримує болгарських фермерів та розвиток сільських громад, інвестуючи в проекти і поліпшення умов життя. Після вступу до ЄС частка доходів від сільського господарства з 2007 р. збільшилися на 49 % від одного працівника.

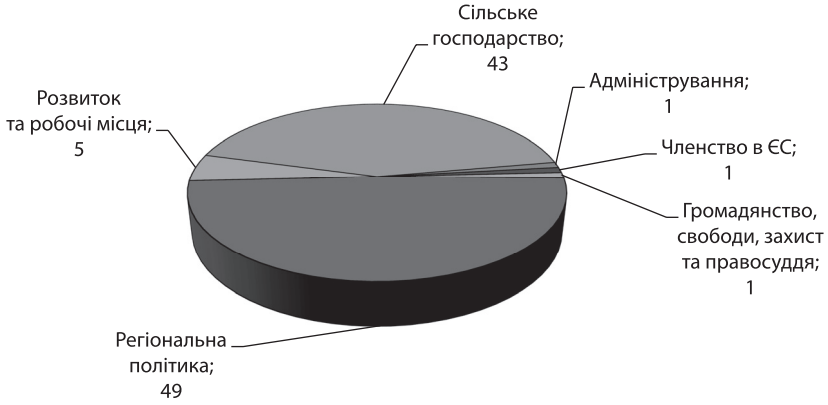


Рис. 9.11. **Видатки з бюджету ЄС в економіці Болгарії за основними статтями у 2012 р.**, *%*

Складено за: EU Budget in my country / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/mycountry.

Видатків бюджету ЄС достатньо для забезпечення соціально-економічного розвитку, але країна не досить ефективно витрачала виділені кошти. Ситуація покращилася з 2007 р. після впровадження заходів для запобігання корупції та покращання умов державного адміністрування.

"Стабільність" як критерій розподілу видатків Чехії

У 2012 р. державні видатки становили 68 млрд євро (48 % ВНП). Вони спрямовувалися переважно на соціальні потреби, розвиток економіки, туризм, дотації місцевим бюджетам. Нині Чеська Республіка є країною з найвищим розподілом на одну особу з бюджету ЄС.

На рис. 9.12 наведена структура видатків бюджету ЄС в економіці Чехії.

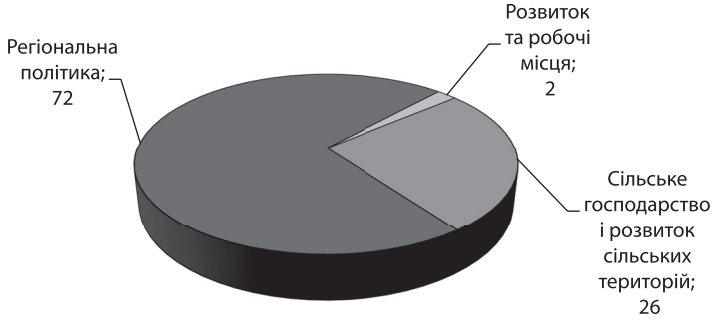


Рис. 9.12. **Видатки бюджету ЄС в економіці Чехії за основними статтями у 2012 р.**, *%*

Складено за: EU Budget in my country / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/mycountry.

Пріоритетами для Чеської Республіки є навколишнє середовище і транспорт. Регіональні фонди фінансують національні мережі автомагістралей у м. Злін, а також допомагають м. Брно покращити стан довкілля завдяки модернізації системи каналізації.

У 2012 р. Європейська Комісія зупинила виплату близько 450 млн євро з фондів ЄС через порушення в управлінні ними, пов'язані здебільшого з державними закупівлями.

Другим напрямом за обсягом витрат є сільське господарство і розвиток сільських районів. Сільськогосподарський прибуток зріс на 76 % з 2004 р., коли Чеська Республіка вступила до ЄС. Станції виробництва електроенергії з біогазу, надані місцевим фермам в Дешові, є прикладом проекту, фінансованого з бюджету ЄС, і становлять зразок екологічної свідомості.

"Системність" як критерій розподілу видатків Угорщини

У 2012 р. державні витрати дорівнювали 47 млрд євро (52 % ВНП). У структурі первинних дискреційних та обов'язкових статей бюджету Угорщини передбачена складна система доходів і видатків. Обов'язкові статті доходів (соціальні внески, податки на споживання, податки на доходи) покривають статті соціальних та пенсійних видатків. Дискреційні статті доходів підсекторів, адміністративних зборів спрямовуються на покриття видатків на охорону здоров'я, субсидії місцевим бюджетам, видатків бюджетних установ та ін.

На рис. 9.13 наведена структура видатків бюджету ЄС в економіці Угорщини.

Кошти регіональних фондів надходять на поліпшення транспортних потоків навколо Будапешту, фінансування програм допомоги дітям з неблагополучних сімей. Регіональні фонди у м. Морахалом підтримують поліпшення довкілля через

Рис. 9.13. **Видатки бюджету ЄС в економіці Угорщини за основними статтями у 2012 р.**, *%*

Складено за: EU Budget in my country / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/mycountry.

створення нової системи опалення, яка використовує геотермальну енергію. Кошти спрямовуються також на підтримку угорських дослідників завдяки реалізації довгострокових дослідницьких проектів.

Друге місце за величиною обсягів видатків посідають сільське господарство і розвиток сільських районів. Завдяки підтримці ЄС доходи від аграрного сектору збільшилися на 65 % з 2004 р., коли Угорщина вступила до ЄС.

"Послідовність" як критерій розподілу видатків Хорватії

Хорватія отримувала фінансування ЄС, оскільки стала потенційним кандидатом у члени Євросоюзу у 2000 р. Підготовка до вступу в ЄС спрямовувалася на здійснення політичних та економічних реформ з метою імплементації законодавства. Країна бере участь в європейських програмах досліджень і програмах студентської мобільності Еразмус (англ. Erasmus – некомерційна програма Європейського Союзу з обміну студентами і викладачами між університетами країн – членів Євросоюзу). На сьогодні Хорватія має доступ до фінансування з бюджету ЄС.

"Культурний розвиток" як критерій розподілу видатків Латвії

У 2012 р. державні видатки становили 8 млрд євро (37 % ВНП). Пріоритети для фінансування: освіта, безпека, соціальна підтримка, розвиток інфраструктури, а також проведення заходів у межах року Європейської культурної столиці у м. Ризі.

На рис. 9.14 наведена структура видатків бюджету ЄС в економіці Латвії.

Значні асигнування спрямовані на ремонт дорожнього покриття в столиці (6,5 млн євро), а також на поліпшення інфраструктури міських вулиць (9,2 млн євро, отриманих у вигляді трансфертів із державного бюджету).

Планується продовжити передбачений органами самоврядування ремонт вулиць та під'їзних шляхів, на виконання якого виділено 5,7 млн євро. Для програ-

Рис. 9.14. **Видатки бюджету ЄС в економіці Латвії за основними статтями у 2012 р.**, *%*

Складено за: EU Budget in my country / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/mycountry.

ми розвитку велосипедного транспорту в столичному бюджеті зарезервовано 237 тис. євро, на ремонт шкіл і дитячих садків – 21,7 млн євро. Видатки на соціальний захист дорівнюватимуть 83,4 млн євро (11,1 % витрат самоврядування). На співпрацю з приватним сектором для зменшення черг у муніципальні дитячі садки передбачено 6,1 млн євро.

"Сувора фінансова дисципліна" як критерій розподілу видатків Литви

У 2012 р. державні витрати становили 12 млрд євро (37 % ВНП). До бюджету Литви в січні – жовтні 2013 р. надійшло на 58,6 млн євро більше, ніж планувалося (усього 5,16 млрд євро).

У 2014 р. уряд, як і раніше, дотримується суворої фінансової дисципліни. Соціальні виплати жителям мають зменшуватися, натомість надається сприяння збільшенню кількості нових робочих місць, яке забезпечить розвиток економіки.

Муніципальні видатки на соціальне забезпечення дорівнюють близько 3/4 загальних видатків, видатки на освіту – приблизно 50, соціальне забезпечення – майже 15 %. Крім того, муніципальні бюджети фінансують тільки основні послуги охорони здоров'я. Інша значна частина муніципальних асигнувань (10 %) використовується для здійснення комунальних і транспортних послуг. Видатки на забезпечення громадського порядку та громадської безпеки становлять близько 1% загальних видатків муніципальних бюджетів[1].

На фінансування дошкільних установ і шкіл виділяється 80 % загальних державних видатків у цьому секторі, тоді як муніципальні видатки на прибирання територій, захист довкілля, вуличне освітлення та інші послуги у сфері комунального господарства становлять 100 % загальних державних видатків у цьому секторі.

На рис. 9.15 наведена структура видатків бюджету ЄС в економіці Литви.

Рис. 9.15. **Видатки бюджету ЄС в економіці Литви за основними статтями у 2012 р.**, *%*

Складено за: EU Budget in my country / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/mycountry.

[1] *Боярко І. М.* Державні видатки в економіці країни : монографія / І. М. Боярко, Н. А. Дехтяр, О. В. Дейнека. – Суми : Корпункт, 2013. – 109 с.

Пріоритетами для Литви є навколишнє середовище та транспорт (у зв'язку з необхідністю виконання членських зобов'язань перед ЄС). Регіональні фонди фінансували відновлення узбережжя поряд із м. Палангою. Відчутну допомогу Вільнюсу у врегулюванні вантажопотоків і створенні сприятливіших умов для його жителів надано завдяки новій об'їзній дорозі. Доходи від сільського господарства через підтримку ЄС зросли майже вдвічі з 2004 р., коли Литва вступила в Євросоюз.

Група таких країн, як Греція, Ірландія, Словаччина, Словенія дещо відстають за рівнем економічного розвитку та соціальними стандартами від лідерів ЄС, тому значна частка видатків спрямовується на розвиток виробництва й сільського господарства. Видатки на права та свободи громадян значно нижчі, адже пріоритетними є виробничі галузі економіки, а соціальний розвиток відбувається за умов стабільності.

"Збалансованість" як критерій розподілу видатків Греції

У 2012 р. державні видатки становили 106 млрд євро (54 % ВНП). З огляду на економічну кризу уряд був змушений суттєво скорочувати соціальні програми.

Хоча членство Греції в ЄС надає багато вигід, країна лишається аутсайдером та має великий платіжний і торговельний дефіцит.

На рис. 9.16 наведена структура видатків бюджету ЄС в економіці Греції.

Пріоритетами для Греції є транспортна інфраструктура і довкілля. Євросоюз також співфінансує реконструкцію системи метро у м. Афіни. Одним із прикладів фінансування ЄС сільського господарства є капіталовкладення в молочний бізнес регіону Фессалія, за рахунок яких модернізується устаткування й проводяться заходи з підвищення екологічності виробництва.

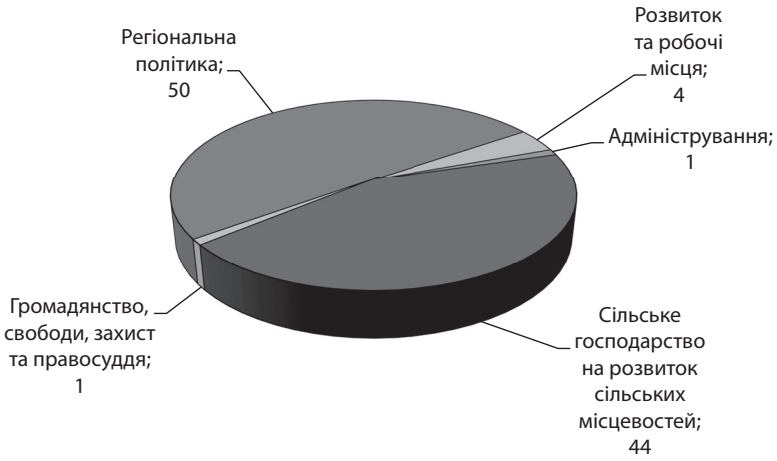


Рис. 9.16. **Видатки бюджету ЄС в економіці Греції за основними статтями у 2012 р.**, *%*

Складено за: EU Budget in my country / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/mycountry.

"Освітньо-регіональні пріоритети" як критерій розподілу видатків Ірландії

Фінансування Ірландії Європейським Союзом доволі вагоме, а основні видатки державного бюджету спрямовуються на соціальний захист, допомогу місцевим бюджетам тощо.

До приєднання до ЄС в Ірландії ВНП на одну особу становив 58 % середнього рівня Євросоюзу, а країна була однією з найбідніших у співтоваристві. На сьогодні, після кількох років безпрецедентного для ЄС зростання, ВНП Ірландії на одну особу перебуває на рівні 104 % середньоєвропейського показника.

На рис. 9.17 наведена структура видатків бюджету ЄС в економіці Ірландії.

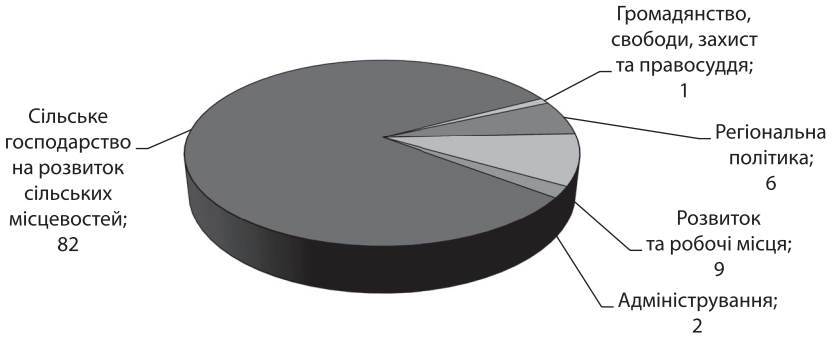


Рис. 9.17. **Видатки бюджету ЄС в економіці Ірландії за основними статтями у 2012 р.**, *%*

Складено за: EU Budget in my country / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/mycountry.

Більша частина коштів, які Ірландія отримує від ЄС, надходить на сільське господарство, розвиток сільських районів і збереження довкілля (82 % у 2012 р.). Сільськогосподарська політика ЄС підтримує фермерів і спрямована на охорону навколишнього середовища, стимулює сільську економіку й покращує рівень життя в сільській місцевості. Наприклад, за рахунок коштів ЄС фінансується комп'ютерне навчання для сільських громад на східному узбережжі Ірландії.

"Інфраструктура" як критерій розподілу видатків Словаччини

У 2012 р. державні видатки становили 27 млрд євро (38 % ВНП). Ефективна транспортна мережа має важливе значення для успішної економіки, тому співфінансування ЄС спрямоване на будівництво автомагістралі, що сполучатиме Словаччину, Польщу та Чехію.

Через внутрішній ринок компанії Словаччини мають необмежений доступ до 508 млн споживачів (80 % експорту до країн ЄС у 2012 р.). Країна також швидко наздоганяє середньоєвропейський рівень розвитку, оскільки після вступу до ЄС ВВП на одну особу зріс із 57 % у 2004 р. до 75 % у середньому по ЄС у 2012 р.

На рис. 9.18 наведена структура видатків бюджету ЄС в економіці Словаччини.

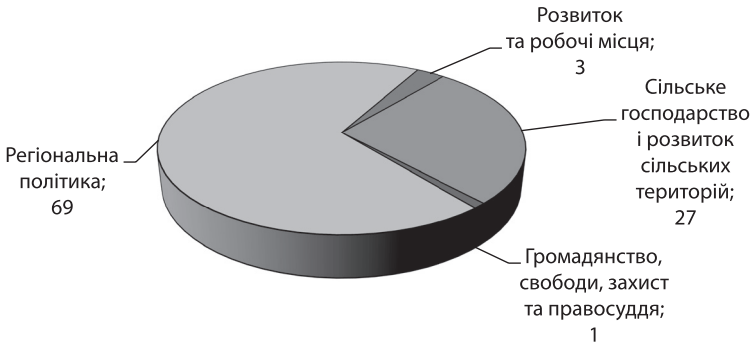


Рис. 9.18. **Видатки бюджету ЄС в економіці Словаччини за основними статтями у 2012 р.**, *%*

Складено за: EU Budget in my country / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/mycountry.

Пріоритетами є транспортна інфраструктура та навколишнє середовище. Внесок ЄС спрямований на модернізацію очисних споруд у регіоні Тренчин і фінансування закупівлі та експлуатації нових поїздів для національної залізничної компанії.

"Інноваційний тонус" як критерій розподілу видатків Словенії

У 2012 р. державні видатки становили 17 млрд євро (50 % ВНП). Пріоритетними галузями для Словенії є навколишнє середовище, інновації та транспорт. Регіональні фонди допомагають Любляні у покращанні стану навколишнього середовища завдяки новому центру управління відходами, оскільки дослідникам створені необхідні умови для роботи – центр нанонауки і нанотехнологій.

Словенія бере участь у Дунайській стратегії ЄС, що дає змогу узгоджено розв'язувати спільні проблеми. До пріоритетів належать боротьба з екологічними загрозами, удосконалення транспортних та енергетичних зв'язків, соціально-економічний розвиток, ефективне управління галуззю освіти, науково-дослідні та інноваційні системи, а також покращання сфери безпеки й оборони. Європейська Комісія допомогла створити механізми співпраці між країнами по р. Сава для вдосконалення управління річковим басейном.

В економічному житті та розвитку сільських районів туризм відіграє важливу роль, тому ЄС профінансував проект, що покращує привабливість риболовного туризму вздовж р. Мура.

Капітальні видатки країн – членів ЄС умовно можна охарактеризувати за декількома напрямами: соціальні, на регіональний розвиток, сільське господарство, екологію та інноваційний розвиток. Економічно розвинутим країнам (Австрія, Бельгія, Норвегія, Фінляндія, Швеція) притаманні видатки на технологічний розвиток, виробництво наукомісткої продукції та регіональний розвиток. Такий розподіл можливий завдяки високим доходам на одну особу й максимальному індексу розвитку людського потенціалу. Ці країни переходять на постіндустріальний

етап розвитку, який характеризується новим рівнем освіти, прискоренням темпів наукових досліджень та впровадженням їх результатів, широким застосуванням інформаційних технологій.

Серед менш технологічно розвинутих країн спостерігається тенденція до використання коштів європейського бюджету на гарантування продовольчої безпеки, соціальний розвиток суспільства, дотримання прав і свобод громадян та регіональний розвиток. Така політика дає змогу сприяти рівномірному й збалансованому зростанню та будувати конкурентне середовище з подібними партнерами.

Підсумовуючи викладене, зауважимо, що за сучасних євроінтеграційних перспектив України нагальною є необхідність переосмислення ключових напрямів бюджетної політики та підвищення її ефективності. Перегляд пріоритетів національної економіки дасть можливість збалансувати капітальні видатки та цілі бюджетної політики на підтримку конкурентоспроможних галузей (АПК, військово-промисловий комплекс та оборона, транспортна інфраструктура та інноваційний розвиток).

Досвід країн Європи щодо державної науково-технологічної й інноваційної політики доцільно використати для забезпечення готовності України до конкурентних умов у глобальному просторі.

9.2. ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗПОДІЛУ ДЕРЖАВНИХ КАПІТАЛЬНИХ ВИДАТКІВ У КОНТЕКСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ УКРАЇНИ З ЄС

Для досягнення сталого розвитку держави важливе інституційне середовище, що підтримує стратегії відтворення різних суб'єктів економіки, сприяє справедливому їх доступу до фінансових ресурсів і конкурентних ринків, а також забезпечує ефективне використання обмежених бюджетних ресурсів. Практичні аспекти формування ефективного інституційного забезпечення сталого економічного розвитку остаточно не окреслені як на регіональному, так і на національному рівнях. З позицій сучасної економічної теорії інституційне забезпечення розглядається як процес упорядкування, формалізації та стандартизації, закріплення практики чи сфери відносин у вигляді закону або соціальної норми, визначення та утвердження соціальних норм, правил, статусів і ролей, їх систематизації, що задовольняє певні суспільні потреби, перетворення будь-яких дій на впорядкований процес із встановленими структурою відносин, ієрархією влади, дисципліною, правилами поведінки.

Інституційні процеси важливі для всіх аспектів розвитку національної економіки, оскільки:

а) стимулюють вибір шляхів реалізації стратегії відтворення, ресурсної бази, розмірів фінансування різних активів, проектів здійснення державних капітальних вкладень тощо;

б) відкривають або обмежують доступ до активів;

в) дають змогу перетворювати один вид активів на інший (через ринки);

г) справляють потужний вплив на внутрішньосистемні відносини.

Інституційне забезпечення фінансування розвитку національної економіки має реалізовуватися за такими напрямами:

– визначення пріоритетів розвитку економіки України;
– формування системи об'єктивного добору пріоритетних проектів для бюджетного фінансування;
– експертиза інвестиційних проектів, реалізація яких можлива із залученням бюджетних коштів;
– диверсифікація джерел фінансування національних пріоритетів;
– створення умов для залучення інвестицій приватного сектору до фінансування визначених державою інвестиційних програм та проектів;
– моніторинг виконання інвестиційних програм та їх коригування.

Проблему розбудови інституційної бази політики фінансового забезпечення розвитку економіки України потрібно розглядати в контексті євроінтеграційного курсу та імплементації Угоди про асоціацію з ЄС.

Важливо встановити пріоритетність капітальних видатків. Зокрема, ефективна процедура підготовки бюджету має характеризуватися наявністю чітких пріоритетів уряду. Бюджетна стратегія повинна визначатися на урядовому рівні й розкривати:

1) доступні ресурси;
2) нові напрями реалізації бюджетної політики;
3) будь-які зміни стосовно наявних видатків.

Незалежно від ступеня розвитку інституційних механізмів рішення щодо пріоритетів на етапі підготовки бюджету мають закріплюватися в стратегічних документах.

Стратегічною метою територіальної та загальнонаціональної економічної політики в сучасних умовах є визначення та створення умов для реалізації довгострокових інвестиційних пріоритетів. За гострої обмеженості бюджетних ресурсів розвиток усіх сфер національного господарства за їхній рахунок неможливий. Тому, втілюючи заходи стимулювання економічного зростання та розв'язання соціальних проблем, держава повинна зосереджуватися на окремих напрямах, капіталовкладення в які забезпечать отримання кумулятивного ефекту в певних сферах, активізують відтворювальні процеси та спрямують приватний капітал на визначені державою пріоритети. По суті, з метою запобігання розпорошенню дефіцитних бюджетних ресурсів у державі як на національному, так і на регіональному та локальному рівнях мають встановлюватися пріоритетні напрями капітальних видатків державного бюджету та місцевих бюджетів розвитку.

Система капітальних видатків із бюджетів не забезпечує ефективного використання бюджетних коштів, виділених на капіталовкладення, а також не розв'язує проблем реалізації політики соціально-економічного розвитку України, що зумовлює необхідність розроблення нових підходів до розподілу державних інвестицій та капітальних видатків на підставі чітко окреслених стратегічних пріоритетів.

Головною стратегічною метою визначено вихід на траєкторію сталого розвитку з постійним підвищенням добробуту і якості життя кожного громадянина й досягнення гідного місця в глобальних економічних процесах. Для такої цілі встановлено пріоритети реалізації стратегії конкурентоспроможності економіки України за такими узагальненими напрямами, як: суспільство, людина і сталий розвиток, поси-

лення енергобезпеки та енергозабезпечення, кардинальне покращання інноваційної складової розвитку та модернізація промисловості, підвищення рівня конкурентоспроможності окремих сфер економіки, зокрема шляхом осучаснення індустріального сектору економіки та розвитку аграрного сектору й сільських територій.

Державна стратегія регіонального розвитку дещо звужує коло пріоритетів із метою досягнення ефекту від концентрації ресурсів на меншій кількості завдань, які справлятимуть більш системний та довгостроковий вплив на розвиток регіонів і національної економіки загалом. У ній запропоновано зосереджувати зусилля й фінансові ресурси на реалізації трьох цілей: підвищенні конкурентоспроможності регіонів; територіальній соціально-економічній інтеграції та просторовому розвитку; ефективному державному управлінні у сфері регіонального розвитку. З позицій визначення першорядних напрямів здійснення державних капітальних видатків орієнтація на досягнення таких цілей потребує розроблення принципів звуження пріоритетів. Одним із таких пріоритетів може стати формування інфраструктури для співпраці різних регіонів України в межах визначених проектів з метою отримання ефекту синергії від окремих регіональних ініціатив на державному рівні, зокрема у сферах транспорту та інфраструктури, енергоефективності, інноваційної діяльності та підтримки основних сфер господарської діяльності.

Серед реформ на особливу увагу заслуговують ті, що стосуються модернізації інфраструктури та базових секторів, зокрема електроенергетики, вугільної галузі, нафтогазової промисловості, житлово-комунального господарства, транспортної інфраструктури, сільського господарства, і земельна реформа.

Указом Президента України від 23.07.2014 № 614/2014 створено Національну раду реформ як спеціальний консультативно-дорадчий орган при Президентові України з питань стратегічного планування, узгодження позицій щодо впровадження єдиної державної політики реформ та їх реалізації, основною метою якої визначено реалізацію системного підходу до стратегічного планування, узгодження позицій та моніторингу реформ стосовно забезпечення сталого розвитку України як передумови зростання добробуту її населення, досягнення європейських стандартів забезпечення й захисту прав і свобод людини та громадянина. Першим результатом діяльності цього органу має стати розроблення проекту Стратегії сталого розвитку України на період до 2020 року.

Серед пріоритетів соціально-економічного розвитку країни не втрачають актуальності залучення інвестицій на модернізацію, оновлення основних фондів та подальший розвиток механізмів державно-приватного партнерства, зокрема в транспортній сфері. При цьому розроблення та впровадження реформ на сучасному етапі передбачається фінансувати за рахунок не тільки бюджетних видатків, а й донорських організацій.

У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженій 1 березня 2014 р., передбачено курс на жорстку економію бюджетних коштів, перегляд чинних податкових пільг на предмет їхньої реальної ефективності у сприянні розвитку та соціальної доцільності й кардинальне зменшення різноманітних субсидій, які викривлюють умови конкуренції та дестабілізують державні фінанси.

Відсутність довгострокової програми капітальних інвестицій та пріоритетів капітальних видатків призводить до системних проблем, які зумовлюють неефективність використання обмежених бюджетних ресурсів. Зокрема, нові проекти часто набувають пріоритету над уже розпочатими, значна кількість проектів недофінансовується й, відповідно, не реалізовується повною мірою, спостерігається неритмічність фінансування проектів протягом року, процес їх добору часто запізнілий. Водночас витрачання бюджетних коштів на інвестиційні цілі є слушним за умови фінансування пріоритетних проектів у середньо- та довгостроковому періодах.

На рівні державної політики слід визначити декілька пріоритетів розвитку, на які спрямовуватимуться державні капітальні видатки. Згідно з дослідженнями під егідою Світового банку, на національному рівні в Україні доцільно обирати проекти, що більше орієнтовані на досягнення конкретних соціальних та економічних цілей, реалізуються ефективніше з погляду як часу, так і вартості, й здатні забезпечити необхідні результати максимальною мірою[1].

Слушною видається пропозиція щодо формування програми капітальних інвестицій на середньо- та довгостроковий період з урахуванням загальнодержавних пріоритетів, що має містити перелік інвестиційних проектів, які реалізуватимуться із залученням бюджетних коштів і під державним контролем, організаційні заходи з виконання програми, механізми моніторингу її реалізації, фінансові джерела й бюджетні механізми, інституційну структуру, яка забезпечуватиме моніторинг і підготовку пропозицій щодо коригування за його результатами.

Загалом процес розподілу капітальних видатків відповідно до встановлених пріоритетів комплексний і багаторівневий. Європейський досвід бюджетного планування капітальних видатків при формуванні інституційного середовища дає підстави виокремлювати такі його інституційні складові, як аналітичні елементи та структурні фактори.

Аналітичні елементи необхідні для інформування учасників процесу розподілу капітальних видатків про інвестиційні потреби та пріоритети й охоплюють макроаналіз, секторальний (галузевий) аналіз і оцінювання конкретних проектів. Макроаналіз передбачає вивчення впливу капітальних видатків на макроекономічні показники. Секторальний аналіз зазвичай стосується інфраструктурних проблем у галузях економіки, які належать до сфери відповідальності різних міністерств та відомств. Такі дослідження започатковують процес обґрунтування та інституціалізації вибору пріоритетів капітальних видатків. До документів, що мають розкривати секторальну проблематику в Україні, у межах загальнонаціональних пріоритетів, можна віднести Державну стратегію регіонального розвитку, Енергетичну стратегію України, Концепцію розвитку сільських територій та стратегії розвитку всіх видів інфраструктури (особливо транспортної). Очевидно, що такі документи

[1] Україна: Оцінка управління державними інвестиціями / Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. – 2013. – С. 18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/03/13/000356161_20130313154430/Rendered/PDF/756810UKRAINIA000PIM0Assessment0UKR.pdf.

не є аналітичними, проте секторальний аналіз має орієнтуватися на перспективи досягнення визначених у них показників.

При державному фінансуванні завжди здійснюється експертиза конкретних капітальних проектів, яка, за європейськими стандартами, передбачає їх детальне оцінювання, планування, визначення механізмів контролю, постпроектне оцінювання. Аналіз повинен проводитися ґрунтовно, але витрати на такі процедури мають бути співмірними з витратами самих проектів. По суті, маломасштабні проекти слід оцінювати із застосуванням нескладної, але фундаментальної методології. Наприклад, в Ірландії за поглибленою процедурою розглядають інвестиційні проекти, які: а) претендують на бюджетне фінансування й перевищують 10 млн євро; б) є пілотними проектами, за котрими можуть бути змодельовані великі проекти; в) генеруватимуть значні поточні витрати; г) порушують складні вузькоспеціалізовані питання і залучають невипробувані технології тощо. Крім того, комплексному оцінюванню підлягають чинні програми, які складаються з множини окремих проектів (зокрема щодо житла, доріг, санітарно-гігієнічних послуг та ін.)[1]. Загалом в Ірландії визначено порогові критерії оцінювання капітальних програм та проектів із застосуванням методології, складність і деталізація якої відповідає вартості проектів: менше 0,5 млн євро – "проста оцінка"; 0,5–5 млн – "разова оцінка"; 5–30 млн – аналіз за багатьма критеріями; понад 30 млн євро – аналіз витрат і вигід[2].

Детальне оцінювання передбачає виконання таких завдань: чітке визначення цілей і корисності проекту; перелік переваг; перелік обмежень; кількісна оцінка фінансових витрат і джерел фінансування; аналіз основних параметрів із використанням методології фінансового аналізу, аналізу витрат і вигід, аналізу ефективності витрат тощо; визначення ризиків, пов'язаних із різними проектами; рішення й рекомендування пріоритетного проекту для уповноваженого органу. Діє затверджена наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України Методика проведення державної експертизи інвестиційних проектів та форми висновку за її результатами, в якій процедура експертизи охоплює деякі зазначені елементи, зокрема експертне дослідження, перевірку техніко-економічних розрахунків, аналіз і оцінку інвестиційного проекту та підготовку обґрунтованого висновку. Водночас подальшого нормативного розроблення потребує методика оцінювання капітальних програм і проектів із визначенням розподілу функціональних обов'язків між тими, хто затверджує й реалізує проекти, а також бере участь в етапах оцінювання, планування, реалізації та управління.

Необхідність урахування структурних факторів пов'язана з обмеженістю частки бюджетних видатків, призначених для капітального фінансування. У зв'язку із цим виникають питання, пов'язані із доповненням капітальних видатків бюджетів

[1] The Allocation of Public Capital Spending : Final Report // Forfàs. – 2004. – Aug. – 20 p.

[2] *Феррис Т.* Управление государственными инвестициями: обзор опыта Ирландии по управлению государственными инвестициями с особым акцентом на проекты в транспортном секторе / Т. Феррис // Семинар по государственным инвестициям (Стамбул, 29 фев. 2008 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPPUBEXP/Resources/IstanbulWorldBanWorkshopFerrisFebRANSruEskender1.ppt.

коштами з інших джерел, у тому числі структурних фондів Євросоюзу. Зважаючи на положення Глави 28 Угоди про асоціацію з ЄС, Україна може брати участь у роботі деяких агентств та програм ЄС. Слід зауважити, що не всі агентства і програми Європейського Союзу наразі є відкритими для неї, а участь у них третіх країн часто потребує імплементації директив ЄС, визначених їхніми статутами.

При ухваленні рішень щодо розподілу капітальних видатків пріоритетними доцільно вважати й ті проекти, які здатні залучити додаткове фінансування з боку різних фондів чи донорських організацій. Крім того, слід ураховувати можливу участь приватного капіталу через механізм ДПП.

Вибір проектів для бюджетного фінансування може бути продиктований необхідністю дотримання директив ЄС, визначених в Угоді про асоціацію з ЄС, зокрема: щодо заходів із забезпечення безпеки постачання електроенергії та інвестицій в інфраструктуру № 2005/89/ЄС, про відходи № 2008/98/ЄС, щодо полігонів захоронення відходів № 1999/31/ЄС та ін.

Загальні напрями формування моделі національної політики мають базуватися на інституційних обмеженнях, визначених аналітичними елементами та структурними факторами.

Таким чином, формування моделі національної економіки з розвинутим внутрішнім ринком, високотехнологічним експортом та сприятливим середовищем для залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій потребує проведення реформ, спрямованих на розвиток вітчизняного виробництва за пріоритетними напрямами. Слід збільшити купівельну спроможність через підвищення продуктивності праці у виробництві та сфері послуг. Соціальні трансферти мають стати цільовими, а їхня величина – залежати від реального матеріального стану отримувачів та наповнення бюджету як результату економічного розвитку. Для реалізації такої концепції необхідно визначити загальнонаціональні пріоритети, які стимулюватимуть внутрішнє виробництво й стануть основою для досягнення високих темпів економічного зростання. З огляду на аналіз цілей розвитку, встановлених у стратегічних та програмних документах, до таких пріоритетів належать:

1) модернізація енергетики та енергозбереження з використанням усіх засобів державної підтримки, що має мінімізувати енергетичну залежність країни й створити сучасні технології для розв'язання глобальної проблеми пошуку нових відновлюваних джерел енергії;
2) розвиток аграрного виробництва з метою мінімізації імпорту продукції харчової промисловості та переходу до її експорту замість експорту сільськогосподарської сировини. Реалізація цього пріоритету має бути спрямована не лише на забезпечення продовольством власного населення, а й на позиціонування України як важливого учасника вирішення глобальної продовольчої проблеми, зокрема в частині виробництва екологічно чистих продуктів;
3) створення необхідних умов для перетворення України в євроазійську транзитну державу, яка має стати зручним і економічно привабливим каналом транзиту товарів, послуг та пасажирів усіма видами транспорту між розвинутими європейськими й перспективними азійськими та іншими ринками. Це не тільки дасть змогу залучити інвестиції, створити додаткові робочі міс-

ця, а й значно покращить інвестиційну привабливість країни в майбутньому. Насамперед ідеться про побудову та реконструкцію інфраструктурних об'єктів аеропортів, морських і річних портів, терміналів, доріг, житлово-комунального господарства й обслуговуючої інфраструктури;

4) стимулювання розвитку територій – створення на території України точок зростання з метою формування належних умов для ефективних виробників, які задовольняють потреби внутрішнього ринку, виробляють інноваційну продукцію, що належить до четвертого – шостого технологічних укладів, розширяють експортні можливості.

Саме ці пріоритети потребують державної підтримки, які, у свою чергу, стануть рушіями для загального піднесення економіки.

Такий набір пріоритетів корелює з напрямами державних видатків із бюджету Європейського Союзу, який загалом складається з п'яти розділів: сталий розвиток (економічний розвиток); збереження і раціональне використання природних ресурсів (сільське господарство та навколишнє середовище); громадянство, свобода, безпека і правосуддя (соціальна політика, поліція); ЄС як глобальний гравець (зовнішня політика); адміністрація. Ці розділи поділяються на конкретніші статті й цілі. При цьому на перші два розділи припадає основна частина видатків (87 % у 2012 р.), а фінансування здебільшого спрямовується на Спільну аграрну політику ЄС та політику регіонального розвитку. У 2012 р. близько 2/3 видатків витрачено на Спільну аграрну політику ЄС, а також структурні фонди та Фонд згуртування.

Особливістю сучасного етапу розвитку України, зумовленою як економічними, так і геополітичними чинниками, є потреба в розв'язанні проблем у сфері модернізації енергетики та енергозбереження, зниження залежності від імпорту російського природного газу. Цей пріоритет давно перебуває серед головних цілей модернізації, але в теперішніх умовах йому відводиться ключове місце. Реалізація проектів енергозбереження дасть змогу зменшити імпорт природного газу й підвищить рівень національної безпеки. Відповідно, енергозбереження та перехід на альтернативні джерела енергії мають стати одним із ключових пріоритетів України, на досягнення яких держава повинна спрямовувати бюджетні кошти. Водночас значна частина енергозберігаючих проектів може здійснюватися й за рахунок залучення коштів міжнародних фінансових установ на дуже сприятливих умовах.

У главі 17 Розділу V Угоди про асоціацію між Україною та ЄС визначено напрями співпраці Сторін у сфері енергетики. Зокрема, передбачається подальша інтеграція енергетичних ринків шляхом зближення моделей організації ринку та участі в регіональному енергетичному співробітництві. У ст. 338 Угоди окремим напрямом названо модернізацію й розширення об'єктів суспільно важливої енергетичної інфраструктури, зокрема покращання енергогенеруючих потужностей, цілісності, безпеки й захищеності енергетичних передавальних мереж, поступову інтеграцію вітчизняної та європейської мереж, повне відновлення транзитної енергетичної інфраструктури і встановлення транскордонних вимірювальних систем на зовнішніх кордонах України, розвиток нової суспільно важливої енергетичної інфраструктури з метою

диверсифікації джерел енергоносіїв, постачальників, маршрутів транспортування способами, економічно доцільними та безпечними для навколишнього середовища.

Вочевидь реформування енергетичного ринку зумовить необхідність відмови від субсидіювання окремих категорій споживачів і стимулювання розвитку нових екологічно чистих технологій в енергетичному секторі. Створення конкурентного середовища на енергетичному ринку дасть змогу залучити додаткові обсяги інвестицій у видобування вуглеводнів, генерацію та модернізацію морально та фізично застарілої інфраструктури. За експертними оцінками, реформування вугільної галузі на засадах Угоди допоможе вивільнити значні бюджетні кошти, які витрачаються на підтримку збиткових державних шахт, але зумовить потребу у фінансуванні соціальних, екологічних та регіональних компонентів реформи[1].

Стосовно другого пріоритетного напряму слід відзначити необхідність орієнтації на особливості реалізації Спільної аграрної політики ЄС (САП), яка охоплює цілі й програми субсидування щодо сільськогосподарського виробництва, розвитку сільських територій та навколишнього середовища. На фінансування таких програм виділяється близько 55 млрд євро на рік. Україні слід орієнтуватися на пріоритети САП ЄС для формування та реалізації виваженої аграрної політики. З метою наближення політики національного регулювання аграрного сектору до регулювання й стандартів САП ЄС доцільне здійснення заходів, орієнтованих на такі пріоритети, як соціально-економічний розвиток громад, ефективне використання локальних ресурсів для збереження екосистем та попередження негативних ризиків зміни клімату, впровадження інновацій у сільській економіці, підвищення конкурентоспроможності фермерів та їх залучення до ланцюгів доданої вартості, стимулювання розвитку партнерських відносин із переробними підприємствами та гарантування й захист прав сільськогосподарських виробників шляхом розвитку професійних і неурядових організацій, сприяння диверсифікації зайнятості в сільській місцевості (аграрної і неаграрної), що забезпечуватиме зростання сільської економіки[2].

У главі 17 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС визначаються напрями співробітництва у сфері сільського господарства та розвитку сільських територій. Зокрема, ключові питання стосуються сприяння взаємному розумінню політик у цій сфері, забезпечення розвитку сучасного та сталого сільськогосподарського виробництва, підвищення конкурентоспроможності аграрного сектору, ефективності й прозорості ринків, підтримки розроблення та запровадження інновацій, гармонізації питань, що розглядаються в межах міжнародних організацій. Така співпраця зобов'язує Україну реалізовувати політику підвищення якості сільськогосподарської продукції через відповідні заходи в галузі стандартизації, вимог до виробництва й схем контролю якості. Саме на розвиток стандартів та інфраструк-

---

[1] Економічна складова Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: наслідки для бізнесу, населення та державного управління. – К. : Ін-т екон. досліджень і політ. консультацій, 2014. – С. 95.

[2] Основні пріоритети Спільної аграрної політики (САП) країн ЄС // Інститут розвитку аграрних ринків [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.amdi.org.ua/uk/home/amdi-news/21-news/300-the-main-priorities-of-the-common-agricultural-policy-cap-of-the-eu.html.

тури аграрного ринку варто спрямовувати фінансування з державного бюджету. Перелік стандартів, які мають бути імплементовані, викладено в додатку XXXVII до глави 17, зокрема за напрямами політики якості, органічного фермерства, генетично модифікованих зернових, біорізноманіття, торгівлі рослинами, насінням рослин, продуктами, отриманими з рослин, фруктами та овочами, стандартами торгівлі живими тваринами й продуктами тваринництва.

У стратегії соціально-економічного розвитку Європейського Союзу "Європа 2020" визначено нові пріоритети САП ЄС на період до 2020 р. та ключові засади цільового розподілу грошових субсидій для забезпечення: дохідності сільськогосподарського виробництва й стимулювання економічного зростання та зайнятості в селі; екологізації задля збереження екосистем; додаткового інвестування в наукові дослідження та інноваційні розробки; створення конкурентоспроможного та збалансованого ринкового ланцюга забезпечення продуктами харчування від виробника до споживача; захисту навколишнього середовища; полегшення започаткування для фермерів власного бізнесу та ін.

При визначенні напрямів державних капітальних видатків у сільському господарстві слід ураховувати особливості сучасної САП ЄС, для якої характерні[1]:

– перехід від сприяння виробництву окремих видів продукції до прямої підтримки сільськогосподарських товаровиробників, спрямованої на створення конкурентного середовища, а також посилення екологічної безпеки за рахунок відмови від монокультури господарювання, що стимулюється виробничими субсидіями;
– розширення програм підтримки сільського розвитку, диверсифікації доходів у сільській місцевості через кооперацію, поліпшення якості аграрної продукції та її маркетингу, дотримання базових стандартів захисту навколишнього середовища й утримання тварин, вивчення нових технологій, допомогу молодим фермерам;
– перехід до політики "горизонтальної модуляції", що передбачає збільшення бюджету сільського розвитку й розширення екологічно безпечної діяльності шляхом перерозподілу частини прямих платежів;
– виділення цільових субсидій на розвиток депресивних зон для підтримки регіонів, які характеризуються менш вигідними економічними й соціальними умовами для розвитку сільськогосподарського виробництва, або його обмеження на користь збереження навколишнього середовища;
– перехід до політики "перехресної відповідальності", згідно з якою запроваджується залежність виплати субсидій від дотримання базових екологічних вимог до стану сільськогосподарських угідь, умов гігієни та догляду за тваринами;
– цільова підтримка спеціальних заходів агроекологічного спрямування у процесі виробництва сільськогосподарської продукції; органічне сільське господарство; екстенсивне господарювання;

[1] Основні пріоритети Спільної аграрної політики (САП) країн ЄС // Інститут розвитку аграрних ринків [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.amdi.org.ua/uk/home/amdi-news/21-news/300-the-main-priorities-of-the-common-agricultural-policy-cap-of-the-eu.html.

– екологічно доцільне заліснення та консервація сільськогосподарських земель; залуження сільськогосподарських угідь; збереження сільських ландшафтів, пейзажів, зелених насаджень, заболочених ділянок, канав, лісопосадок, флори і фауни.

У сфері імплементації директив ЄС, які згадуються у главі 7 "Транспорт" Угоди, основні капітальні витрати мають спрямовуватися на розвиток інфраструктури автомобільного та залізничного транспорту. У додатку XXXI окреслено заходи, які слід реалізувати у межах співпраці за напрямом розвитку транспортних сполучень. Зокрема, йдеться про сприяння розвитку ефективних, безпечних і надійних перевезень та взаємодії й сумісності різних видів транспортних систем, розширення основних транспортних сполучень між Україною та ЄС, реструктуризацію й модернізацію транспортного сектору, поступове наближення операційних стандартів і політик до відповідних стандартів та політик ЄС, покращання транспортних мереж і модернізацію інфраструктури. Передбачається також співробітництво у розвитку національної транспортної політики, секторальних стратегій у її межах та стосовно багатофункціональної транспортної мережі, приєднаної до Транс'європейської транспортної мережі (TEN-T), удосконалення інфраструктурної політики з метою кращої ідентифікації й оцінювання інфраструктурних проектів для різних видів транспорту. Важливий розвиток стратегій фінансування з акцентом на підтриманні належного стану, пропускної спроможності та розв'язанні проблеми "вузьких місць" наявної інфраструктури, а також ініціювання та просування участі приватного сектору у відповідних проектах. Йдеться насамперед про другий "залізничний пакет" ЄС, який стосується імплементації директив "безпеки", "інтероперабельності" та прискорення будівництва залізничної мережі протягом трьох років.

У сфері розвитку енергетичної інфраструктури здійснюється взаємодія з Європейським інвестиційним банком щодо фінансування модернізації Дніпровського каскаду ГЕС (200 млн євро), розширення потужностей Каховської ГЕС (175 млн євро), будівництва високовольтних ліній електропередачі, модернізації газотранспортної системи тощо. У сфері автомобільного транспорту спільно з Європейським інвестиційним банком фінансується інвестиційний проект "Європейські дороги України I" (200 млн євро) та "Європейські дороги України II" (450 млн євро). У сфері залізничного транспорту ведеться діалог Європейського інвестиційного банку з ДП "Укрзалізниця" стосовно добору потенційних інвестиційних проектів електрифікації колій перспективних залізничних маршрутів.

Політика розвитку територій у ЄС здійснюється через структурні фонди (Structural Fund) та Фонд згуртування (Cohesion Fund). Є два структурні фонди – Європейський фонд регіонального розвитку і Європейський соціальний фонд та Фонд згуртування, який обмежується діяльністю у країнах-членах із національним доходом нижче 90 % середнього по ЄС рівня. Обсяги коштів, які розподіляються через ці фонди, другі за величиною в бюджеті ЄС і дорівнюють близько третини загального обсягу видатків.

Європейський фонд регіонального розвитку зосереджується переважно на ініціативах, пов'язаних з економічним зростанням, зайнятістю й конкурентоспроможністю, включаючи інвестиції в інфраструктуру. Фінансування в межах Європей-

ського соціального фонду спрямовується на інвестиції в людський капітал у сфері освіти й професійної підготовки. Фонд згуртування зосереджується на транспортній та екологічній інфраструктурі, включаючи відновлювані джерела енергії[1].

У главі 27 "Транскордонне та регіональне співробітництво" Угоди про асоціацію з ЄС Україна бере на себе зобов'язання щодо реалізації регіональної політики на засадах деяких принципів співтовариства, зокрема стосовно розвитку неблагополучних районів та територіальної співпраці. Серед пріоритетних визначено такі складові транскордонного й регіонального співробітництва, як транспорт, енергетика, мережі зв'язку, культура, освіта, туризм, охорона здоров'я та ін. Співпраця у зазначених питаннях дасть змогу розширити можливості місцевої влади для створення стимулюючих програм розвитку окремих регіонів, що потребують державної підтримки.

В Україні також передбачено можливість використання бюджетних коштів на капітальні видатки, пов'язані із забезпеченням регіонального розвитку, зокрема через Державний фонд регіонального розвитку. Кошти цього фонду спрямовуються на виконання державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку, державних цільових та інвестиційних програм (проектів) у частині виконання заходів регіонального розвитку, угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності територій, державних програм розвитку транскордонного співробітництва, програм і заходів соціально-економічного розвитку регіонів, включаючи програми й заходи розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Запровадження політики стимулювання регіонального розвитку на принципах ЄС потребує довгострокового бачення пріоритетів здійснення державних капітальних видатків. У ЄС зазвичай надається підтримка інтегрованим програмам (тобто пов'язаним діям у сферах інфраструктури, людських ресурсів і розвитку бізнесу) або окремим проектам. При цьому політика Союзу спрямована у бік збільшення обсягів допомоги на засадах поворотності з метою створення додаткових стимулів забезпечення ефективності з боку бенефіціарів.

Для забезпечення комплексності територіального розвитку в довгостроковій перспективі важливо сформувати програму капітальних видатків для кожного регіону. У цьому контексті позитивним є досвід м. Нью-Йорка, де щороку складаються програма капітальних видатків та фінансовий план, у якому розкриваються як видатки на поточний рік, так і на п'ятирічну перспективу[2].

Отже, Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом потребує імплементації низки директив ЄС у сферах, пов'язаних із визначеними пріоритетними напрямами, зокрема енергоефективності, сільського господарства, транспорту, територіального розвитку та ін. Найбільші обсяги капітальних витрат при реалізації положень Угоди про асоціацію з ЄС необхідні для модернізації транс-

[1] Європейська регіональна політика: натхнення для країн, що не входять до ЄС? Застосування принципів та обмін досвідом. – Брюссель : Європейська комісія, 2009. – 15 с.

[2] FY 2015: Capital Program And Financing Plan / New York State Division of the Budget. – N. Y., 2014. – 305 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://publications.budget.ny.gov/eBudget1415/capitalPlan/CapPlan.pdf.

портної та енергетичної інфраструктури, реалізації енергоефективних заходів, підвищення рівня захисту навколишнього середовища тощо.

З метою отримання позитивного економічного і соціального ефекту від капітальних вкладень в Україні на законодавчому рівні слід затвердити довгострокову й стійку систему пріоритетів національного розвитку.

В умовах включеності національної економіки в глобальні економічні процеси слід бути готовими до використання її переваг та вміти уникнути загроз втрати економічної суверенності. Розв'язання цієї проблеми – у площині здійснення ефективних державних видатків, здатних стимулювати приплив капіталовкладень у пріоритетні сфери економіки. Очевидна недостатність залучення фінансових ресурсів на цілі розвитку суто зі сфери суспільних фінансів зумовлює необхідність пошуку додаткових джерел фінансування через механізм фінансових ринків. Важливість використання останніх для відтворення територіальних економічних систем актуалізується також можливістю швидкого доступу до відносно недорогих ресурсів, потрібних для фінансування цілей сталого розвитку. Бюджетні доходи в Україні нині недостатні для модернізації інфраструктури, яка б забезпечувала нормальне життя територіальних громад, виконання завдань їх динамічного соціально-економічного розвитку та втілення пріоритетних національних проектів. У цих умовах бюджетні ресурси слід концентрувати на високоефективних проектах за визначеними пріоритетними напрямами.

Щоб удосконалити систему розподілу капітальних видатків, необхідно розв'язати такі проблеми: підвищення якості нових проектів шляхом їх ґрунтовного попереднього аналізу й запровадження сучасних механізмів оцінювання очікуваних результатів проекту; формування критеріїв добору нових проектів та забезпечення безперервності фінансування поточних проектів із визначенням їх пріоритетності; посилення моніторингу реалізації проектів та ефективності капітальних видатків. Важливим питанням є правильна початкова оцінка витрат та ефективність управління проектами. В ЄС оцінювання капітальних програм та проектів проводиться за такими етапами: попереднє, проміжне, середньострокове та постпроектне.

До об'єктивного оцінювання проектів слід залучати незалежних оцінювачів (у тому числі зовнішніх). Аналітичне обґрунтування та попереднє й середньострокове оцінювання пріоритетів, планів розвитку та капітальних проектів можуть здійснювати провідні науково-дослідні інститути, як це відбувається в Ірландії за участю Інституту економічних і соціальних досліджень (ESRI).

В Україні при підготовці пропозицій щодо капітальних видатків профільні міністерства здійснюють аналіз і добір проектів у межах граничних сум своїх річних бюджетів на короткострокову перспективу. Необхідний перехід на середньострокове планування капітальних видатків у межах формування й реалізації багаторічних секторних стратегій розвитку.

Таким чином, до основних проблем інституційного забезпечення розподілу капітальних видатків та їх ефективного використання належать:

– короткостроковість перспективи планування бюджетного фінансування видатків розвитку;

– незатвердженість низки секторних стратегій розвитку й брак чітко визначених пріоритетів в окремих секторах;
– відсутність програми капітальних інвестицій на середньо- та довгостроковий періоди з урахуванням загальнодержавних пріоритетів;
– недостатня координація між профільними міністерствами й урядовими органами щодо оцінювання та відбору для фінансування інвестиційних проектів;
– відсутність дієвої методики оцінювання капітальних проектів за пороговими значеннями їхньої вартості;
– незабезпеченість пріоритетності виконуваних проектів щодо нових;
– відсутність у Бюджетному кодексі України статті стосовно критеріїв розподілу капітальних видатків.

Для розв'язання окреслених проблем важливо на законодавчому рівні затвердити пріоритети національного розвитку, на які можуть здійснюватися бюджетні видатки у середньостроковій перспективі. По суті, слід сформувати Національну програму капітальних інвестицій. Підсумовуючи аналіз європейської практики капітального фінансування та враховуючи потенційні конкурентні переваги України, до основних пріоритетів зазначеної програми пропонуємо віднести модернізацію енергетики та енергозбереження, розвиток аграрного виробництва, інфраструктури, стимулювання розвитку територій. Виконання цих завдань має загальнонаціональне значення, але конкретні заходи з їх реалізації можуть здійснюватися в межах окремих регіонів. Європейська практика забезпечення ефективності використання бюджетних коштів на капітальні видатки вказує на необхідність використання спеціалізованих інституцій в управлінні капітальними видатками в регіонах. Зокрема, йдеться про регіональні фонди, які реалізують різні інвестиційні проекти та цільові програми.

В Україні у структурі місцевих бюджетів необхідно суттєво посилити бюджет розвитку, видатки якого доцільно спрямовувати лише на напрями, що відповідають визначеним і закріпленим у Національній програмі пріоритетів. Орієнтуючись на досвід формування бюджету ЄС та бюджетів країн-членів, взаємовідносини між державним і місцевими бюджетами можуть здійснюватись за подібним зразком: встановлення спільних пріоритетів розвитку і фінансування конкретних програм та проектів на місцях.

9.3. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНОЇ БАЗИ РОЗПОДІЛУ ДЕРЖАВНИХ КАПІТАЛЬНИХ ВИДАТКІВ НА ВИКОНАННЯ ТА ПІДТРИМКУ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ

Одним із шляхів покращання стану державних фінансів в Україні є підвищення ефективності використання бюджетних коштів, а саме капітальних видатків.

У зв'язку із цим виникає необхідність дослідження нормативного забезпечення щодо визначення та розподілу державних капітальних видатків з метою виявлення його недосконалостей. Одним із векторів у системі підвищення ефективності використання бюджетних коштів є аналіз регуляторних актів стосовно розподілу капі-

тальних видатків на виконання державних інвестиційних програм (проектів) і надання підтримки за соціально важливими, необхідними та високоефективними приватними інвестиційними проектами.

Загальні правові, економічні та соціальні умови інвестиційної діяльності, порядок прийняття рішень щодо державних інвестицій визначено в Законі України "Про інвестиційну діяльність". Так, згідно зі ст. 13 Закону, рішення про державні інвестиції приймаються на підставі прогнозів економічного і соціального розвитку держави, схем розвитку й розміщення продуктивних сил, державних цільових програм та техніко-економічних обґрунтувань, що визначають доцільність цих інвестицій. Верховна Рада України затверджує у складі Основних напрямів економічного і соціального розвитку держави обсяги інвестицій за рахунок коштів державного бюджету.

Відповідно до ст. 20 Бюджетного кодексу України[1] порядок використання бюджетних коштів, зокрема, має містити: конкурсні вимоги до інвестиційних програм (проектів), включаючи порядок та критерії їх відбору, а також критерії і умови визначення виконавців таких програм (проектів). У ст. 21 вказано, що головні розпорядники коштів державного бюджету, зважаючи на індикативні прогнозні показники обсягів видатків і надання кредитів з бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, доведені Міністерством фінансів України разом з інструкцією щодо підготовки бюджетних запитів, складають плани діяльності на плановий і наступні за плановим два бюджетні періоди (що охоплюють заходи з реалізації інвестиційних програм (проектів)) згідно з прогнозними та програмними документами економічного й соціального розвитку, державними цільовими програмами з визначенням очікуваних результатів. Такі плани діяльності щороку приводяться у відповідність із показниками державного бюджету на плановий бюджетний період та його прогнозом на наступні за плановим два бюджетні періоди. За бюджетними програмами, які забезпечують протягом кількох років виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі здійснюваних із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків та міжнародних фінансових організацій і визначених законом про державний бюджет (рішенням про місцевий бюджет), Кабінет Міністрів України (Рада міністрів АР Крим, місцева державна адміністрація, виконавчий орган відповідної місцевої ради) вживає заходів щодо пріоритетності передбачення бюджетних коштів на наступний бюджетний період у проекті закону про Державний бюджет України (проекті рішення про місцевий бюджет) для продовження таких інвестиційних програм (проектів) з урахуванням необхідності поетапного їх завершення та введення в дію відповідних об'єктів.

Постановою Кабінету Міністрів України від 25.11.1999 № 2145[2] визначено механізм оцінювання та відбору на конкурсних засадах нових інвестиційних проектів,

---

[1] Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

[2] Про Порядок проведення на конкурсних засадах оцінки та відбору інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету : постанова Кабінету Міністрів України від 25.11.1999 № 2145 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2145-99-%D0%BF.

що передбачають залучення коштів державного бюджету і пропонуються для включення до інвестиційного розділу проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний період.

Конкурс з відбору проектів проводиться у три етапи (рис. 9.19).

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України повідомляє органи виконавчої влади про результати проведених етапів конкурсного відбору інвестиційних проектів протягом тижня після їх завершення та в установленому порядку подає проект інвестиційного розділу Державної програми (перелік інвестиційних проектів) на розгляд урядові. Після затвердження зазначеного розділу постановою Кабінету Міністрів України Міністерство фінансів України та Державна казначейська служба України здійснюють фінансування внесених до нього інвестиційних проектів.

З метою забезпечення цільового та ефективного використання державних коштів постановою Кабінету Міністрів України[1] затверджено Порядок державного фінансування капітального будівництва. У цій постанові надається визначення державних капітальних вкладень (кошти державного бюджету, передбачені на фінансування капітального будівництва).

За вказаною постановою, після набрання чинності законом про Державний бюджет України на відповідний рік за результатами відбору інвестиційних проектів згідно з Порядком проведення на конкурсних засадах оцінки та відбору інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України подає на затвердження Кабінету Міністрів України розподіл державних капітальних вкладень за головними розпорядниками коштів державного бюджету та перелік об'єктів, що фінансуються за їхній рахунок.

Цей розподіл здійснюється за такими напрямами: загальні функції державного управління, оборона, громадський порядок, безпека та судова влада, економічна діяльність, охорона навколишнього природного середовища, житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіта, соціальний захист і соціальне забезпечення.

Міністерство фінансів України на підставі розподілу державних капітальних вкладень вносить зміни до розпису Державного бюджету України, доводить їх до Державної казначейської служби України для здійснення платежів відповідно до порядку виконання державного бюджету за видатками.

Підприємствам, установам і організаціям державної та комунальної форм власності державні капітальні вкладення надаються на безповоротній основі, а підприємствам, установам та організаціям іншої форми власності – на умовах кредиту для фінансування капітального будівництва, проектні терміни якого не перевищують трьох, а в окремих випадках – п'яти років.

Крім механізму оцінювання та відбору на конкурсних засадах нових інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету і пропонуються для внесення до інвестиційного розділу проекту Державної програми еконо-

[1] Про затвердження Порядку державного фінансування капітального будівництва : постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1764 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1764-2001-%D0%BF.

Перший етап
Суб'єкти господарювання не пізніше ніж за два місяці до початку розроблення проекту Державного бюджету України на відповідний рік подають органу виконавчої влади, до компетенції якого належить питання, що є метою інвестиційного проекту, необхідні документи згідно з визначеним переліком. Розгляд зазначених документів і підготовка висновків здійснюються відомчою комісією відповідного органу виконавчої влади, яка керується галузевим (регіональним) положенням про оцінку та конкурсний відбір інвестиційних проектів, розробленим та затвердженим цим органом. Орган виконавчої влади повинен протягом трьох днів повідомити суб'єкта господарювання про результати розгляду його пропозицій. Рішення органу виконавчої влади щодо доцільності реалізації інвестиційного проекту із залученням коштів державного бюджету оскарженню не підлягає. Органи виконавчої влади формують пропозиції щодо внесення інвестиційних проектів, які отримали позитивні висновки відомчої комісії, до інвестиційного розділу Державної програми і не пізніше ніж за місяць до початку розроблення проекту Державного бюджету України на відповідний рік подають Міністерству економічного розвитку і торгівлі України. Зазначені пропозиції містять документи, подані суб'єктами господарювання відповідно до переліку, висновки відомчої комісії та експертизи проектів будівництва (згідно з Порядком, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2011 № 560)
Другий етап
Комісія Міністерства економічного розвитку і торгівлі України з відбору інвестиційних проектів проводить конкурсний добір пропозицій органів виконавчої влади й визначає інвестиційні проекти, які доцільно фінансувати із залученням коштів державного бюджету, а також загальний обсяг необхідних державних капітальних вкладень, у тому числі на поворотній основі, та повідомляє про нього Міністерство фінансів України для врахування під час розроблення проекту державного бюджету на відповідний рік. Ця комісія керується у своїй роботі Положенням про оцінку та конкурсний відбір інвестиційних проектів, затвердженим наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13.06.2012 № 697. Положення про оцінку та конкурсний відбір запропонованих міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету, затверджено з метою забезпечення ефективного та цільового використання коштів державного бюджету, створення конкурентного середовища під час добору та впровадження інвестиційних проектів. У Положенні наведено критерії оцінювання інвестиційних проектів виробничого і невиробничого призначення. Оцінювання та відбір інвестиційних проектів виробничого призначення здійснюються за такими критеріями: 1) відповідність проекту стратегії економічного і соціального розвитку та пріоритетним напрямам структурної перебудови економіки; 2) фінансово-економічні показники ефективності (чиста приведена вартість проекту; рентабельність виробництва (конкурентоспроможність) товарів, робіт і послуг, які є результатом реалізації інвестиційного проекту; термін окупності проекту; технічний рівень нових виробничих фондів (коефіцієнт оновлення)); 3) відповідність вимогам санітарно-гігієнічних, радіаційних, екологічних, архітектурних та інших норм, установлених законодавством; 4) рівень використання місцевих матеріальних і трудових ресурсів; 5) фінансово-економічний стан суб'єкта господарювання (за коефіцієнтом фінансової стійкості) за останні три роки, що передують даті подання документів на конкурс, або за період його діяльності (у разі існування суб'єкта господарювання менш як три роки) на останню звітну дату; 6) забезпечення енергозбереження шляхом зниження енергоємності виробництва одиниці продукції встановленої якості; 7) частка участі залученого капіталу з небюджетних джерел; 8) частка власних коштів у загальній кошторисній вартості проекту; 9) ступінь імпортозаміщення виготовленої в результаті реалізації інвестиційного проекту продукції; 10) створення нових робочих місць. Критерії оцінювання та відбору. Інвестиційні проекти невиробничого призначення такі: 1) фактична забезпеченість об'єктами соціальної інфраструктури на одного жителя регіону порівняно зі статистичними загальнодержавними показниками; 2) рівень зношеності основних фондів та матеріальної бази наявних об'єктів; 3) забезпечення ресурсозбереження; 4) ступінь готовності об'єктів інвестування
Третій етап
На третьому етапі конкурсу Міністерство економічного розвитку і торгівлі України у 20-денний строк після затвердження державного бюджету на відповідний рік, зважаючи на передбачені в ньому видатки на фінансування державних капітальних вкладень, проводить остаточний конкурсний відбір інвестиційних проектів з-поміж тих, що пройшли добір на попередньому етапі, і вносить їх до інвестиційного розділу проекту Державної програми

Рис. 9.19. **Етапи проведення конкурсного відбору інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету і пропонуються для включення до інвестиційного розділу проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний період**

Складено за: Про Порядок проведення на конкурсних засадах оцінки та відбору інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету : постанова Кабінету Міністрів України від 25.11.1999 № 2145 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2145-99-%D0%BF.

мічного і соціального розвитку України на відповідний період, у грудні 2011 р. шляхом внесення змін до Закону України "Про інвестиційну діяльність" введено ще один механізм оцінювання і добору проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів, для розроблення або реалізації яких надається державна підтримка.

Так, у ч. 5 ст. 2 Закону зазначається, що державна підтримка реалізації інвестиційного проекту та проектної (інвестиційної) пропозиції надається в порядку, встановленому цим Законом. Зокрема, згідно зі ст. 12-1 державна підтримка інвестиційної діяльності передбачає участь держави в розробленні та/або реалізації відповідних проектів. Напрями інвестиційної діяльності, за якими надається державна підтримка, визначаються програмними документами, затвердженими в установленому законодавством порядку.

Державна підтримка для реалізації інвестиційних проектів надається шляхом: фінансування за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів; співфінансування з державного та місцевих бюджетів; надання відповідно до законодавства державних і місцевих гарантій з метою забезпечення виконання боргових зобов'язань за запозиченнями суб'єкта господарювання та кредитування за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів; повної або часткової компенсації за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів процентів за кредитами суб'єктів господарювання; застосування інших форм, передбачених цим Законом.

Державна підтримка в розробленні інвестиційного проекту надається лише за наявності проектної (інвестиційної) пропозиції шляхом фінансування або співфінансування за рахунок коштів державного та/або місцевих бюджетів.

Форма проектної (інвестиційної) пропозиції, на основі якої готується інвестиційний проект, для розроблення якого може надаватися державна підтримка, та Порядок розроблення й форма такого інвестиційного проекту затверджуються Міністерством економічного розвитку і торгівлі України[1].

На рис. 9.20 зображено процес отримання державної підтримки на розроблення або реалізацію інвестиційного проекту.

Державна підтримка для розроблення або реалізації інвестиційних проектів надається лише після державної реєстрації проектних (інвестиційних) пропозицій або інвестиційних проектів та оцінювання їхньої економічної ефективності Міністерством економічного розвитку і торгівлі України протягом 1 міс. у порядку та згідно з критеріями, встановленими урядом (постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку та критеріїв оцінки економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів" від 18.07.2012 № 684[2]).

---

[1] Про затвердження форми проектної (інвестиційної) пропозиції, на основі якої готується інвестиційний проект, для розроблення якого може надаватися державна підтримка, Порядку розроблення та форми інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 19.06.2012 № 724 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0709-10.

[2] Про затвердження Порядку та критеріїв оцінки економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів : постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 № 684 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/684-2012-%D0%BF.

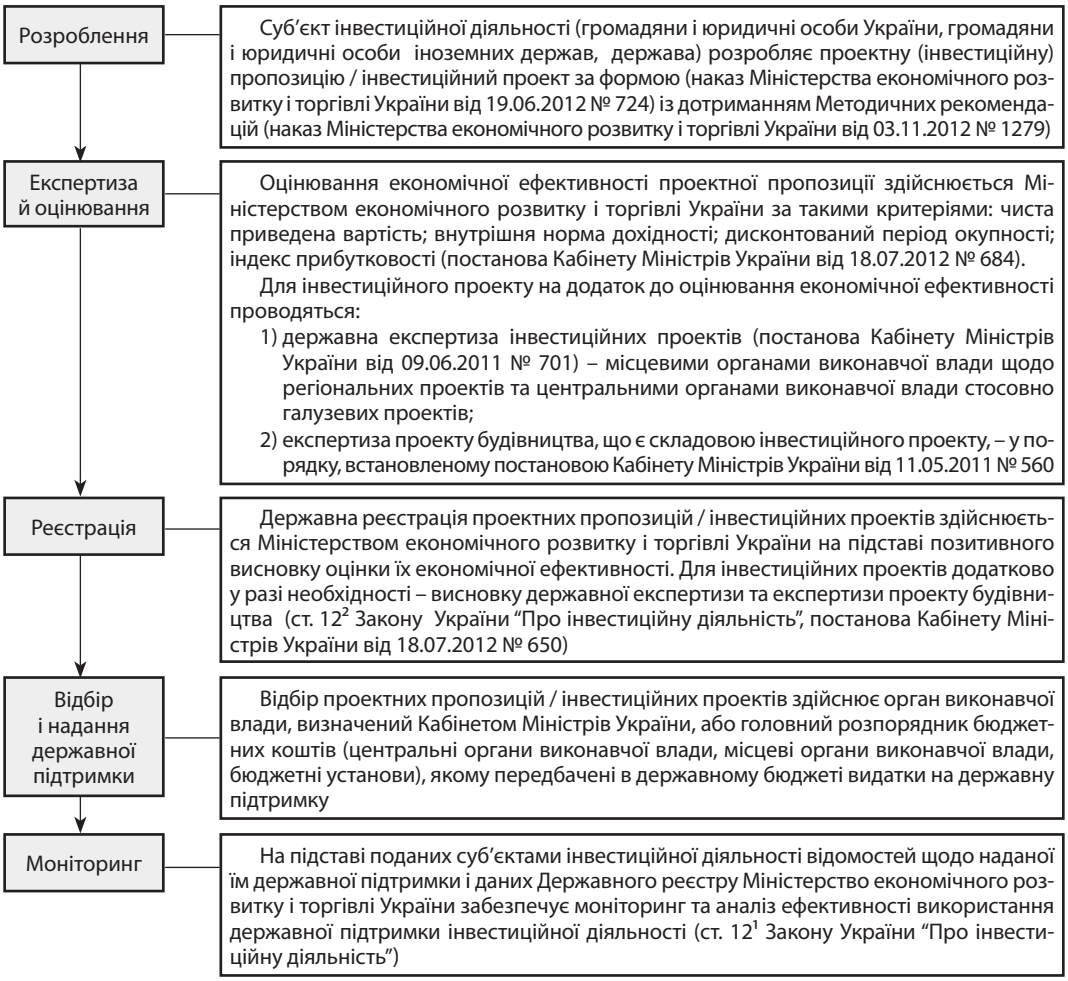


Рис. 9.20. **Процес отримання державної підтримки на розроблення або реалізацію інвестиційного проекту**

Складено за: Про інвестиційну діяльність : закон України від 18.09.1991 № 1560-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1560-12; Дорожня карта "Державна підтримка інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій" // Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=DerzhavnaReiestratsiiaInvestitsiinikhProektivTaProektnikh-investitsiinikhPropozitsii.

Для внесення інвестиційного проекту чи пропозиції до Реєстру Міністерство економічного розвитку і торгівлі України попередньо оцінює його/її економічну ефективність. Зокрема, їх оцінювання проводиться за такими критеріями: чиста приведена вартість; внутрішня норма дохідності; дисконтований період окупності; індекс прибутковості. Визначення критеріїв економічної ефективності здійснюється з урахуванням Методичних рекомендацій з розроблення інвестиційного проек-

ту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка[1]. За результатами оцінювання замовникові або органу, що проводить державну експертизу, надається експертний висновок, який містить основні показники економічної ефективності та може бути як позитивним, так і негативним. Позитивний експертний висновок надається, коли: чиста приведена вартість позитивна; внутрішня норма дохідності більша за нормативну ставку дисконту; індекс прибутковості перевищує 1. Негативний експертний висновок, який містить чітко сформульовані та обґрунтовані зауваження, врахування яких потребує істотного доопрацювання пропозиції або проекту, надається, якщо: чиста приведена вартість негативна; внутрішня норма дохідності нижча за нормативну ставку дисконту; індекс прибутковості менше 1[2].

Державна підтримка для розроблення або реалізації інвестиційного проекту не може надаватися за наявності хоча б одного негативного експертного висновку за результатами зазначеного оцінювання.

У ст. 12-2 Закону України "Про інвестиційну діяльність" йдеться про державну реєстрацію інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій, яка здійснюється Міністерством економічного розвитку і торгівлі України на підставі позитивного висновку експертної оцінки їх економічної ефективності.

Після державної реєстрації Міністерство економічного розвитку і торгівлі України видає суб'єкту інвестиційної діяльності витяг з Державного реєстру інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій. Інформація про державну реєстрацію оприлюднюється шляхом розміщення відповідного витягу на офіційному сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України протягом 1 міс. з дня державної реєстрації. Витяг із Реєстру щодо обсягів та форм надання державної підтримки інвестиційної діяльності на наступні бюджетні періоди використовується для формування індикативних прогнозних видатків державного бюджету на відповідні періоди.

Ведення Державного реєстру інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій здійснюється у порядку, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 № 650[3].

Строк дії державної реєстрації інвестиційного проекту та проектної (інвестиційної) пропозиції припиняється у разі завершення реалізації чи розроблення інвестиційного проекту, та/або за поданням суб'єкта інвестиційної діяльності, або якщо протягом більш як трьох років такий проект або пропозицію не обрано під

---

[1] Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13.11.2012 № 1279 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1022.9847.0.

[2] Про затвердження Порядку та критеріїв оцінки економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів : постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 № 684 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/684-2012-%D0%BF.

[3] Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій : постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 № 650 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/650-2012-%D0%BF.

час конкурсного відбору для надання державної підтримки, після чого відповідний запис у Державному реєстрі інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій анулюється.

На підставі даних Реєстру:

– визначаються обсяги державної підтримки за її відповідними видами;
– передбачаються в державному бюджеті кошти на наступні роки для такої підтримки;
– проводиться щорічний моніторинг реалізації інвестиційних проектів;
– здійснюється контроль за ефективністю використання державних коштів;
– проводиться аналіз ефективності використання державної підтримки.

Відбір проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів, для розроблення або реалізації яких надається державна підтримка, здійснюється на конкурсних засадах на підставі даних Державного реєстру інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій, а також експертних висновків за результатами експертного оцінювання їхньої економічної ефективності.

Відповідно до ст. 15 Закону України "Про інвестиційну діяльність" обов'язковій державній експертизі підлягають інвестиційні проекти, що реалізуються із залученням бюджетних коштів, коштів державних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії. Державна експертиза інвестиційних проектів проводиться в порядку, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 09.06.2011 № 701[1].

Перелік документів, що подаються для такого відбору, а також його порядок та критерії і визначення форми надання державної підтримки для розроблення або реалізації відповідних інвестиційних проектів визначаються постановою Кабінету Міністрів України від 13.11.2013 № 835[2].

До цих документів можуть додаватися результати незалежної експертизи проектної (інвестиційної) пропозиції та інвестиційного проекту за рахунок коштів суб'єкта інвестиційної діяльності.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 13.11.2013 № 835 відповідальний орган (органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування, котрі приймають рішення про надання державної підтримки) формує перелік проектних (інвестиційних) пропозицій та/або інвестиційних проектів, допущених до участі у відборі, та готує протягом семи робочих днів з дати оприлюднення цього переліку пропозиції конкурсній комісії щодо оцінювання, визначеного з використанням бальної системи у встановленому Міністерством економічного розвитку і торгівлі України порядку, а також стосов-

[1] Про затвердження Порядку проведення державної експертизи інвестиційних програм (проектів) : постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2011 № 701 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/701-2011-%D0%BF.

[2] Про затвердження Порядку відбору проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів, для розроблення або реалізації яких надається державна підтримка : постанова Кабінету Міністрів України від 13.11.2013 № 835 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/835-2013-%D0%BF.

но форми та обсягу державної підтримки для реалізації кожного проекту за такими критеріями:

– підвищення технологічного рівня виробництва;
– економічна ефективність;
– упровадження енергоефективних та ресурсозберігаючих технологій;
– вплив реалізації проекту на розвиток внутрішнього виробництва та підвищення конкурентоспроможності продукції національного виробника;
– забезпечення охорони навколишнього природного середовища;
– створення нових робочих місць;
– упровадження інновацій;
– реалізація за рахунок недержавних джерел фінансування в розмірі не менш як 40 % загальної кошторисної вартості (для державної підтримки шляхом співфінансування інвестиційних проектів із державного та місцевих бюджетів);
– частка боргових зобов'язань, виконання яких передбачається забезпечити державною гарантією, становить не більш як 80 % суми запозичення та рівень ризиків, пов'язаних з наданням державних або місцевих гарантій, прийнятний (для державної підтримки шляхом надання державних і місцевих гарантій).

Для підтримки шляхом надання державних гарантій Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, центральний орган виконавчої влади, до сфери управління якого належить суб'єкт інвестиційної діяльності, забезпечують здійснення ідентифікації та оцінки ризиків відповідно до Положення про управління ризиками, пов'язаними з наданням державних гарантій, та розподіл таких ризиків між державою, кредиторами і позичальниками, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 131[1].

Суб'єкт інвестиційної діяльності, якому надано державну підтримку для розроблення або реалізації інвестиційного проекту, приводить у відповідність із показниками державного бюджету на плановий бюджетний період та прогнозом Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди плани своєї діяльності на планований і наступні за плановим два бюджетні періоди, що містять заходи для розроблення або реалізації інвестиційних проектів.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України на підставі поданих суб'єктами інвестиційної діяльності відомостей щодо наданої їм державної підтримки і даних Державного реєстру інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій забезпечує здійснення моніторингу й аналізу ефективності використання державної підтримки інвестиційної діяльності у встановленому ним порядку. Результати такого аналізу використовуються органами виконавчої влади під час складання проекту державного бюджету на наступний рік, а також для фор-

[1] Про затвердження Положення про управління ризиками, пов'язаними з наданням державних гарантій, та розподіл таких ризиків між державою, кредиторами і позичальниками : постанова Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 131 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/131-2011-%D0%BF.

мування пропозицій до бюджету на наступні бюджетні періоди щодо видатків, спрямованих на підтримку інвестиційної діяльності.

Ще один механізм державної підтримки передбачено Законом України "Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць", який визначає засади державної політики в інвестиційній сфері протягом 2013–2032 рр. щодо стимулювання залучення інвестицій у пріоритетні галузі економіки. Він спрямований на забезпечення умов для активізації інвестиційної діяльності шляхом концентрації ресурсів держави на пріоритетних напрямах розвитку економіки з метою запровадження новітніх та енергозберігаючих технологій, створення нових робочих місць, розвитку регіонів[1].

До переліку пріоритетних галузей економіки, визначених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 № 843-р, належать:

– агропромисловий комплекс (виробництво, зберігання харчових продуктів, у тому числі дитячого харчування, а також виробництво біопалива, з орієнтацією на імпортозаміщення);
– житлово-комунальний комплекс (створення об'єктів поводження з відходами (побутовими, промисловими та відходами, які утворилися в результаті видобутку та перероблення корисних копалин і виробництва електричної та теплової енергії); будівництво, реконструкція й технічне переоснащення у сфері теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення);
– машинобудівний комплекс (виробництво нових та імпортозамісних видів комп'ютерів, електронної та оптичної продукції, машин і устаткування, електричного устаткування, автотранспортних та інших транспортних засобів);
– транспортна інфраструктура (будівництво, реконструкція і технічне переоснащення у сфері транспортної інфраструктури);
– курортно-рекреаційна сфера і туризм (будівництво курортно-рекреаційних об'єктів та об'єктів туристичної інфраструктури);
– переробна промисловість (імпортозамісне металургійне виробництво)[2].

Для отримання державної підтримки інвестиційний проект має відповідати таким критеріям:

1) загальна кошторисна вартість проекту перевищує суму, еквівалентну:
   – 3 млн євро – для суб'єктів великого підприємництва;
   – 1 млн євро – для суб'єктів середнього підприємництва;
   – 500 тис. євро – для суб'єктів малого підприємництва;
2) кількість створених нових робочих місць для працівників, безпосередньо задіяних у виробничих процесах, перевищує:
   – 150 – для суб'єктів великого підприємництва;
   – 50 – для суб'єктів середнього підприємництва;
   – 25 – для суб'єктів малого підприємництва;

---

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

[2] Про затвердження переліку пріоритетних галузей економіки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 № 843-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/843-2013-%D1%80.

3) середня заробітна плата працівників не менш як у 2,5 раза вища за розмір мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного (податкового) року[1].

Вимоги до інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки, порядок їх відбору, схвалення та реєстрації визначаються постановою Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 № 715[2].

Зокрема, інвестиційні проекти у пріоритетних галузях економіки повинні відповідати таким вимогам:

1) проект здійснюється:
   – у пріоритетній галузі економіки, визначеній Кабінетом Міністрів України;
   – на новоствореному чи діючому підприємстві, на якому буде проведено реконструкцію або модернізацію;
2) реалізація проекту передбачає:
   – виокремлення структурного підрозділу, на якому планується виконання проекту;
   – досягнення протягом двох років з дня державної реєстрації інвестиційного проекту в пріоритетній галузі економіки показників, установлених ч. 2 ст. 4 Закону України "Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць".

Порядок відбору, схвалення й реєстрації інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки наведено на рис. 9.21.

Суб'єкт господарювання набуває право на застосування таких передбачених Податковим і Митним кодексами України особливостей оподаткування:

1) після схвалення Кабінетом Міністрів України інвестиційного проекту:
   – оподаткування прибутку, отриманого від реалізації інвестиційних проектів, за ставкою: до 1 січня 2018 р. – 0 %; з 1 січня 2018 р. до 1 січня 2023 р. – 8; з 1 січня 2023 р. – 16 %;
2) у разі затвердження Кабінетом Міністрів України порядку ввезення, переліку та обсягів товарів, що ввозяться для реалізації інвестиційного проекту, водночас зі схваленням такого проекту:
   – надання до 31 грудня 2022 р. включно митному органу податкового векселя на суму податкового зобов'язання з ПДВ строком на 60 днів для ввезення в Україну устаткування (обладнання) та комплектуючих виробів до нього, що звільняються від оподаткування ввізним митом;
   – звільнення до 1 січня 2018 р. від оподаткування ввізним митом устаткування (обладнання) та комплектуючих виробів до нього за умови, що зазначені товари:
     а) не є підакцизними;

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

[2] Про затвердження Порядку відбору, схвалення і реєстрації інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки та вимог до таких проектів : постанова Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 № 715 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/715-2013-%D0%BF.

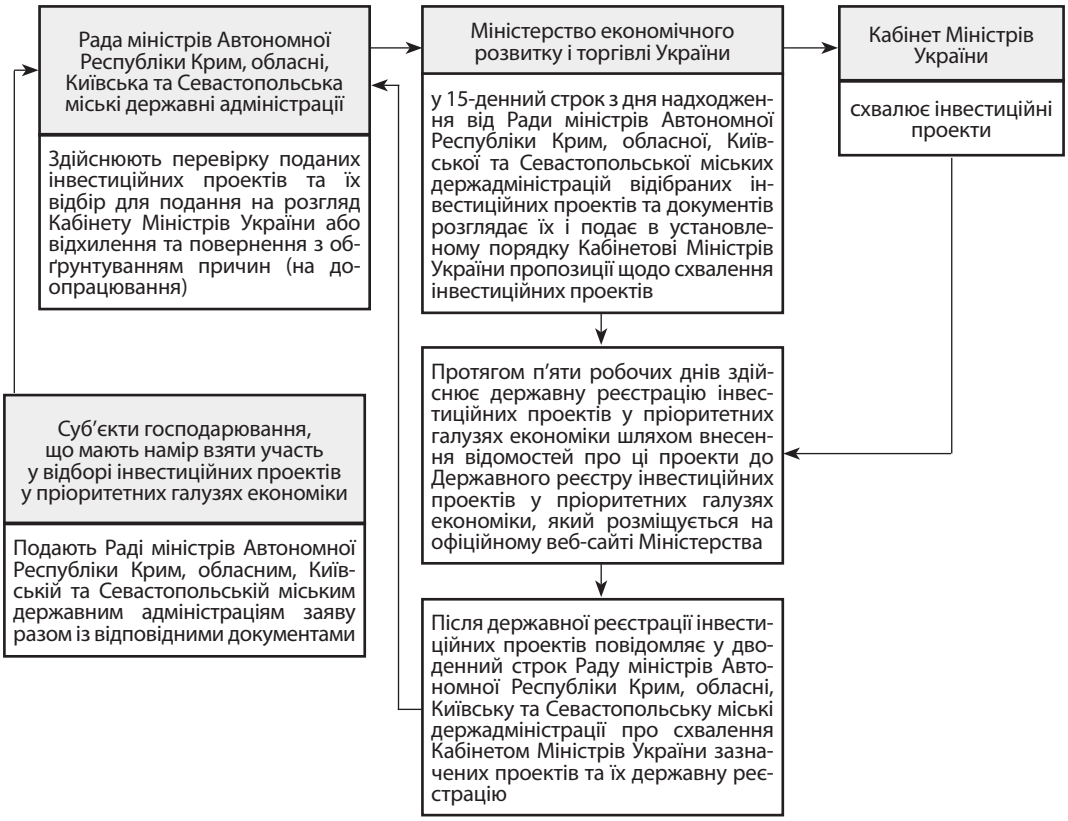


Рис. 9.21. **Порядок відбору, схвалення і реєстрації інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки**

Джерело: Про затвердження Порядку відбору, схвалення і реєстрації інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки та вимог до таких проектів : постанова Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 р. № 715 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/715-2013-%D0%BF.

б) виготовлені не раніше трьох років до моменту державної реєстрації інвестиційного проекту та не були у використанні;

в) не виробляються в Україні та не мають аналогів в Україні.

У разі виявлення суб'єктом господарювання бажання отримати підтримку для реалізації інвестиційного проекту у пріоритетній галузі економіки за рахунок коштів державного чи місцевого бюджетів, відповідний проект має бути внесений до Державного реєстру інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій у порядку, встановленому ст. 12-2 Закону України "Про інвестиційну діяльність".

На початку 2012 р., з метою запровадження механізму концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямах регіонального розвитку, визначених у стратегічних документах, створено Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР).

Нова ст. 24-1 "Державний фонд регіонального розвитку" у Бюджетному кодексі України окреслила основні засади функціонування ДФРР. Зокрема, у частині першій зазначається, що ДФРР створюється у складі загального фонду державного бюджету. При складанні проекту державного бюджету та його прогнозу на наступні за плановим два бюджетні періоди ДФРР передбачено в обсязі не менше 1 % прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту бюджету на відповідний бюджетний період[1].

Кошти ДФРР спрямовуються на реалізацію:

– державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку;
– державних цільових програм та інвестиційних програм (проектів) у частині виконання заходів регіонального розвитку;
– угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності територій;
– державних програм розвитку транскордонного співробітництва;
– програм і заходів соціально-економічного розвитку регіонів, включаючи програми і заходи розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (зокрема малих міст, гірських населених пунктів, населених пунктів зон спостереження тощо).

Постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2012 № 656[2] затверджено Порядок підготовки, оцінки та відбору програм і заходів, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів ДФРР, та використання таких коштів. Цей Порядок уточнює процедуру оцінювання, відбору та затвердження програм і заходів, визначену у ст. 24-1 Бюджетного кодексу України.

На рис. 9.22 наведено порядок підготовки, оцінювання та конкурсного відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізовуватися за рахунок коштів ДФРР. Міністерство економічного розвитку і торгівлі України в двотижневий строк після набрання чинності постановою Кабінету Міністрів України про схвалення прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди доводить Раді міністрів АР Крим (Рада), обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям у межах індикативного прогнозного обсягу розрахунковий обсяг бюджетних коштів на плановий бюджетний період. Рада та держадміністрації для оцінювання, проведення конкурсного відбору, а також подання пропозицій щодо формування узагальнених переліків інвестиційних програм (проектів) утворюють регіональні комісії, які за результатами відповідного оцінювання до 1 квітня року, що передує плановому, подають пропозиції стосовно формування узагальнених переліків інвестиційних програм (проектів). Рада та держадміністрації до 1 травня року, що передує плановому, подають Міністерству економічного розвитку і торгівлі України пропозиції щодо програм і заходів, включаючи ті з них, що можуть реалізовуватися за кошти ДФРР.

---

[1] Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

[2] Питання Державного фонду регіонального розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 04.07.2012 № 656 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/656-2012-%D0%BF.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
на підставі поданих пропозицій здійснює оцінювання та відбір зазначених програм і заходів на конкурсних засадах у межах індикативного прогнозного обсягу коштів державного фонду регіонального розвитку

У двотижневий строк після набрання чинності постановою Кабінету Міністрів України про схвалення прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди доводить Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям у межах індикативного прогнозного обсягу розрахунковий обсяг бюджетних коштів на плановий бюджетний період з дотриманням таких критеріїв розподілу між Автономною Республікою Крим, областями та містами Києвом і Севастополем:

70 % бюджетних коштів – відповідно до чисельності населення, яке проживає у певному регіоні;

30 % бюджетних коштів – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів згідно з показником валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник становить менш як 75 % середнього по Україні)

До 1 травня, що передує плановому, подають пропозиції щодо програм і заходів, включаючи інвестиційні програми (проекти), які можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку

Рада міністрів АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації
здійснюють формування узагальненого переліку інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізовуватися на відповідній території за рахунок бюджетних коштів

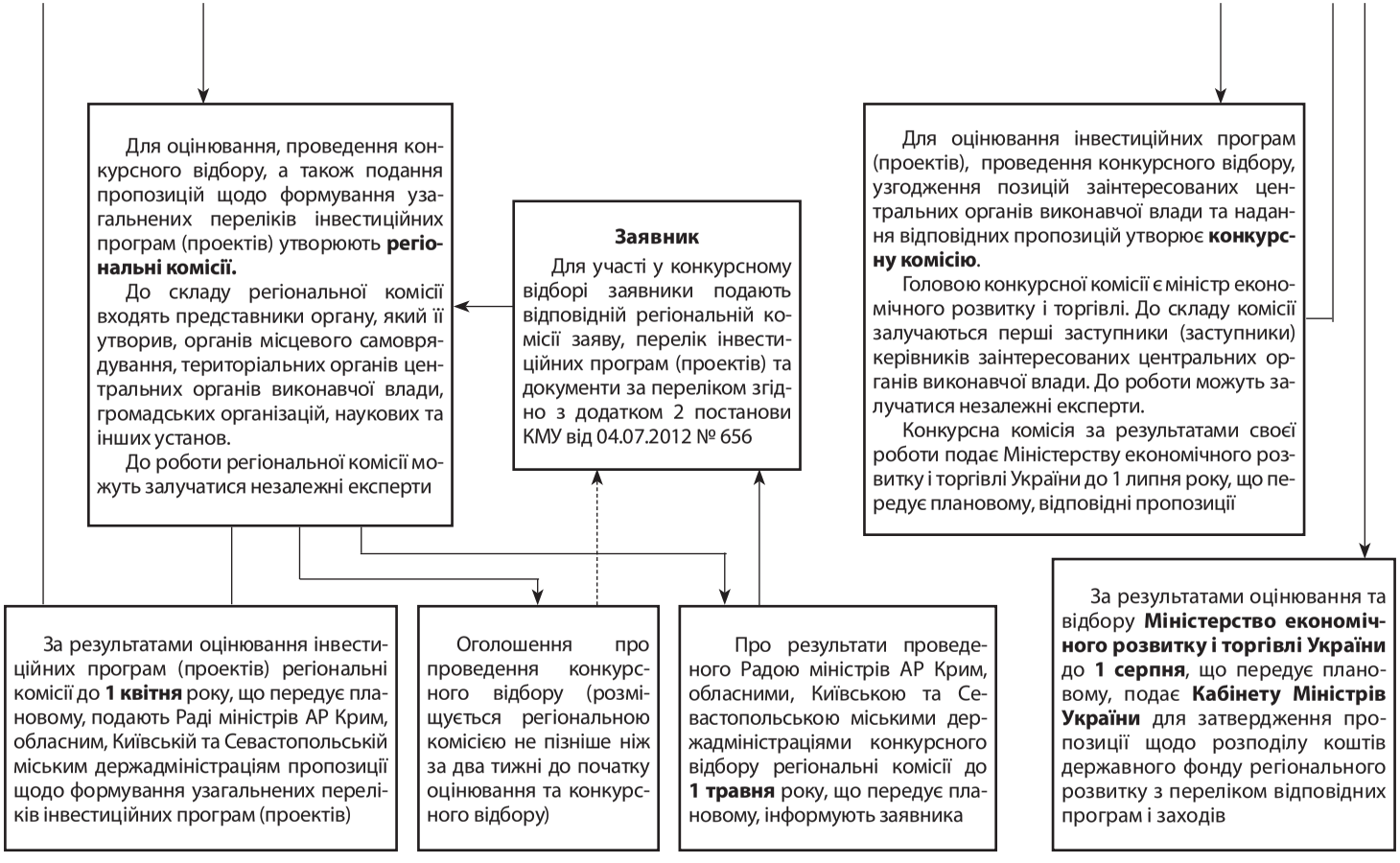


Рис. 9.22. **Порядок підготовки, проведення оцінки та конкурсного відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватись за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку**

Джерело: Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17; Питання державного фонду регіонального розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 04.07.2012 № 656 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/656-2012-%D0%BF.

Мінекономрозвитку на підставі поданих пропозицій здійснює оцінювання та відбір зазначених програм і заходів на конкурсних засадах у межах індикативного прогнозного обсягу коштів ДФРР. Для оцінювання, забезпечення проведення конкурсного відбору, узгодження позицій заінтересованих центральних органів виконавчої влади та надання відповідних пропозицій Міністерство утворює конкурсну комісію, яка за результатами своєї роботи подає до 1 липня року, що передує плановому, відповідні пропозиції.

За результатами оцінювання та відбору Міністерство економічного розвитку і торгівлі України до 1 серпня року, що передує плановому, подає Кабінету Міністрів України для затвердження пропозиції щодо розподілу коштів ДФРР з переліком відповідних програм і заходів.

Основними критеріями конкурсного відбору інвестиційних програм (проектів) є:

1) відповідність пріоритетам розвитку регіонів, визначеним Державною стратегією регіонального розвитку та регіональними стратегіями розвитку;
2) створення, приріст чи оновлення основних засобів комунальної власності або спільної власності територіальних громад;
3) зменшення обсягів незавершеного будівництва – спрямування коштів насамперед на фінансування пускових об'єктів будівництва і реконструкції та об'єктів з високим ступенем будівельної готовності;
4) пріоритетність фінансування інвестиційних програм (проектів), які мають важливе значення для соціально-економічного розвитку двох і більше регіонів;
5) відповідність вимогам енергозбереження та захисту навколишнього природного середовища, встановленим законодавством;
6) оптимізація мережі соціальної інфраструктури з урахуванням під час будівництва нових об'єктів показника фактичного забезпечення об'єктами соціального призначення на одного жителя відповідної адміністративно-територіальної одиниці порівняно із середньою в регіоні;
7) ефективність реалізації інвестиційної програми (проекту) (строк окупності, створення нових робочих місць, надходження до державного та місцевих бюджетів податків і зборів (обов'язкових платежів), приріст або оновлення основних засобів, введення в дію потужностей, інші показники оцінки успішності реалізації).

Також необхідно зазначити про субвенції з державного бюджету на виконання інвестиційних програм (проектів). Згідно зі ст. 105 Бюджетного кодексу України вони надаються з урахуванням: економічної ефективності досягнення цілей інвестиційної програми (проекту) із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів на її виконання; спрямування субвенції суто на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності (насамперед на завершення будівництва та реконструкції об'єктів зі ступенем будівельної готовності понад 70 %); фінансової забезпеченості інвестиційних програм (проектів), строк впровадження яких триваліший, ніж бюджетний період, необхідними фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, кредитами (позиками), залученими під державні та/або місцеві гарантії, та коштами субвенції на їх виконання впродовж усього терміну реалізації; рівня забезпеченості об'єктами виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури, що підвищує інвестиційну привабливість території; участі бюджету –

отримувача субвенції (для бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ, міст районного значення – не менш як 1 % обсягу такої субвенції; для бюджету АР Крим, обласних і районних бюджетів, бюджетів м. Севастополя, міст республіканського АР Крим та обласного значення – не менш як 3 %; для бюджету м. Києва – не менш як 5 %); обґрунтування спроможності подальшого утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів об'єктів комунальної власності.

Розподіл субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) здійснюється у порядку, визначеному урядом (постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2011 № 520[1]), з урахуванням завдань і заходів державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій розвитку на підставі формалізованих параметрів, що базуються на фактичних і прогнозних показниках економічного та соціального розвитку відповідної території (основними з яких є обсяг промислового виробництва, обсяг валової продукції сільського господарства, обсяг інвестицій в основний капітал, рівень густоти населення, рівень безробіття населення, доходи населення в розрахунку на одну особу, середньомісячна заробітна плата працівників).

Порядок надання субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) наведено на рис. 9.23. Місцеві органи виконавчої влади та виконавчі органи рад подають інвестиційні програми (проекти), які передбачається реалізовувати за рахунок субвенцій на розгляд Раді та держадміністраціям, які до 1 березня року, що передує плановому, подають головним розпорядникам бюджетних коштів пропозиції щодо здійснення за рахунок субвенцій пріоритетних і соціально важливих програм (проектів). Головні розпорядники бюджетних коштів опрацьовують ці пропозиції і визначають орієнтовні обсяги субвенцій з огляду на чисельність населення та рівень соціально-економічного розвитку регіону та подають Міністерству фінансів України обґрунтовані пропозиції стосовно виконання інвестиційних програм (проектів) для визначення обсягів субвенцій адміністративно-територіальним одиницям під час складання проекту державного бюджету на плановий бюджетний період.

Починаючи з 2010 р., Кабінет Міністрів України здійснює перерозподіл бюджетних коштів за бюджетною програмою "Державні капітальні видатки, що розподіляються Кабінетом Міністрів України". Так, у 2010 р. за цією програмою затверджено 2,4 млрд грн, але не профінансовано жодного заходу. У 2011 р. виділено 21,7 млн грн (затверджено – 2,8 млрд грн), у 2012 та 2013 рр. не профінансовано жодного заходу (затверджено – 2 млрд та 1,4 млрд грн відповідно), у 2014 р. затверджено 2,5 млрд грн (станом на I кв. не профінансовано жодного заходу).

Кабінет Міністрів України щороку видає розпорядження ("Деякі питання використання у 2011 році державних капітальних видатків" від 27.07.2011 № 761-р, "Деякі питання використання у 2012 році державних капітальних видатків" від 21.03.2012 № 177-р, "Деякі питання використання у 2013 році державних капіталь-

[1] Про затвердження Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів) : постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2011 № 520 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/520-2011-%D0%BF.

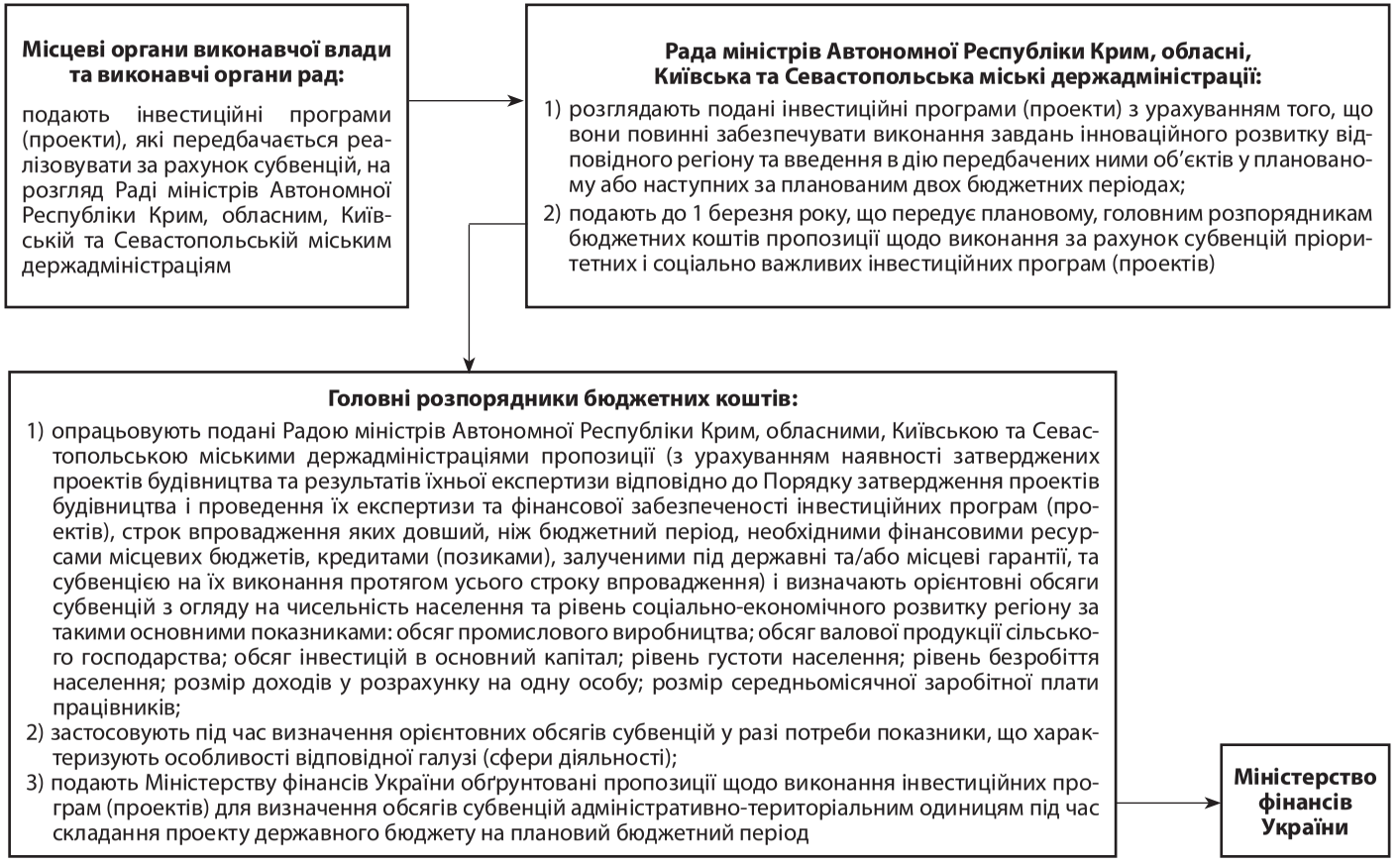


Рис. 9.23. **Порядок надання з державного бюджету місцевим бюджетам субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів)**

Джерело: Про затвердження Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів) : постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2011 № 520 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/520-2011-%D0%BF.

них видатків" від 11.02.2013 № 76-р), яким кошти державного бюджету розподіляються між міністерствами та державними органами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними та Севастопольською міською державними адміністраціями. Законом про Державний бюджет України на відповідний рік ці кошти передбачені "однією сумою" Міністерству фінансів України за бюджетною програмою "Державні капітальні видатки, що розподіляються Кабінетом Міністрів України". Такий розподіл під час виконання бюджету не суперечить бюджетному законодавству. Так, відповідно до Бюджетного кодексу України (ч. 6 ст. 23)1 передача бюджетних призначень від одного головного розпорядника бюджетних коштів до іншого для виконання тих самих функцій чи послуг здійснюється за рішенням уряду, погодженим із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Однак цей підхід до розподілу капітальних видатків зменшує прозорість бюджету, адже при затвердженні подібних видатків Верховна Рада України не розглядає напрямів та критеріїв використання коштів. Він також унеможливлює доступ широкого кола громадськості до цієї інформації, адже знайти й проаналізувати такі документи можуть лише фахівці. Зокрема, зазначене розпорядження містить пооб'єктний розподіл коштів, передбачених для міністерств та інших державних органів. Однак критерії відбору саме тих об'єктів, які фінансуватимуться, є непрозорими та не дають змоги відстежити доцільність виділення коштів.

Крім того, для Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних та Севастопольської міської державних адміністрацій визначено лише напрями використання цих коштів та загальний обсяг фінансового ресурсу для кожного регіону. При цьому передбачено, що їх пооб'єктний розподіл здійснюватимуть Рада та відповідні держадміністрації. Це призводитиме до посилення залежності органів місцевого самоврядування (міських, сільських та селищних бюджетів) від рішень обласних державних адміністрацій[2].

Схему нормативного забезпечення відбору інвестиційних проектів для прямого державного фінансування або підтримки наведено на рис. 9.24.

У результаті дослідження сучасних принципів державного інвестування та його нормативного забезпечення можна визначити такі недоліки:

1. Не створено структурованої та повної системи планування й управління державними інвестиціями. Необхідно вжити заходи для забезпечення того, щоб кожен крок системи управління державними інвестиціями й система загалом були чітко окресленими та зрозумілими для всіх учасників і зацікавлених установ.
2. Немає погодженого юридичного визначення державного інвестиційного проекту, що призводить до різних підходів в управлінні проектами і, як наслідок, до нечіткої й суб'єктивної класифікації, спричиняючи різні підходи до їх фінансування.

---

[1] Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

[2] Аналіз розподілу коштів державного бюджету на капітальні видатки / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень. – 2013. – Квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Analiz%20normativnyx%20aktiv/April%202013/Analysis_ukr.pdf.

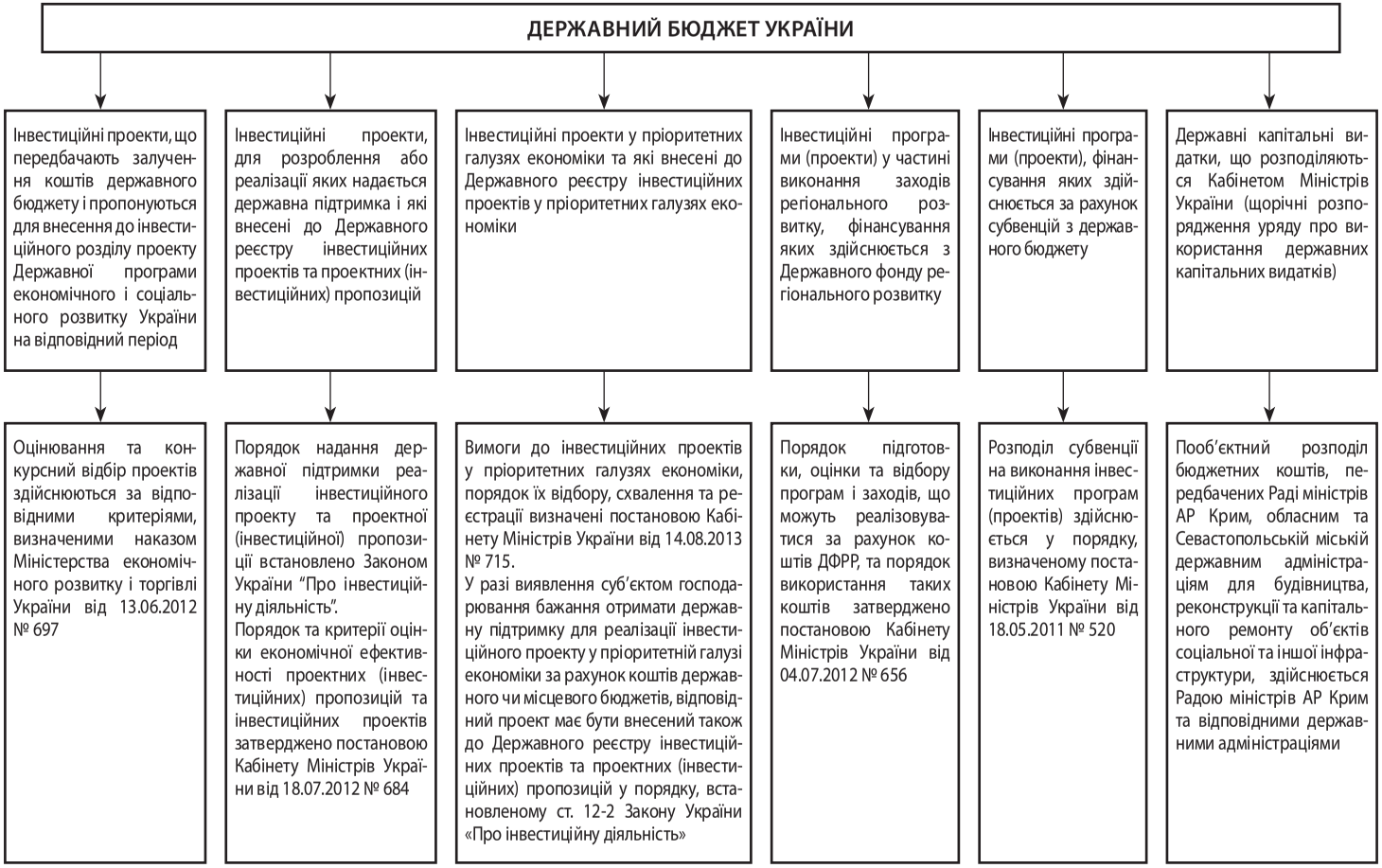


Рис. 9.24. **Нормативне забезпечення відбору інвестиційних проектів для прямого державного фінансування або підтримки**

Складено на підставі аналізу нормативно-правової бази.

Як зазначається в дослідженні Світового банку[1], проблема пов'язана переважно з відсутністю тлумачення поняття державного інвестиційного проекту та браком розуміння фундаментальних причин, через які уряди беруть участь у них. Разом із тим є численні визначення заходів, пов'язаних з інвестиціями, таких як капітальні витрати, інвестиційні проекти, національні проекти, державні інвестиційні програми і будівельні проекти.

Існує невизначена відмінність між так званими будівельними проектами та інвестиційними, що фінансуються із залученням коштів державного бюджету (державні інвестиційні проекти), яка регулярно використовується для зручності й доцільності. Причина в тому, що державні інвестиційні проекти, на відміну від будівельних, повинні піддаватися економічному оцінюванню, тому урядовці та політики зацікавлені, щоб їхній проект не класифікувався як державний інвестиційний. Ця ситуація призводить до потужного вбудованого антистимулу оцінювання проектів, створюючи ситуацію, в якій понад 90 % проектів уникають будь-яких форм економічного обґрунтування та проведення оцінки, оскільки не вважаються державними інвестиційними.

3. Часта зміна урядом стратегії та напрямів створює додаткові труднощі для установ, що впроваджують проекти й програми в умовах невизначеності.
4. Процес відбору є надзвичайно заполітизованим і недооцінюється в економічних показниках.
5. Після перевірки та схвалення Міністерством економічного розвитку і торгівлі України проекти, для розроблення або реалізації яких надається державна підтримка, вносяться до реєстру проектів. Решта проектів, які за інших умов могли би бути визначені як державні інвестиційні, не входять до жодної бази цих проектів. Таким чином, неможливо отримати повне уявлення про масштаби та сферу державної інвестиційної діяльності в Україні навіть на рівні центрального уряду, не кажучи про діяльність органів влади місцевого рівня і державних підприємств.
6. Великий обсяг нових проектів за значного недофінансування поточних. Попит на фінансування нових проектів неминуче обмежує можливості фінансування поточних на необхідному рівні. Це призводить до нестачі коштів, що виділяються на здійснювані проекти, з подальшими затримками, що спричиняє інфляційний тиск, а у підсумку – збільшення витрат. Зростання вхідних витрат і затримки в реалізації вигід від проекту, зумовлені цією практикою, тільки погіршують економічні показники державних інвестиційних проектів. Тому не слід затверджувати нові проекти за рахунок фінансування наявних.
7. Корупція впливає на зменшення ефективності та призводить до збільшення затрат на будівництво.

Отже, для удосконалення системи управління державними інвестиціями, визначення основних принципів і критеріїв прозорого формування та використан-

[1] Україна: Оцінка управління державними інвестиціями / Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. – 2013. – 54 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/03/13/000356161_20130313154430/Rendered/PDF/756810UKRAINIA000PIM0Assessment0UKR.pdf.

ня державних інвестицій, а також створення єдиної системи оцінювання, відбору й моніторингу державних інвестиційних проектів необхідно:

- у короткостроковій перспективі:
  – внести до Закону України "Про інвестиційну діяльність" та у Бюджетний кодекс України визначення понять "державний інвестиційний проект", "державні капітальні вкладення";
  – розмежувати поняття "державне інвестування" і "державна підтримка";
  – створити єдину базу даних усіх державних інвестиційних проектів;
  – запровадити прозору процедуру визначення планових та прогнозних на наступні за плановим два бюджетні періоди обсягів державних капітальних вкладень на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проектів із великою вартістю; визначити процедуру включення капітальних вкладень, які спрямовуються на розроблення та реалізацію таких проектів до Закону України про державний бюджет; передбачити необхідність аналізу та оцінювання результатів реалізації державних інвестиційних проектів. Порядок використання бюджетних коштів має містити конкурсні вимоги до цих проектів, включаючи порядок та критерії їх відбору, а також критерії та умови визначення виконавців;
- у середньостроковій перспективі:
  – створити єдину систему оцінювання, відбору й моніторингу інвестиційних проектів, реалізацію яких передбачається здійснювати шляхом державного інвестування і за допомогою державної підтримки, та інтегрувати її до процесу бюджетного планування;
  – з метою забезпечення цілеснішої стратегії державного інвестування розробити методику середньострокового планування інвестицій на підставі єдиної бази даних державних інвестиційних проектів. Це дало б уряду можливість синхронізувати процес бюджетування з теперішніми і майбутніми інвестиційними пріоритетами. Такий інструмент повинен бути багаторічним за природою, з "плаваючим" 5–10-річним горизонтом, і зберігати записи про стан усіх проектів, які вийшли на заздалегідь визначений поріг якості;
  – розробити закон про управління державними інвестиціями, який би гармонізував усі закони, постанови та інші акти уряду у цій сфері. Він має чітко визначати завдання та обов'язки, необхідні для ідентифікації, оцінювання вартості, загального оцінювання, затвердження, реалізації й завершального оцінювання проектів, обов'язки, які виконує кожна установа.

9.4. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВІДБОРУ ТА ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОГРАМ ЗГІДНО З ЄВРОПЕЙСЬКИМИ СТАНДАРТАМИ

Європейський досвід розподілу державних видатків свідчить про спрямування істотних обсягів видатків на програми з високим соціальним ефектом.

На сьогодні соціальна відповідальність є важливим фактором української державної фінансово-економічної політики. Держава – один із визначальних агентів соціального розвитку, оскільки в її розпорядженні – весь інструментарій урегулю-

вання соціально-економічних проблем. Складна демографічна ситуація, необхідність поліпшення умов життя населення та підвищення соціальних стандартів потребують рішень, спрямованих на формування соціально відповідальної політики. Одним із важелів, котрі сприяють успішній реалізації такої політики, є соціальний ефект у результаті виконання державних інвестиційних проектів і програм. Вимірювання потенційного соціального ефекту є необхідним етапом відбору інвестиційних програм до фінансування.

Головна мета фінансування соціальної сфери полягає в підвищенні її економічної ефективності, що означає отримання від бюджетних видатків максимальної соціальної віддачі. Економічно ефективні соціальні системи повинні забезпечувати вирішення питань соціального захисту населення, підвищення рівня життя, збереження життєвих стандартів за найменших витрат бюджету й ліквідації диспропорцій у розподілі ресурсів. Окрім того, вони повинні сприяти встановленню макроекономічної рівноваги.

Соціальний ефект від реалізації державних інвестиційних програм і проектів може виникати на регіональному, загальнодержавному рівнях та на рівні окремих соціальних груп. На регіональному рівні він проявляється, зокрема, у поліпшенні соціально-економічних умов у регіоні, впровадженні інноваційних технологій у виробництві, вдосконаленні механізмів ресурсного розподілу між територіями; на загальнодержавному – в подоланні ускладнень на ринку праці, налагодженні транспортної інфраструктури, збільшенні внутрішнього попиту, підвищенні рівня життя населення, поліпшенні екологічної ситуації; на рівні окремих соціальних груп – у забезпеченні можливості участі в суспільному житті громадянам із особливими потребами, працевлаштуванні та наданні притулків для безхатченків.

Можливий прямий і непрямий соціальний ефект від реалізації інвестиційного проекту або програми, а отже, і його вплив на соціально-економічне середовище. Прямими є ефекти, що виникають безпосередньо в результаті реалізації інвестиційної програми, непрямими – внаслідок поліпшення або погіршення демографічної ситуації, зміни на ринку праці тощо.

Оскільки соціальний ефект може мати як позитивний, так і негативний характер, це треба враховувати при розробленні інвестиційного проекту чи програми. Позитивними є ефекти, які загалом сприяють підвищенню рівня життя населення: бажані зрушення у питаннях охорони навколишнього природного середовища, підвищення кваліфікації співробітників, котрі беруть участь у реалізації програми або проекту, розвиток національної інноваційної системи тощо. Приклади негативних соціальних ефектів – скорочення робочих місць у результаті модернізаційного переобладнання виробництва, збільшення міграційного припливу населення, зумовлене розвитком інфраструктури.

Отримання позитивного соціального ефекту становить необхідну умову здійснення державного інвестування. Утім, навіть якщо інвестиційний проект чи програму розроблено якісно, позитивний ефект в одному регіоні може призвести до виникнення негативних ефектів у інших. Скажімо, реалізація інвестиційної програми, що має на меті будівництво шкіл і дитячих садків у великих обласних центрах, спричиняє відплив населення із сільської місцевості та віддалених населених пунктів. Для уникнення диспропорцій соціального розвитку при регулюванні дер-

жавних інвестицій украй важливо рівномірно розподіляти інвестиційний ресурс у регіональному розрізі.

Більшість міжнародних організацій, які реалізують інвестиційні програми з метою отримання соціального ефекту (ті, що входять до організаційної структури ООН, доброчинні фонди та урядові фонди розвитку), мають власні методики оцінювання соціального ефекту, розроблені з урахуванням специфіки конкретних видів програм і проектів. Такі методики базуються переважно на концепції аналізу вигід і витрат. Відрізняються вони трактуванням показника, що відображає вигоди.

Так, методика аналізу витрат і ефективності оцінює проекти й програми, в яких вигоди неможливо подати в монетарному виразі. У такому разі використовуються показники, пов'язані з метою програми чи проекту. Наприклад, підвищення якості охорони здоров'я кількісно може проявлятись у збільшенні тривалості життя, частки живонароджених дітей тощо.

Проаналізувати соціальні ефекти від реалізації інвестиційної програми чи проекту можна з допомогою методики SROI, що передбачає створення карти взаємозв'язків усіх зацікавлених сторін. Зокрема, показники ефективності визначаються окремо для кожної групи – певних категорій населення, суб'єктів господарювання та ін. Така методика дає змогу ефективно прогнозувати наслідки реалізації програми й запобігти появі негативних ефектів[1].

При прогнозуванні соціального ефекту часто використовується показник імовірності досягнення позитивного результату, який обраховується окремо для кожної програми[2].

Очікувану ефективність проектів і програм, що стосуються соціальної сфери, можна оцінити за допомогою аналізу таких параметрів, як пріоритетність цільової групи реалізації програми; значущість напряму реалізації щодо поліпшення стану цієї групи (мета й завдання); потенційна ефективність та адекватність заходу, використовуваного в межах відповідного напряму (завдання й заходи). Для встановлення величини соціального ефекту на базі зазначених параметрів пропонується використовувати сукупність кількісних показників пріоритетності цільових груп, заявлених у програмі, скоригованих на значущість наведених у проекті напрямів поліпшення їхнього стану з урахуванням потенційної ефективності й адекватності обраних заходів[3].

Аналізуючи інвестиційну програму, треба передусім побудувати дерево взаємозалежних параметрів, починаючи з виявлення цільових груп та визначення їх пріоритетності. Далі слід обрати напрями поліпшення стану окремих груп, а також конкретні методи в межах кожного напряму.

---

[1] A Guide to Social Return on Investment / The SROI Network. – 2nd ed. – 2012. – Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.thesroinetwork.org/publications/doc_details/241-a-guide-to-social-return-on-investment-2012.

[2] *Tuan M.* Measuring and/or Estimating Social Value Creation: Insights Into Eight Integrated Cost Approaches / M. Tuan // Bill & Melinda Gates Foundation Impact Planning and Improvement. – 2008. – 15 Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://evpa.eu.com/wp-content/uploads/2010/09/Measuring-social-value-creation-Bill-Gates.pdf.

[3] *Шакина Е. А.* Подходы к мониторингу и оценке бюджетных целевых программ / Е. А. Шакина, М. А. Исакин // Экономический анализ: теория и практика. – 2008. – № 10 (115). – С. 48–56.

Зауважимо, що напрями поліпшення стану цільових груп загалом є універсальними, відрізняючись лише за значущістю для певної групи. Те саме стосується методів реалізації цих напрямів. Соціальний ефект пропонується аналізувати окремо для кожної програми на основі мультиплікативної функції:

$$CE^i = \sum_{j \in M} \left(ЦГ_j^i \cdot \left(1 + \sum_{k \in P} \left(НП_{jk}^i \cdot \left(1 + \sum_{l \in R} ЗП_{kl}^i \right) \right) \right) \right), \quad (9.1)$$

де: CE^i – соціальний ефект *i*-ї програми; $ЦГ_j^i$ – пріоритетність *j*-ї цільової групи з множини *M*, виявленої у *i*-й програмі; $НП_{jk}^i$ – значимість *k*-го напряму поліпшення *j*-ї цільової групи з множини *P*, виявленої в *i*-й програмі; $ЗП_{kl}^i$ – потенційна ефективність заходу поліпшення *l* у межах *k*-го напряму з множини *R*, виявленого в *i*-й програмі.

Ця функція дає змогу найчіткіше відобразити вплив пріоритетності кожної цільової групи, значущості напрямів поліпшення її стану на підставі знижувальних і підвищувальних коефіцієнтів, а також потенційну ефективність і адекватність застосовуваних методів у межах кожного напряму.

Після оцінки величини соціального ефекту для бюджетної інвестиційної програми стає очевидною потреба у визначенні її бюджетної (економічної) ефективності. Оскільки отримані значення соціального ефекту програм уніфіковані (виражаються в умовних одиницях ефекту), їх можна порівняти. Таким чином, відношення загального розміру бюджету програми до величини соціального ефекту дає змогу оцінити питомі витрати на досягнення одиниці останнього[1]:

$$I = \frac{i}{CE^i}, \quad (9.2)$$

де: *I* – ефективність цільової програми; *i* – бюджет цільової програми.

Очевидно, що чим менша оцінка вартості досягнення соціального ефекту, тим ефективніша цільова програма.

Фахівці Світового банку віддають перевагу методиці соціального аналізу витрат UNIDO. Фінансовий аналіз вигід і витрат замінено на аналіз соціальної корисності, об'єктом якого є здебільшого державні інвестиційні проекти й програми. Для здійснення такого аналізу ринкові ціни замінюють на "нейтральні", тобто такі, що могли б існувати за ідеальних економічних умов, без урахування податкового навантаження[2].

Оцінювання проектів (програм) згідно з методологією UNIDO проводиться за такими етапами:

1) розрахунок норми прибутковості (NPV) у ринкових цінах;

2) визначення економічної вартості в "нейтральних" цінах;

3) коригування на ступінь впливу проекту чи програми на заощадження;

---

[1] *Шакина Е. А.* Подходы к мониторингу и оценке бюджетных целевых программ / Е. А. Шакина, М. А. Исакин // Экономический анализ: теория и практика. – 2008. – № 10 (115). – С. 48–56.

[2] *Marglin S.* The essentials of the UNIDO approach to benefit-cost Analysis:an introduction to the guidelines for project evaluation / S. Marglin. – Vienna : UNIDO, 1973. – 20 p.

4) коригування на ступінь впливу проекту або програми на перерозподіл суспільного доходу;
5) розрахунок соціальної вартості (здійснюється шляхом множення економічної вартості проекту (етап 2) на фактори коригування (етапи 3 і 4).

Соціальна вартість вимірюється як різниця між економічною вартістю проекту (етап 5) та нормою прибутковості (етап 1). За цією методикою соціальний ефект виражається в соціальній вартості програми.

Відома також методика розрахунку соціальної ефективності, розроблена британськими економістами І. М. Д. Літтлом та Дж. А. Мірлізом (ЛМ-підхід). Вона подібна до методики UNIDO, але ґрунтується на твердженні, що в країнах, які розвиваються, досягнення позитивного соціального ефекту потребує значно більшого обсягу інвестицій, ніж у розвинутих країнах[1].

Зауважимо, що вказані методики не повною мірою відповідають вітчизняним стандартам статистичної звітності, що ускладнює розрахунки за ними. Відповідно до наказу Міністерства економічного розвитку і торгівлі України "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм" від 24.06.2010 № 742, оцінювання соціального ефекту треба здійснювати шляхом визначення системи цільових кількісних показників за окремими напрямами соціального регулювання. Соціальний ефект від реалізації державних інвестиційних програм і проектів автори пропонують оцінювати на підставі методичних рекомендацій, затверджених цим наказом, але з визначенням показників впливу на соціально-економічний стан певних цільових груп населення. Вважаємо за потрібне об'єднати ці показники в групи за напрямами впливу, наприклад у такі:

- Цільова група 1. Ринок праці.
  Показники впливу:
  1) кількість створених робочих місць;
  2) рівень заробітної плати;
  3) рівень заборгованості за заробітною платою;
  4) число працюючих пенсіонерів;
  5) обсяг надання перших робочих місць.
- Цільова група 2. Соціальна інфраструктура.
  Показники впливу:
  6) кількість шкіл;
  7) число новопридбаних технічних навчальних засобів, із них: комп'ютерів, проекторів, точок доступу до мережі Інтернет у школах;
  8) кількість дошкільних навчальних закладів.
- Цільова група 3. Охорона здоров'я.
  Показники впливу:
  9) число хворих на (вид хвороби);
  10) кількість живонароджених;
  11) відношення числа народжених до кількості померлих тощо.

[1] Social and Cost Benefit Analysis: UNIDO and LM Approach // Scribd. – 2010. – 28 Nov. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ru.scribd.com/doc/44200038/Unido-and-Lm-Approach2.

Визначення цільових груп населення має проводитися за такими характеристиками, як вікова структура, рівень доходів, регіон проживання, професійне спрямування, рівень освіти тощо.

Такий підхід може застосовуватися при реалізації державних інвестиційних програм, фінансованих за допомогою державно-приватного партнерства (ДПП). Використання механізму залучення приватних коштів до фінансування процесу надання суспільних благ дає змогу підвищити якість наданих послуг та істотно заощадити державний інвестиційний ресурс. Особливістю проектів ДПП є спрямованість на отримання як соціального, так і економічного ефекту. Зокрема, у Великобританії почав формуватися "вторинний ринок" ДПП, коли приватні компанії отримують у користування побудовані інфраструктурні об'єкти, що перебувають у власності держави, та одержують прибуток із боку держави, якщо їхня діяльність характеризується високим позитивним соціальним ефектом. У Сполучених Штатах Америки ДПП вважається настільки ефективним, що використовується такий інструмент залучення приватного сектору для участі в ньому, як звільнення від сплати певних видів податків. Окрім того, у межах ДПП здійснюється будівництво тюрем, лікарень тощо.

Державні інвестиційні програми з високим соціальним ефектом можуть також прямо фінансуватися за рахунок коштів державного бюджету та з використанням кредиту під державні гарантії. У зв'язку з обмеженістю бюджетних ресурсів рекомендується розподілити фінансування інвестиційних програм і проектів за пріоритетними напрямами в такій пропорції: до 6 % – бюджетне фінансування (розраховано на основі аналогічного показника за капітальними інвестиціями в минулих періодах); до 10 – надання кредитів під державні гарантії; до 84 % – фінансування за рахунок ДПП (визначено на підставі аналізу зарубіжного досвіду встановлення аналогічних показників).

Зацікавленість представників бізнес-структур у фінансуванні інвестиційних програм із високим соціальним ефектом залежить від того, чи надає їм держава гарантії отримання очікуваного прибутку та захисту прав власності на об'єкти інвестування згідно з договорами будівництва й експлуатації. Також важливим фактором є наявність чітко встановлених правил покриття ризиків. Процедури укладення договорів ДПП повинні бути відкритими й прозорими. Оцінка ризиків, їх розподіл між приватним і державним секторами та вдосконалення нормативно-правової бази є ключовими чинниками для обох сторін.

Усе зазначене потребує чітких і прозорих, таких, що відповідають міжнародним стандартам, методик оцінювання соціально-економічних ефектів, а також вимірювання й розподілу ризиків. З огляду на зарубіжний досвід та нагальну потребу в реалізації інвестиційних програм із високим соціальним ефектом необхідно затвердити на державному рівні методики оцінювання такого ефекту та ризиків, які використовуватимуться при визначенні пріоритетності фінансування програм.

За окремими галузями відбір інвестиційних програм до фінансування має здійснюватися на підставі всебічного оцінювання за такими принципами:

1. *Багатокритеріальність відбору.* Цей принцип зумовлює врахування у процесі формування програми всього набору цілей інвестиційної стратегії галузі, а також характеру завдань інвестиційної діяльності, які виникають під впливом зовнішніх і внутрішніх чинників її реалізації в середньостроковому періоді. Такий принцип ґрунтується на ранжуванні цілей (завдань) інвестиційної діяльності за рівнем їхньої значущості, виокремленні головного цільового показника як основного критерію відбору та використанні окремих цільових показників як системи відповідних обмежень у процесі їх відбору.
2. *Диференціація критеріїв відбору за видами програм.* Така диференціація здійснюється в розрізі конкретних форм реального інвестування за незалежними, взаємопов'язаними й взаємовиключними інвестиційними програмами.
3. *Урахування об'єктивних обмежень інвестиційної діяльності в галузі.* При формуванні програми основними обмеженнями є: обсяги такої діяльності відповідно до інвестиційної стратегії; напрями і форми галузевої та регіональної диверсифікації; потенціал формування інвестиційних ресурсів; можливості залучення приватного капіталу до фінансування певних програм.
4. *Забезпечення зв'язку програми з державною стратегією і фінансовою програмою ключових підприємств або організацій сектору економіки.* У процесі формування програми необхідно дотримуватися узгодженості в часі її основних параметрів із відповідними показниками розвитку галузі.
5. *Забезпечення збалансованості згідно з найважливішими економічними параметрами.* Внутрішня узгодженість програми зумовлюється насамперед оптимальним співвідношенням таких ключових параметрів, як рівень дохідності, ризику й ліквідності.

Методика оцінювання державних інвестиційних програм на основі ранжування

Методика ранжування інвестиційних програм широко застосовується у Світовому банку. Її основою є вилучення з розгляду проектів та програм, що не відповідають вимогам, які ставлять уряд та стратегічний план розвитку галузі. Для відбору програм формуються обмеження у вигляді критеріїв, які обов'язково повинні виконуватися. У результаті утворюється перелік програм, що відповідають критеріям (рис. 9.25).

Визначення критеріїв для ранжування державних інвестиційних програм. Після попереднього відбору програм використовується ієрархічна модель критеріїв (дерево цілей). Модель критеріїв пропонує перехід від місії програми до укрупнених критеріїв, а від них – до простіших критеріїв, за якими оцінюються програми.

Оцінка програм згідно з критеріями визначається для кожної галузі окремо. У табл. 9.1 наведено модель оцінювання критеріїв для транспортної галузі.

Критерії групуються за такими ознаками: розв'язання основних проблем розвитку галузі, створення соціальних ефектів, вплив на соціально-економічний розвиток регіону, вплив на навколишнє середовище тощо. При формуванні критеріїв кількісного чи якісного ефекту необхідно враховувати:

– зміну прибутковості наявних та можливість створення нових виробництв;

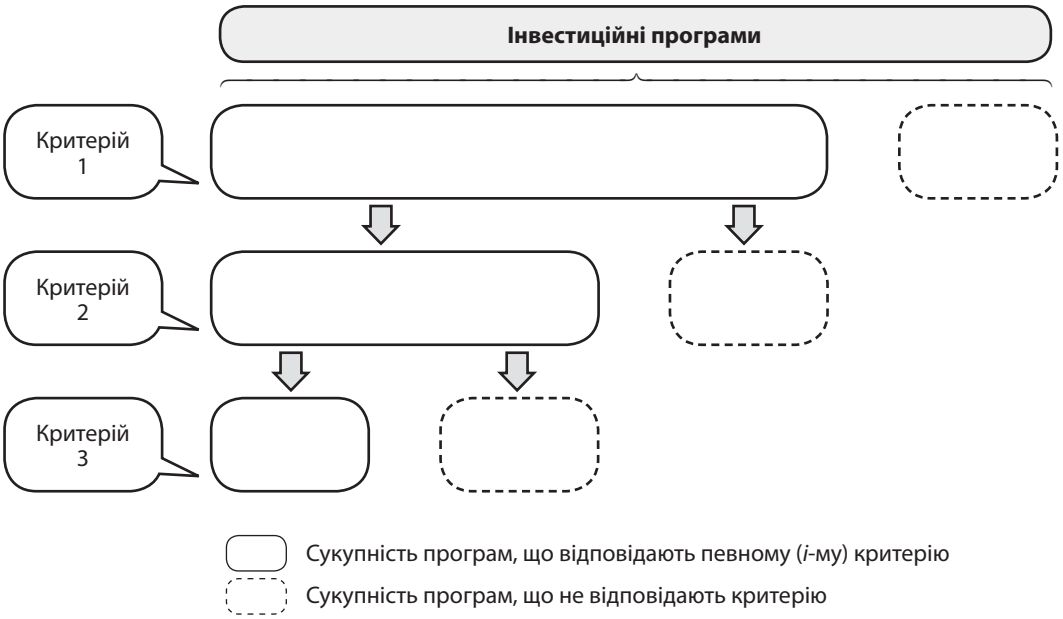


Рис. 9.25. **Схема методики ранжування державних інвестиційних програм**

Складено автором.

Таблиця 9.1

Модель оцінювання критеріїв інвестиційних програм у транспортній галузі

Група критеріїв	Фактори пріоритетності державних інвестиційних програм	Рейтинг	Коефіцієнт	Сумарний рейтинг
Розв'язання ключових проблем галузі	Сприяння розвитку інноваційного потенціалу			
	Енергозбереження			
	Оновлення технологічного складу			
	Підвищення конкурентоспроможності галузі			
	Експортна орієнтація			
Створення соціальних ефектів	Збільшення кількості робочих місць			
	Підвищення рівня життя населення			
	Покращання якості транспортних послуг			
Економічні ефекти	Збільшення пасажиропотоку та підвищення прибутковості перевезень			
	Зменшення зносу транспортних засобів			
	Стимулювання експорту			
Екологічні ефекти	Зменшення шкідливих викидів у атмосферу			
			Усього:	

Складено авторами.

– розроблення інноваційної продукції;
– умови транспортування;
– зміну екологічної ситуації;
– соціальний розвиток.

Також при визначенні критеріїв рекомендується враховувати вплив реалізації програми на діяльність суміжних виробництв та населення:

– зміна ринкової вартості майна громадян (наприклад, житла);
– зниження рівня роздрібних цін на окремі товари й послуги, зумовлене збільшенням пропозиції цих товарів;
– вплив на обсяги виробництва продукції (робіт, послуг) підприємств галузі;
– вплив на здоров'я населення;
– економія часу населення на комунікації, зумовлена реалізацією проекту в галузі транспорту і зв'язку.

Джерелом такої інформації можуть бути стратегічні плани діяльності органів державного управління в галузі економічної політики та результати спеціальних досліджень про перспективи використання в народному господарстві продукції (послуг), виробництво якої передбачено програмою, про середню зарплату й рівень зайнятості у період складання проекту програми й у перспективі.

Узагальнена модель побудови критеріїв відбору державних інвестиційних програм зображена на рис. 9.26.

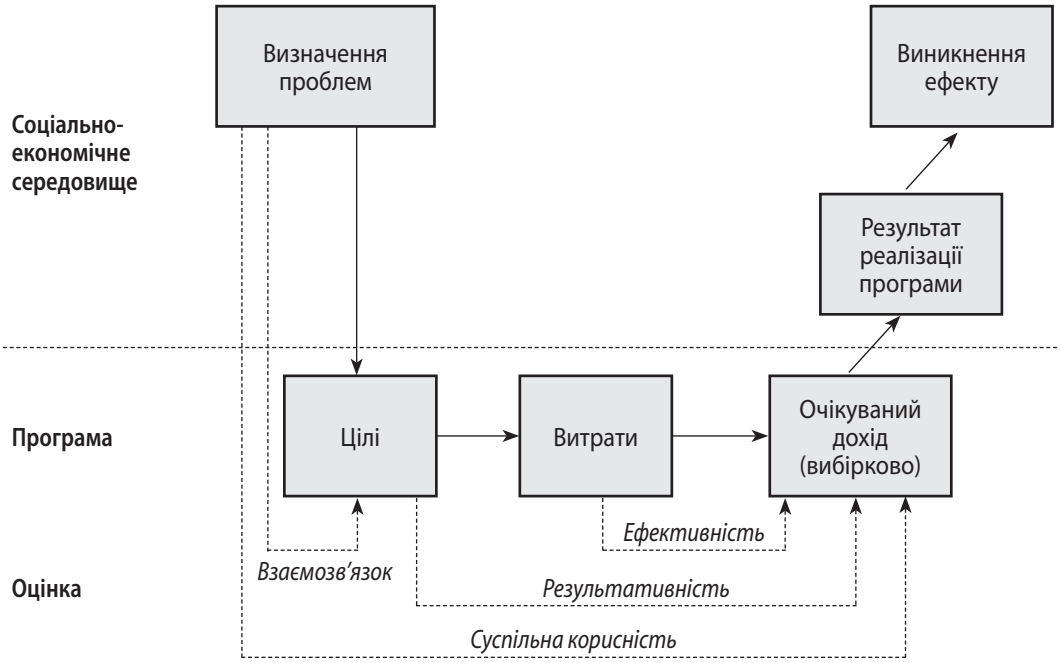


Рис. 9.26. **Модель побудови критеріїв відбору державних інвестиційних програм**

Джерело: Selecting Priority Evaluation Questions [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7858&langId=en.

При розробленні переліку критеріїв доцільно використовувати ієрархічну модель, що забезпечує необхідний рівень повноти й деталізації. Щодо кожного критерію ранжування розробляється шкала оцінок, відповідно до якої оцінюватимуться якісні та кількісні характеристики програм. Для якісних характеристик оцінка визначається за наявності у програми певних властивостей, для кількісних – за умов потрапляння в окремий інтервал значень.

Після цього для кожної категорії інвестиційних програм розраховують вагові коефіцієнти, що відображають значимість критерію в підсумковій оцінці програми. Визначення цих коефіцієнтів здійснюється двома способами:

1) методом парних порівнянь;

2) експертним аналізом.

Сума вагових коефіцієнтів критеріїв, використовуваних для оцінювання однієї категорії програм, має дорівнювати 1. Якщо критерій не використовується для цієї категорії, його ваговий коефіцієнт дорівнює 0[1].

Ранжування державних інвестиційних програм. При підсумковому аналізі програми до оцінки кожного критерію додається коефіцієнт 10, коли реалізація цього фактора збігається з положеннями щорічних послань Президента України, чинними програмними документами уряду, основними напрямами бюджетної політики та іншими стратегічними документами. Рейтинг програми визначається шляхом додавання оцінок кожного критерію та визначає її пріоритетність щодо фінансування.

Оцінка соціального ефекту на основі очікуваних результатів реалізації програми. Для оцінювання соціального ефекту пропонується використання методу, що ґрунтується на оцінці очікуваних результатів реалізації програми, однією з особливостей якого є те, що показники всіх можливих варіантів соціального ефекту внаслідок здійснення програми визначаються до початку її проведення.

Шляхи оцінювання очікуваної ефективності. Очікувану ефективність інвестиційної програми можна оцінити через ступінь:

– пріоритетності цільової групи реалізації програми;

– значущості напряму реалізації щодо поліпшення стану цільової групи (мета і завдання);

– потенційної ефективності та адекватності заходу, використовуваного в межах відповідного напряму (завдання і заходи).

Для визначення величини соціального ефекту на базі наведених параметрів пропонується використовувати сукупність кількісних показників пріоритетності цільових груп, заявлених у програмі, скоригованих на значущість представлених у проекті напрямів поліпшення їхнього стану, з урахуванням потенційної ефективності та адекватності обраних заходів програми.

Аналіз інвестиційної програми слід починати з побудови дерева взаємозалежних параметрів, спершу визначивши цільові групи програми та їх пріоритетність, а далі – шляхи поліпшення стану окремих груп, а також конкретні методи в межах кожного з напрямів.

---

[1] *Saaty T.* Decision Making for Leaders: The Analytic Hierarchy Process for Decisions in a Complex World / T. Saaty. – Pittsburgh, PA : RWS Publications, 2001. – P. 30.

Підсумовуючи зарубіжний досвід, можна зробити висновок, що на сьогодні управління державними інвестиціями реалізується у трьох основних площинах – стратегічній, де формуються середньо- та довгострокові плани інфраструктурного розвитку країни, фіскальній, у якій відбувається розподіл наявних ресурсів за пріоритетними напрямами фінансування, й управлінській, у котрій здійснюється розподіл повноважень за виконання інвестиційних проектів. З огляду на необхідність удосконалення процесу управління державними інвестиціями в Україні й пріоритетність соціального інвестування доцільно здійснити такі кроки:

– формування головними розпорядниками бюджетних коштів запитів на інвестиційні видатки під час складання середньострокових планів діяльності з метою включення таких видатків до середньострокового бюджету;
– надання державних грантів та концесійних позик з метою стимулювання проектів наукової й природозахисної діяльності та регіональної інтеграції;
– внесення масштабних інфраструктурних проектів до довгострокової стратегії розвитку країни та зазначення їх у пріоритетах такого розвитку на кожен бюджетний період;
– розподіл ризиків у проектах ДПП відповідно до можливостей та компетенції кожної зі сторін;
– ухвалення управлінських рішень щодо реалізації державних інвестицій в умовах невизначеності на основі методу ідеальної точки (ІТ-критерію).

У зв'язку зі здійсненням Стратегії розвитку системи управління державними фінансами серед заходів із реалізації стратегічних напрямів та цілей діяльності Міністерства фінансів України в межах підвищення ефективності державних видатків та запровадження інвестиційних програм (проектів) для потреб економічного розвитку і підвищення рівня життя населення, доцільно рекомендувати до 2016 р.:

1) переорієнтувати державні інвестиції в економічну та соціальну інфраструктуру й інноваційні проекти, які б забезпечили перехід економіки країни до високотехнологічних і наукомістких виробництв, що дало б змогу посилити конкурентоспроможність вітчизняних підприємств на світовому ринку;
2) розширити сферу бюджетного інвестування за рахунок активізації діяльності Державного банку реконструкції та розвитку з метою підтримання пріоритетних напрямів розвитку.

   Індикатором успіху таких заходів є спрямування бюджетних інвестицій в інноваційні проекти, кінцевою метою повинно стати підвищення конкурентоспроможності національної економіки на світовому ринку;
3) здійснити попередній відбір інвестиційних проектів для фінансування за ієрархічною моделлю критеріїв (деревом цілей), що передбачає перехід від місії проекту до укрупнених критеріїв, а від них – до простіших критеріїв, за якими проводиться оцінювання проекту.

   При цьому індикаторами успіху є взаємоузгодження цілей інвестиційних програм та проектів зі стратегічними напрямами економічного розвитку, а кінцевим результатом – підвищення ефективності бюджетного інвестування загалом.

Таким чином, у межах реалізації Стратегічних цілей Міністерства фінансів України відбудеться повномасштабна модернізація підходу до оцінювання ефективності державних інвестиційних програм та проектів, процесу їх відбору до фінансування та переорієнтації інвестиційних потоків у пріоритетні напрями розвитку національної економіки.

9.5. СЕКТОРАЛЬНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ ТА ІНСТИТУЦІЙНА КОМПЛЕМЕНТАРНІСТЬ У РОЗВИТКУ ВЕНЧУРНОГО ІНВЕСТУВАННЯ

Перехід до нової концепції інноваційного розвитку – "відкритих інновацій" активізує прискорену комерціалізацію наукових і технічних знань через активність безпосередніх їх творців – дослідників, винахідників, техніків, які задля уречевлення нових знань у наукоємній продукції і виведення її на ринок створюють нові високотехнологічні підприємства – венчурні компанії. Їхня місія полягає у втіленні високоризикових проектів щодо введення в господарський обіг об'єкта інтелектуальної власності за допомогою залучених інвестиційних ресурсів, зазвичай середньо- й довгострокового періоду окупності, що потребує особливого типу інвестицій – венчурних.

Про ефективність венчурного інвестування свідчать оцінки Національної асоціації венчурного капіталу США: американські компанії, які використали венчурний капітал у 1970–2005 рр., створили 10 млн нових робочих місць, нині в них зайнято 9 % робочої сили приватного сектору американської економіки[1]. Більшість корпорацій, що входять до першої сотні найбільших світових компаній (*Microsoft, Intel, Apple, Google, Genentech, Cisco, Amazon.com, Yahoo, Hotmail*), постали завдяки венчурному капіталу. У 2005 р. доходи 23,5 тис. компаній, які підтримав цей капітал, становили 2,1 трлн дол., або 16,6 % ВВП США. У середньому кожна венчурна компанія створила 425 нових робочих місць у США та 46 – у Європі[2]. Водночас частка венчурного капіталу у ВВП розвинутих країн становить менше 1 % ВВП, максимальне її значення серед країн ОЕСР (2 % ВВП) досягнуто в Ізраїлі у 2000 р.[3]

На відміну від корпорацій як головного інституту індустріальної економіки – величезних організацій, що сформували основу сектору нефінансових корпорацій через мобілізацію інститутом фондового ринку заощаджень сектору домогосподарств, у функціонуванні й розвитку венчурних компаній провідну роль відіграє венчурне інвестування, яке зумовлює трансформаційні зрушення в інвестиційній поведінці всіх інституційних секторів економіки: домогосподарств (ДГ), фінансових корпорацій (ФК), нефінансових корпорацій (НФК), а також сектору загальнодержавного управління (ЗДУ). Дослідники здебільшого акцентують увагу на транс-

---

[1] *Каширин А. И.* Инновационный бизнес: венчурное и бизнес-ангельское инвестирование / А. И. Каширин, А. С. Семенов. – М. : Дело, 2013. – С. 40.

[2] Финансирование инновационного развития: сравнительный обзор опыта стран ЕЭК ООН в области финансирования предприятий на ранних стадиях развития. – Нью-Йорк ; Женева : ООН, 2007. – С.11.

[3] OECD iLibrary: Statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd-ilibrary.org/sites/sti_scoreboard-2009-en.

формаційних зрушеннях у секторі ФК унаслідок виникнення й розвитку головного інституту венчурного інвестування – венчурного фонду як інституту мобілізації й акумулювання інвестицій формального сектору. Така позиція узгоджується з теоретичними положеннями концепції "фінанси та розвиток" щодо спрямованості розвитку фінансового ринку і лібералізації фінансових інститутів на збільшення обсягів та якості інвестицій[1]. Водночас створення венчурної компанії залежить від трансформацій в інвестиційній поведінці ДГ та становлення прошарку неформальних інвесторів – засновників венчурних компаній і так званих бізнес-янголів. Це нові форми інвестиційної активності ДГ, які набувають поширення зі становленням інформаційної економіки й передбачають особисту участь власників заощаджень у процесах їх перетворення на інвестиції в середньо- й довгостроковому періоді через специфічність об'єкта інвестування – інтелектуальної власності, трансформація якої в інтелектуальний ресурс потребує нової формальної організації – венчурної компанії. В індустріальній економіці ДГ реалізують інвестиційну функцію опосередковано як акціонери сектору НФК або делегують її реалізацію фінансовим корпораціям без прямої участі в інвестиційних процесах.

Трансформаційні зрушення у поведінці домогосподарств зі становленням інформаційної економіки відзначає Є. Роговський[2]. Дослідник обґрунтовує тезу, що в індустріальну добу на ринку переважали торговельно-споживчі угоди з об'єктами, що є реальними товарами, споживання яких передбачає вичерпання споживчої вартості без їх повторного повернення на ринок. В інформаційному суспільстві мотивація ДГ у споживанні змінюється від суто споживчих до інвестиційно-спекулятивних очікувань. Так, у США сформовано новий споживчий стереотип – придбання "товарів-скарбниць", які не втрачають ліквідності, зберігають високий споживчий імідж за наступної зміни власника, здатні відвернути знецінення коштів на їх придбання. Серед нових характеристик товару споживачі звертають увагу на їхню ліквідність (можливість перепродажу, оренди, лізингу, використання як пайового внеску, застави за кредитом). Зміна мотивації (від суто споживчих очікувань до поєднання споживчих й інвестиційних або лише інвестиційних очікувань) відображає трансформації у поведінці споживача в контексті активізації реалізації інвестиційної функції – сполучення рис домогосподарства і підприємства, головного інституту сектору НФК.

Актуалізацію інвестиційної поведінки домогосподарств зумовили зростання доходів останніх і процеси соціального розвитку, що сприяли становленню нового середнього класу. Однією з глобальних тенденцій XX ст. вважається самоідентифікація із середнім класом більшості населення розвинутих країн – від половини до двох третин. Унаслідок так званої революції управлінців з'явився новий прошарок національної еліти – вихідців із середнього класу – керуючі великими корпораціями, річний дохід яких має найвищі темпи зростання[3]. Головні характеристики

---

[1] *Базилевич В. Д.* Інституційний концепт модернізації фінансових інститутів / В. Д. Базилевич, В. Л. Осецький // Фінанси України. – 2013. – № 5. – С. 22.

[2] *Роговский Е. А.* США: информационное общество (экономика и политика) / Е. А. Роговский. – М. : Международные отношения, 2008. – С. 17.

[3] Мировая экономика: глобальные тенденции за 100 лет / под ред. И. С. Королева. – М. : Экономистъ, 2003. – С. 55–57.

середнього класу поєднують ознаки економічні (рівень матеріального добробуту, соціальний капітал, економічна поведінка, орієнтована на підприємницьку активність, економічну свободу, самостійність і незалежність) та соціальні (соціально-психологічна спрямованість на сімейний добробут, усебічний розвиток особистості, самоідентифікація із середнім класом, престижність трудової діяльності, активна життєва позиція з широким колом соціальних зв'язків і соціальних взаємодій). Серед багатьох функцій середнього класу в життєдіяльності суспільства (соціально-економічна, відтворювальна, фіскальна, відновлювальна й адаптаційна, освітня, суспільно-стабілізуюча, соціально-правова тощо) велике значення мають креативно-інноваційна й інвестиційна функції[1].

Сукупні активи сектору ДГ перевищують сукупні активи сектору НФК, причому понад третину сукупних активів ДГ становлять дві групи активів – грошові кошти і депозити (6,5 трлн євро) та інші активи (6,1 трлн євро), що можуть бути джерелом для інвестування у різні об'єкти (табл. 9.2).

Крім того, активізацію інвестиційної поведінки актуалізує також розширення кола альтернативних об'єктів для інвестування: акцій та облігацій, нерухомості, антикваріату чи предметів мистецтва й ін. Дані табл. 9.2 також підтверджують висновок про активізацію інвестиційної поведінки ДГ: серед їхніх сукупних активів на акції припадає майже чверть (23 %), що у 2,13 раза перевищує обсяги коштів, вкладених в акції сектором ФК (за винятком страхових компаній і пенсійних фондів).

Водночас з 1980-х років важливим об'єктом інвестування ДГ постають інноваційні проекти щодо уречевлення нових наукових і технічних знань, захищених патентом, у високотехнологічній продукції, для чого творці цих знань створюють венчурні компанії. Таким підприємствам властивий специфічний життєвий цикл –

Таблиця 9.2

Розподіл активів за інституційними секторами в Європі в 2010 р., *млрд євро*

Вид активів	Домогосподарства (ДГ)	Нефінансові корпорації (НФК)	Фінансові корпорації (ФК)	Страхові компанії і пенсійні фонди	Державний сектор (ЗДУ)	Інший світ
Сукупні активи, усього, у тому числі:	**18 332**	**16 725**	**33 811**	**14 164**	**3 515**	**16 251**
Грошові кошти та депозити	6 510	1 830	10 246	2 168	722	3 971
Короткострокові зобов'язання	40	173	628	321	26	809
Довгострокові зобов'язання	1 357	220	6 461	2 299	353	3 557
Кредити	69	3 104	13 070	3 795	496	1 816
Акції	4 192	7 367	1 967	5 341	1 289	5 447
Інші активи	6 164	4 031	1 439	240	626	657

Джерело: Euro Area Accounts. Integrated economic and financial accounts by institutional sector / Traders. – 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://traders.net.ua/load/obzory_po_ehkonomike_sng/14.

[1] Становлення середнього класу: домінанта національної стратегії України / В. В. Баліцька, В. В. Близнюк, О. І. Крикун та ін. – К. : Четверта хвиля, 2009. – С. 17–21.

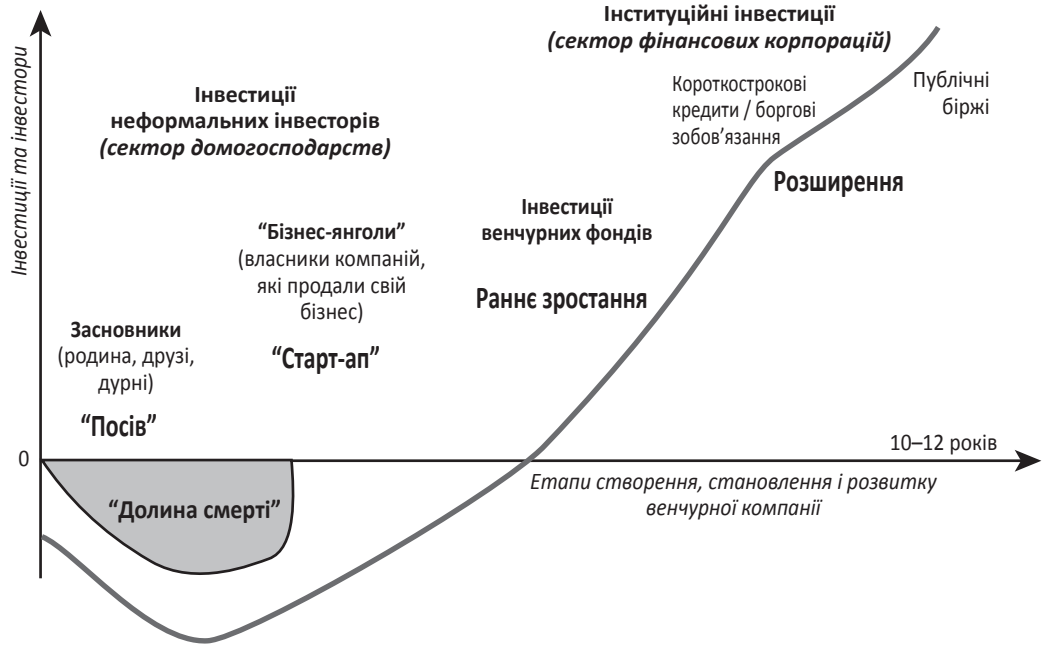


Рис. 9.27. **Життєвий цикл венчурної компанії**

Складено автором.

послідовна зміна етапів "посіву", старт-апу, раннього зростання та розширення (рис. 9.27).

З позицій інвестиційного процесу в життєвому циклі венчурної компанії варто виокремити дві стадії:

– інвестування неформального сектору, що охоплює етапи "посіву" та старт-апу, де джерелом інвестування та інвесторами є сектор ДГ;
– інституційного інвестування, до якої входять етапи раннього зростання й розширення, які забезпечують інституційні інвестори сектору ФК.

Особливість економічної природи венчурної компанії як різновиду інноваційного підприємства полягає в тому, що його цінність базується на довгостроковому потенціалі зростання: інвестори очікують на віддачу від власних вкладень тривалий період (не менше п'яти – семи років), відтак венчурні інвестиції отримали назву "терпеливі". У теоретичному осмисленні розгляд життєвого циклу венчурної компанії дає змогу систематизувати часову, ресурсну та організаційну синхронізацію процесів їх заснування, становлення, раннього зростання та розширення, а також виявити ефекти комплементарності інститутів, які уможливлюють перехід до кожного наступного етапу.

На етапі створення ("посіву") це насамперед малі приватні підприємства, які не мають репутації (зокрема кредитної історії) і не володіють жодними матеріальними активами, що могли би слугувати заставою при отриманні інвестиційних ресурсів від сектору ФК. Їхній головний нематеріальний актив – ідея створення високотех-

нологічного продукту, яку захищає інститут інтелектуальної власності, проте її економічне втілення має невизначені перспективи на нових неструктурованих ринках. Це зумовлює класичну ситуацію відмови ринку на ринках інвестиційних ресурсів, оскільки в ціні інвестиційного ресурсу для інноваційних проектів не можуть бути враховані ризики: господарські, кон'юнктурні, технологічні й ін. Подібна економічна інформація генерується у результаті *ex-ante*-оцінки та є інформацією майбутнього, її генерування традиційними інститутами фінансового сектору на етапі посіву чи старт-апу венчурної компанії неможливе, оскільки їхня інвестиційна поведінка базується на прийнятті інвестиційних рішень на підставі *ex-post*-оцінювання.

Інститути фінансового сектору зможуть оцінити венчурну компанію як об'єкт інвестування лише на етапі розширення (п'ятий – сьомий роки успішної роботи компанії). Переваги *ex-ante*-оцінювання над *ex-post*-оцінюванням пояснюються унеможливленням *QWERTY*-ефектів. Водночас оціночні рішення щодо отримання прибутку від введення в господарський обіг інтелектуального ресурсу та його експлуатації формуються в умовах невизначеності – відсутності економічної інформації щодо ринкових перспектив високотехнологічного продукту, оскільки йдеться про створення не лише нових продуктів, а й здебільшого нових ринків. Унаслідок специфічності створеного активу започатковується ланцюгова реакція нарощування трансформаційних і трансакційних витрат на розроблення й реалізацію високоризикового інноваційного проекту з уречевлення об'єкта інтелектуальної власності у високотехнологічній продукції та виведення її на ринок, які неспроможні здійснювати лише засновники венчурної компанії. Потрібна мобілізація інвестицій з інших джерел й участь у процесі венчурного інвестування інших неформальних та інституційних інвесторів, інакше життєвий цикл компанії перерветься.

Найвищий рівень невизначеності на етапі "посіву" венчурної компанії зумовлює головну роль у заснуванні венчурних компаній особистих заощаджень дослідників і техніків, котрі створили об'єкт інтелектуальної власності й втілюють його в бізнес-ідею. Серед доступних джерел інвестицій на етапі "посіву", що має довести технічну можливість створення нового продукту та оцінити його ринковий потенціал, – власне активи сектору ДГ, це "три джерела на літеру *F* – *family* (сім'я), *friend*s (друзі), *fools* (дурні)"[1]. За експертними оцінками, неформальні інвестори (представники сектору ДГ) брали участь у фінансуванні 99,9 % венчурних компаній і надали 91 % венчурних інвестицій. Показовою є структура неформальних інвесторів: 57 % з них – це близькі й родичі ініціаторів інноваційних проектів, 34 – їхні друзі, сусіди, колеги, і лише 6 % – незнайомі особи. Так, компанія *Google* на ранніх етапах залучила понад 1 млн дол. США, наданих друзями, членами родин і знайомими[2]. Обсяги внесків засновників старт-апів відносно невеликі: аналіз американських приватних підприємств, котрі найдинамічніше зростають, у 2000 р. засвідчив,

[1] *Каширин А. И.* Инновационный бизнес: венчурное и бизнес-ангельское инвестирование / А. И. Каширин, А. С. Семенов. – М. : Дело, 2013. – С. 10.

[2] Финансирование инновационного развития: сравнительный обзор опыта стран ЕЭК ООН в области финансирования предприятий на ранних стадиях развития. – Нью-Йорк ; Женева : ООН, 2007. – С. 8, 34.

що внесок засновників у 16 % цих компаній становив до 1 тис. дол., у 42 % не перевищував 10 тис. дол., для 58 % – дорівнював до 20 тис. дол.[1]

Отже, феномен венчурної компанії як об'єкта інвестування на ранніх етапах варто розглядати як мережеве благо підвищення добробуту та соціальної активності сукупності ДГ на підставі поєднання інтелектуальних, матеріальних і фінансових ресурсів її засновників як учасників мережевих спільнот, що базуються на так званих кланових зв'язках і здатні розширити попит на подібне благо. Адже умовою отримання мережевих ефектів від такого роду благ є ефект масштабу з боку попиту, коли цінність блага зростає в міру збільшення кількості його користувачів (у цьому випадку йдеться про інвесторів). Фінансові ресурси залучаються засновником венчурної компанії суто від осіб, з якими він тривалий час знайомий особисто (на родинній чи професійній основі, за територією проживання, за дозвільними інтересами) та котрим притаманний найнижчий рівень інформаційної асиметрії в оцінюванні репутації засновника, що дає їм підстави позитивно оцінити можливості отримання доходу від власної інвестиційної активності. Залучення коштів від усіх категорій неформальних інвесторів *"3F"* є торговельною трансакцією – своєрідною інвестиційною угодою, де репутація засновника – це єдиний засіб мінімізації трансакційних витрат пошуку, тобто витрат на виявлення альтернатив інвестування й визначення ціни угоди за несформованості ринку інвестицій засновників і невизначеності ринкових перспектив нової компанії. Неформальні інвестори належать до середнього класу, їм притаманна мотивація підприємницької активності, вони володіють обсягами заощаджень, втрата частини яких не призведе до розриву особистих зв'язків із засновником компанії, оскільки йдеться про набуття нового підприємницького досвіду і підтримання власної соціальної активності. Відтак засновник венчурної компанії реалізує те, про що зазначав Й. Шумпетер, розкриваючи феномен підприємця-інноватора, – засновує "власну приватну імперію"[2]. Його економічна діяльність продовжує соціальну активність, націленість на успіх як "своєрідний вид спорту".

Характерною ознакою засновників венчурних компаній є їхня належність до особливої професійної групи – науково-технічних кадрів, котрі генерують нові наукові й технічні знання та уречевлюють їх у наукоємній продукції. Загалом у світі понад 5 млн осіб працюють у сферах науки або розроблення нових продуктів і послуг[3]. В інформаційній економіці актуалізується знаннєва насиченість усіх видів економічної діяльності, яку реалізують науково-технічні кадри, що генерують нові знання. У табл. 9.3 відображено динаміку зайнятості цих кадрів у сфері послуг і промисловості, а також їхню частку в категоріях зайнятих "кваліфіковані фахівці" та "техніки

---

[1] Финансирование инновационного развития: сравнительный обзор опыта стран ЕЭК ООН в области финансирования предприятий на ранних стадиях развития. – Нью-Йорк ; Женева : ООН, 2007. – С. 5.

[2] *Шумпетер Й. А.* Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия / Й. А. Шумпетер ; предисл. В. С. Автономова ; пер. с нем. В. С. Автономова, М. С. Любского, А. Ю. Чепуренко ; пер. с англ. В. С. Автономова и др. – М. : Эксмо, 2007. – С. 166.

[3] Законодавче регулювання інноваційної діяльності в Європейському Союзі та державах – членах ЄС / за ред. Г. Авігдора, Ю. Капіци. – К. : Фенікс, 2011. – С. 216.

Таблиця 9.3

Динаміка зайнятості науково-технічних кадрів у промисловості та сфері послуг у країнах ОЕСР, %

Показники	Ірландія	Великобританія	США	Японія	Австрія	Швеція	Фінляндія	Австралія	Іспанія	Данія	Нідерланди	Бельгія	Німеччина	Франція	Канада	Португалія	Швейцарія	Італія	Норвегія
Частка науково-технічних кадрів у 2008 р.:																			
– у промисловості	19,1	21,2	18,7	6,9	22,0	…	27,6	11,7	19,1	30,8	22,6	26,2	24,1	31,6	11,5	9,0	30,0	22,0	25,7
– у сфері послуг	28,5	28,9	33,2	19,3	34,2	…	41,3	26,9	31,6	45,5	43,1	36,4	43,0	36,3	39,0	29,1	46,5	38,2	43,5
Середньорічні темпи зростання науково-технічних кадрів за 1998–2008 рр.:																			
– у промисловості	2,57	–0,31	0,32	–1,32	3,84	–0,63	1,45	2,29	4,79	2,29	–0,24	1,88	0,81	2,65	0,97	1,29	0,96	6,74	3,96
– у сфері послуг	5,21	2,32	2,25	1,23	2,70	2,88	1,62	3,84	5,91	3,84	1,75	2,73	2,02	3,17	4,17	4,15	3,53	3,72	3,89
Частка науково-технічних кадрів у складі категорії:																			
– кваліфіковані фахівці	20,1	15,3	17,1	11	11,1	19,8	19,0	21,4	14,4	17,2	20,3	23,3	15,5	14,3	…	10,2	18,2	10,1	14,1
– техніки і помічники фахівців	7,1	12,9	18,2	3,9	20,7	21,5	16,6	14,7	12,7	23,8	18,0	11,7	22,1	19,2	…	9,6	22,1	20,8	24,7

Примітка. "…" – дані не доступні.

Складено за: The Global Innovation Index 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.globalinnovationindex.org/gii.

і помічники фахівців", що дає змогу зробити висновок про перетворення названої професійної групи на домінуючу й у промисловості, і у сфері послуг. Зростання науково-технічних кадрів відбувається найдинамічніше у сфері послуг. Із 27 країн ОЕСР у 2008 р. частка науково-технічних кадрів у сфері послуг перевищила частку цих кадрів у промисловості в Канаді, Португалії, Чехії, Японії – майже утричі, Нідерландах, Німеччині, Норвегії, Австралії, США – майже удвічі.

Для країн ОЕСР середньорічний темп зростання частки науково-технічних кадрів у сфері послуг у 1998–2008 рр. перевищив показник промисловості в 1,5–3 рази. Промисловості гігантів індустріальної економіки (Японія, Великобританія, Нідерланди, Швеція) притаманний від'ємний приріст цих кадрів, тоді як у сфері послуг спостерігається позитивна динаміка. У країнах ЄС частка науково-технічних кадрів у категорії "кваліфіковані фахівці" у 2009 р. становила в середньому 15 % (найвища в Люксембурзі – 30 %), у категорії "техніки і помічники фахівців" – 17 % (найвища в Чехії і Норвегії –25 %)[1].

Важливою передумовою розширення спектра інвестиційних можливостей є загальний стан науково-технічної сфери в країні, що забезпечує пропозицію нових наукових і технічних знань та розширення потенціалу їх уречевлення в інноваційній продукції. У першому десятилітті XXI ст. рівень інтенсивності фінансування сфери досліджень і розробок (ДіР) перевищив рівень 3 % ВВП у таких країнах, як Ізраїль, Японія, Республіка Корея, Швеція та Фінляндія (рис. 9.28).

Проте найважливішою є динаміка секторальної структури джерел фінансування загальнонаціональних ДіР. На початку XXI ст. у більшості розвинутих країн держава залишалася істотним джерелом фінансування сфери ДіР, але її значення за два останні десятиліття знизилося. Частка держави в сукупних витратах на ДіР становить менше 1/3 (для США, Великобританії, Німеччини, Канади, Китаю), в Японії – лише 1/6. За показником частки витрат на ДіР у ВВП, як свідчать дані ОЕСР, підприємницький сектор (сектор НФК) значно перевищує державні витрати майже в усіх країнах: в Австралії, Канаді, США – у 2 рази, у Німеччині – майже у 2,5 раза, у Китаї, Республіці Кореї, Фінляндії – у 3 рази, в Японії – у 3,5 раза. На підприємницький сектор у 2009 р. припадало 2/3 сукупних витрат на ДіР, в окремих країнах витрати майже досягли і перевищили 3/4 сукупних витрат на ДіР (Ізраїль – 80 %, Японія – 76, Республіка Корея – 75, Швейцарія – 74, Китай – 73 (у 2000 р. – 50), США – 73, Фінляндія – 72, Австрія і Швеція – 71 %)[2]. У середньому по країнах ОЕСР у 2010 р. частка витрат бізнесу на ДіР становила 1,62 % ВВП, у США – 2,02 % ВВП. У підприємницькому секторі країн – лідерів витрат на ДіР найвищою є концентрація витрат на ДіР на одного дослідника (США – 248 тис., Японія – 196 тис., Західна Європа – 185 тис. дол.). Таким чином, науково-технічні кадри як безпосередні творці нових наукових і технічних знань, а також відповідні фінансові ресурси дедалі більше концентруються у секторі НФК, що формує прикладний характер отриманих науково-технічних результатів та активізує винахідницьку діяльність.

---

[1] OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2011-en.

[2] Ibid.

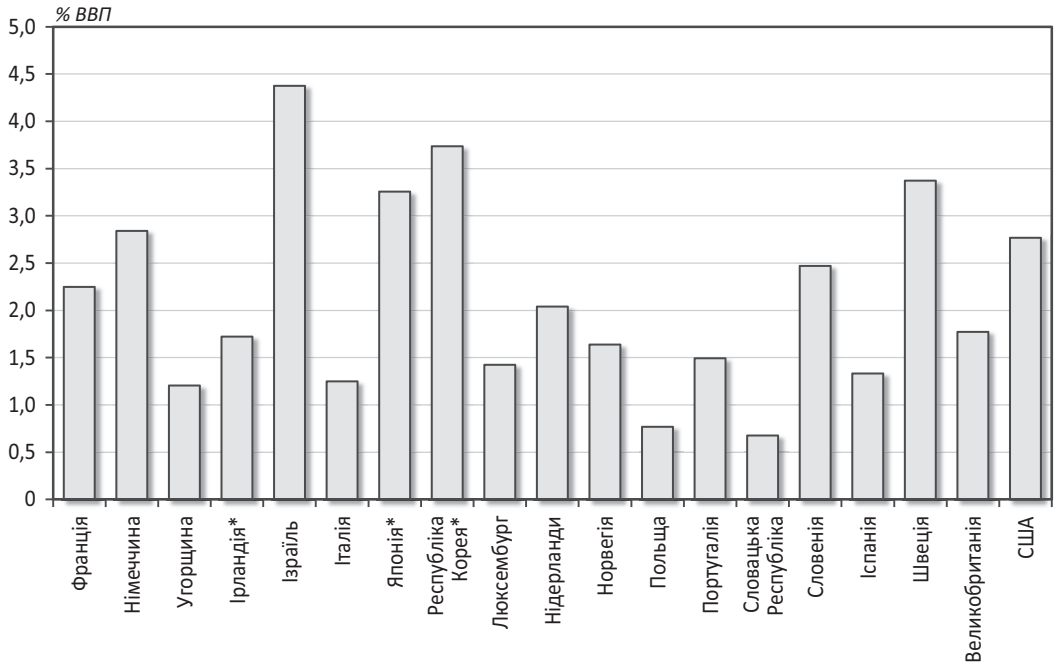


Рис. 9.28. **Наукоємність ВВП країн світу в 2011 р.,** *% ВВП*

Джерело: OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2011-en.

На тлі зростання науково-технічних кадрів у всіх видах економічної діяльності усталеного характеру набула загальносвітова тенденція прискореного збільшення кількості патентних заявок, про що свідчить подвоєння глобальних показників винахідницької активності у 1985–2011 рр. (щорічний приріст становив від 2,5 до 10 % (табл. 9.4). Якщо загалом (від резидентів і нерезидентів разом) у 1985 р. було

Таблиця 9.4

Динаміка глобальних показників винахідницької активності

Показники	1985	1990	1995	2000	2005	2013	2013/1985, разів
Заявок на патенти, усього, у тому числі від:	922 208	1 001 013	1 053 911	1 363 436	1 681 596	2 567 900	2,8
резидентів	641 213	676 379	678 186	822 283	964 255	1 707 654	2,7
нерезидентів	280 995	324 635	375 725	541 153	717 342	860 246	3,1
Отримані патенти, усього, у тому числі від:	395 376	401 528	424 163	510 876	615 344	1 268 605	3,2
резидентів	217 759	235 270	234 841	294 104	332 988	719 922	3,3
нерезидентів	177 617	166 259	189 322	216 772	282 356	448 783	2,5

Складено за: WIPO Statistics Database [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.wipo.int/ipstats.

зареєстровано 0,92 млн заявок, то у 2011 р. подано 2,13 млн заявок на патенти. У 2011 р. ефективність науково-технічної діяльності досягла максимального значення – 1 млн нових об'єктів інтелектуальної власності на рік.

Водночас залучення до господарського обігу об'єктів інтелектуальної власності відбувається набагато повільніше. Це пов'язано з домінуванням у межах індустріальної економіки моделі "закритих" інновацій, коли інтелектуальна власність створювалася здебільшого в межах сектору НФК, котрі акумулювали необхідні обсяги фінансових ресурсів для самостійного проведення ДіР та введення їх результатів до господарського обігу. Проте корпорації як провідному інституту індустріальної економіки притаманний конфлікт інтересів у мотивації інноваційної активності, що можна назвати конфліктом цілей функціонування та цілей розвитку (теперішнього і майбутнього періодів). З одного боку, інноваційна продукція розглядається як стратегічний засіб посилення конкурентоспроможності. З другого боку, цільові настанови функціонування корпорації спрямовані на поточну прибутковість й наявний ринковий попит та покращання поточних фінансових показників, що не сприяє розширенню випуску інноваційної продукції з несформованим попитом, тоді як підвищення ринкової капіталізації задля задоволення інтересів акціонерів орієнтує на використання ефекту масштабу, а це ринки традиційної продукції з низькою сприйнятливістю до інноваційних продуктів чи послуг.

Прогрес у перетворенні наукових і технічних знань, уречевлених в об'єкті інтелектуальної власності, на інтелектуальний ресурс в інформаційній економіці необхідно розглядати через активізацію інвестиційної поведінки сектору ДГ – представників численної професійної групи науково-технічних кадрів та створення дієвої системи стимулів для посилення їхньої інноваційної діяльності шляхом заснування венчурних підприємств. Нині щороку на п'ять осіб науково-технічних кадрів, які генерують знання чи створюють нову продукцію, припадає один новий об'єкт інтелектуальної власності. Це створює колосальні перспективи для його залучення до економічного обігу через заснування венчурних компаній.

Водночас ефективність механізму венчурного інвестування на стадії інвестування неформального сектору забезпечує наявність та активність іще одного представника сектору ДГ – "бізнес-янголів", інвестиції котрих на ранніх етапах запобігають потраплянню новостворених венчурних компаній у так звану долину смерті – ситуацію банкрутства за браком оборотних коштів. Типові "бізнес-янголи" – колишні підприємці, які продали бізнес, або директори успішних компаній на пенсії. Зазвичай це заможні люди, що мають вільні кошти, яких недостатньо для створення нової власної справи, проте вони можуть бути спрямовані в інвестування чужих проектів, зокрема високоризикових; важливим аспектом є те, що втрати цих коштів не є критичними для "бізнес-янголів". Ці інвестиції є успішним сполученням приватного фінансового і людського капіталу (професійні компетенції, зокрема щодо оцінювання цінності наукових і технічних знань та інших нематеріальних активів за відсутності матеріальних активів, що могли б використовуватись як застава, а також мережа контактів, котру вони спроможні реалізувати, маючи високу ділову репутацію). Особливість залучення мережі контактів "бізнес-янгола" полягає в тому, що він як професіонал у відповідній галузі володіє інформацією про

ключових гравців серед контактної аудиторії венчурної компанії (постачальники специфічних ресурсів, споживачі високотехнологічної продукції) й допомагає встановленню та підтриманню партнерських зв'язків із ними.

Мотивація інвестування "бізнес-янголів" полягає не лише в капіталізації доходів, а й пов'язана з самореалізацією як продовженням успішної професійної кар'єри. За умов зростання тривалості життя однією з головних соціальних проблем інформаційного суспільства є маргіналізація осіб пенсійного віку[1]. Вона розглядається як неможливість реалізації інтелектуального потенціалу та професійних компетенцій особи пенсійного віку, що обмежує соціальну активність особистості та виключає її з багатьох мережевих спільнот. За умов підвищення показника очікуваної тривалості життя при народженні, що в 47 країнах із дуже високим індексом людського розвитку становить понад 80 років[2], людина на тривалий час вимушена обмежити соціальну активність через досягнення пенсійного віку або після продажу власного бізнесу. Загалом інвестиційна активність "бізнес-янгола" припадає на вік 45–65 років, причому абсолютна більшість із них (99 %) є чоловіками, кожен п'ятий – мільйонер. За експертними даними, значні обсяги неформальних інвестицій на етапі "посіву" венчурних компаній у Силіконовій долині надходять від пенсіонерів[3].

"Янгольське" інвестування не є разовою акцією, а здійснюється на системній основі в декілька проектів для диверсифікації ризиків, які на етапі старт-апів максимальні. Причому реалізація людського капіталу – умова для реалізації фінансового капіталу "бізнес-янгола": спочатку здійснюється незалежна експертиза інноваційної спроможності наукових і технічних знань, покладених в основу бізнес-ідеї, щодо їх уречевлення у наукоємній продукції та обсягів потенційного попиту на нові товари, із залученням відомих дослідників і експертів. Власне *ex-ante*-оцінювання ринкових перспектив інноваційного проекту спрямоване на нарощування цінності венчурної компанії як мережевого блага – його генерує коло висококваліфікованих експертів, що здатен сформувати "бізнес-янгол". Важливою є також перевірка компетенцій команди проекту, для втілення якого створюється нова компанія. За високого рівня ризиків на етапі старт-апу участь у декількох проектах дає змогу "бізнес-янголу" повернути інвестовані кошти після викупу його частки бізнесу менеджментом компанії й отримати рівень прибутку, що перекриває втрати за неуспішними проектами. Дохідність успішних "янгольських" інвестицій досягає 40–70 % річних[4].

Зазначені інвестиції мають докорінну відмінність від інституційних венчурних інвестицій – це співпраця "бізнес-янгола" з компанією за декілька років: до її виходу на ринок чи фондову біржу. Під час цієї співпраці інвестор бере активну участь не лише у прийнятті управлінських рішень як експерт, знижуючи трансформаційні витрати проекту, а й у реалізації цих рішень як маркетолог, аудитор, застосовуючи мережу своїх ділових контактів і власний репутаційний капітал, зменшуючи транс-

---

[1] Мировая экономика: глобальные тенденции за 100 лет / под ред. И. С. Королева. – М. : Экономистъ, 2003. – С. 65.

[2] Доклад о человеческом развитии 2011. Устойчивое развитие и равенство возможностей: лучшее будущее для всех / ПРООН ; пер. с англ. – М. : Весь мир, 2011. – С. 127.

[3] *Каширин А. И.* Инновационный бизнес: венчурное и бизнес-ангельское инвестирование / А. И. Каширин, А. С. Семенов. – М. : Дело, 2013. – С. 37.

[4] Там же. – С. 33.

акційні витрати проекту, насамперед на пошуки додаткових інвестиційних ресурсів на стадії інвестування неформальним сектором, тобто на ранніх етапах венчурної компанії. Репутація "бізнес-янгола" дає змогу через мережу контактів залучити на стадії інвестування неформального сектору синдикований пул – об'єднання інвестицій при відносно невеликих розмірах паю кожного учасника пулу, що зменшує індивідуальні ризики. Це також ілюструє належність венчурної компанії до мережевого блага, в якому кожне наступне коло мереж інвесторів зменшує невизначеність перспектив її розвитку та підвищує цінність як об'єкта інвестування. "Бізнес-янгол" є активним партнером, що реінвестує в нові старт-апи повернені кошти з прибутком від продажу своєї частки бізнесу у венчурній компанії.

Об'єктом венчурного інвестування неформального сектору є невеликі інноваційні проекти (від 10 до 100 тис. дол. США). Водночас вагомість цього сектору підкреслює те, що в 2009 р. у країнах ОЕСР частка капіталу, спрямованого в ранні стадії розвитку венчурних компаній, у загальній структурі венчурного капіталу у Фінляндії, Швейцарії, Португалії і Данії становила майже 75 %, в Австрії, Норвегії, Нідерландах і Німеччині – 66 %, у США, Швеції, Канаді, Кореї – близько 50 %, у Франції, Ірландії й Австралії – менше 50 %, в Ізраїлі – 11 %[1]. В Європі кількість активних "бізнес-янголів" оцінюється в 125 тис., інвестовані ними кошти у 30–40 разів перевищують інституційні інвестиції венчурних фондів. Число потенційних "бізнес-янголів" у 10 разів більше кількості активних приватних інвесторів у Європі, у США їхні інвестиції у 20–40 разів перевищують інституційні інвестиції. Зокрема, завдяки цим інвестиціям постали такі відомі нині компанії, як *Google* та *Amazon.com*[2].

В американській економіці 234 тис. "бізнес-янголів" у 2006 р. інвестували понад 25 млрд. дол. США у 51 тис. підприємств. Мережа європейських "бізнес-янголів" (EBAN), заснована у 1999 р., об'єднує від 50 тис. до 75 тис. осіб, щорічні сукупні обсяги інвестицій яких становлять не менше 3 млрд євро[3]. Обсяги інвестування на ранніх стадіях венчурних компаній у 1995–2005 рр. найбільше зросли у країнах ЄС, Канаді та в Ізраїлі. В ЄС-15 зростання становило 10 разів (серед країн-лідерів – Великобританія, Німеччина, Франція, Фінляндія), у США – 1,4 раза. Водночас в абсолютних обсягах сумарний рівень венчурних інвестицій ЄС-15 у 2005 р. лише наздоганяв рівень США у 1995 р. – 2,5 млрд. євро[4].

У 2006 р. у 42 країнах, які беруть участь у проекті Глобального моніторингу підприємницької діяльності, чисельність неформальних інвесторів (засновників венчурних компаній і "бізнес-янголів") перевищила 200 млн осіб. Обсяги їхніх інвестицій в інноваційні проекти дорівнювали 600 млрд дол. США, у 15 разів перевищивши обсяги інституційного інвестування (інвестицій венчурних фондів). Неформаль-

---

[1] OECD iLibrary: Statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd-ilibrary.org/sites/sti_scoreboard-2009-en.

[2] *Ленчук Е. Б.* Инвестиционные аспекты инновационного роста: мировой опыт и российские перспективы / Е. Б. Ленчук, Г. А. Власкин. – М. : Либроком, 2009. – С. 110.

[3] Финансирование инновационного развития: сравнительный обзор опыта стран ЕЭК ООН в области финансирования предприятий на ранних стадиях развития. – Нью-Йорк ; Женева : ООН, 2007. – С. 7.

[4] Там же. – С. 13.

ним інвестором є кожен тридцятий дорослий житель цих країн. У 2005 р. частка неформальних інвесторів серед дорослого населення (віком від 18 до 64 років) перевищила 3 % у Німеччині, Фінляндії, Канаді, Франції, 4 % – у США, Швейцарії і Норвегії, а в Ісландії майже 7 % дорослого населення розширюють мережу "янгольського" інвестування[1]. Водночас реальні кількісні характеристики обсягам інвестування "бізнес-янголів" надати складно: за даними ОЕСР, видимий ринок у розвинутих країнах охоплює лише 10 % сегмента "посівних" інвестицій.

У першому десятилітті XXI ст. виникла нова якість "янгольського" інвестування – ринок, що самоорганізовується через створення мереж "бізнес-янголів" (BAN). Технологічну основу самоорганізації формують інтернет-системи як електронні платформи, через котрі неформальні інвестори отримують інформацію про потенційні об'єкти інвестування. Так, у Великобританії у 2008–2009 рр. діяли 25 мереж "бізнес-янголів", що здійснили оцінювання 9 тис. бізнес-планів із детальним аналізом 824 проектів, надали 233 інвестиції з середнім обсягом 70 тис. євро[2]. Нині через мережу *London Bussines Angel* інвестування доступне в межах до 750 тис. ф. ст. на один проект. У табл. 9.5 наведено загальні дані щодо таких мереж у ЄС і США.

Отже, зростання ролі "бізнес-янголів" у механізмі венчурного інвестування зумовлює їх самоорганізацію на мережевій основі. Це дає змогу створювати єдиний пул фінансових ресурсів, професійних компетенцій й інформаційних ресурсів та отримувати такі ефекти:

– зниження трансформаційних витрат: при доопрацюванні, підготовці й відборі інноваційних проектів для представлення інвесторам – членам мережі, під час їх реалізації – через надання консалтингових послуг, навчальні програми для "бізнес-янголів"* і засновників венчурних компаній;

Таблиця 9.5

Характеристика "янгольського" інвестування в ЄС і США у 2009 р.

Показники	ЄС	США
Кількість мереж	297	245
Чисельність "бізнес-янголів", *тис. осіб*	75	250
Обсяги інвестицій для одного раунду, *тис. євро*	165	210,5
Середньорічні обсяги інвестицій, *млрд євро*	3–5	20

Джерело: *Каширин А. И.* Инновационный бизнес: венчурное и бизнес-ангельское инвестирование / А. И. Каширин, А. С. Семенов. – М. : Дело, 2013. – С. 34.

[1] Финансирование инновационного развития: сравнительный обзор опыта стран ЕЭК ООН в области финансирования предприятий на ранних стадиях развития. – Нью-Йорк ; Женева : ООН, 2007. – С. 8–9.

[2] Витяги з аналітичної роботи Проекту "Ключові особливості інноваційної політики як основи для розробки заходів з посилення інновацій, що сприятимуть наближенню України до конкурентоспроможної економіки знань – порівняння ЄС та України" / за ред. Г. Румпф, Дж. Строгілопулоса, І. Єгорова ; Київ, черв. 2011 р. – К. : Фенікс, 2011. – С. 23.

* Один із найуспішніших інвесторів Дж. Дорр (брав участь у створенні й фінансуванні таких компаній, як *Google, Amazon.com, Sun Microsystem, Intuit*) оцінює вартість навчання одного інвестора у 30 млн дол. США. Див.: *Каширин А. И.* Инновационный бизнес: венчурное и бизнес-ангельское инвестирование / А. И. Каширин, А. С. Семенов. – М. : Дело, 2013. – С. 44.

– зменшення трансакційних витрат (витрат пошуку, ведення переговорів та укладання інвестиційних угод): під час пошуку як об'єкта інвестування, так і відповідного неформального інвестора, зокрема щодо надання додаткових інвестицій синдикованого пулу; при створенні синдикованого пулу інвесторів; під час формування команд проектів, залучення висококваліфікованих фахівців, насамперед менеджерів проектів, за принципом "частка в компанії за послуги"; при виході "бізнес-янгола" з інноваційного проекту та представлення венчурної компанії як об'єкта інвестування для венчурного фонду. Суттєва економія на трансакційних витратах пов'язана з розробленням типових форм бізнес-проектів та інвестиційних угод.

Нарощування обсягів неформального інвестування на макрорівні відображає збільшення числа країн, де сукупні неформальні інвестиції перевищили 1 % ВВП (Швейцарія, Нідерланди, Данія, Бельгія, Канада, Німеччина, Хорватія). Рівень у понад 2 % ВВП досягли Франція, Греція і Латвія, в Ісландії цей показник становив 3,5 % ВВП (рис. 9.29). Частка венчурних інституційних інвестицій у ВВП країн є на порядок нижчою. Так, у 2009 р. у Данії (світовий лідер за цим показником) вона дорівнювала 0,30 % ВВП, Люксембурзі – 0,29, Фінляндії – 0,23, Великобританії – 0,21 % ВВП[1].

Успішність проходження венчурною компанією етапів "посіву" і старт-апу та подальше нарощування її цінності як об'єкта інвестування визначає механізм інституційного венчурного інвестування. Важливим формальним інститутом у ньому є венчурний фонд (ВФ) – організаційна форма, що трансформує капітал у венчурні інвестиції – вкладення капіталу в обмін на акції компанії-старт-апу, які не мають котирування, для реалізації високоризикового інноваційного проекту з метою отримання надприбутків – вищих, аніж при інвестуванні в інші сфери економіки або розміщенні цих коштів на банківському депозиті.

На відміну від "янгольського" інвестування ВФ інвестує у функціонуючу венчурну компанію, що спроможна здійснювати випуск продукції або розширює його. За експертними оцінками, 70–80 % інституційних інвестицій надається венчурним компаніям на етапі їх розширення[2], коли вони мають визначені ринкові перспективи зростання. ВФ інвестує через придбання акцій нової компанії на обмежений термін (до того часу, коли ринок не буде спроможним повернути вкладений капітал з високою прибутковістю, зазвичай не більш як сім років). Місія ВФ полягає в забезпеченні зростання капіталізації проінвестованих венчурних компаній й отримання надприбутків від продажу частки фонду в цих компаніях на піку зростання їхньої ринкової вартості. При цьому венчурний інвестор бере на себе фінансовий ризик, а інші ризики (технічний, ринковий, управлінський) перекладаються на менеджмент компанії.

---

[1] OECD iLibrary: Statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd-ilibrary.org/sites/sti_scoreboard-2009-en.

[2] Финансирование инновационного развития: сравнительный обзор опыта стран ЕЭК ООН в области финансирования предприятий на ранних стадиях развития. – Нью-Йорк ; Женева : ООН, 2007. – С. 11.

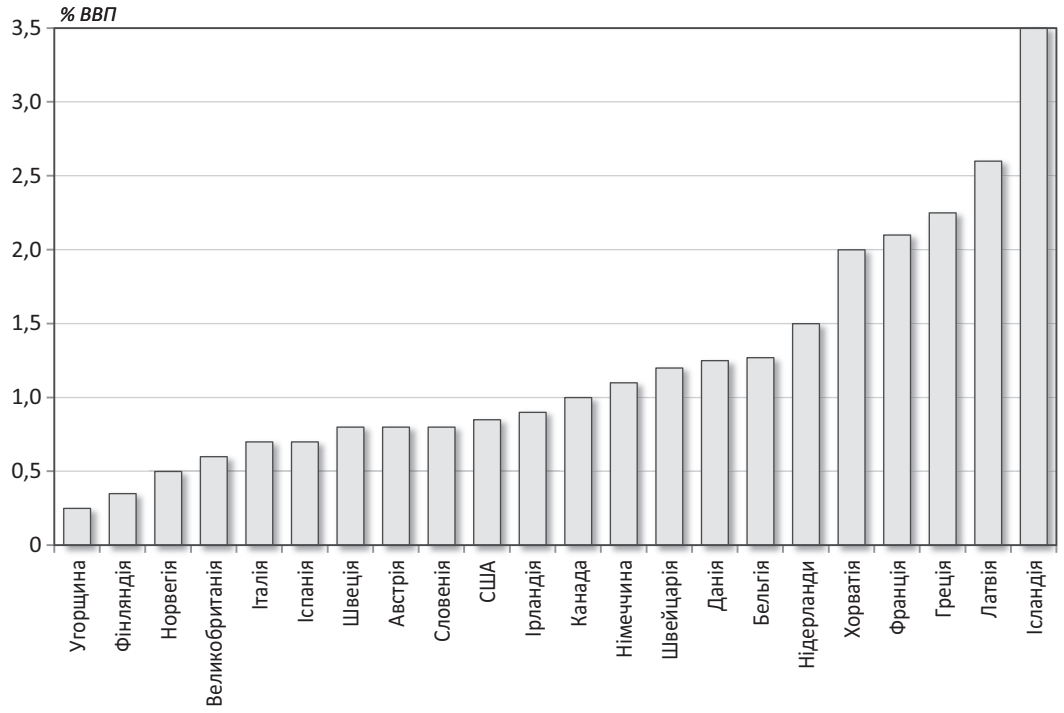


Рис. 9.29. **Частка неформальних інвестицій у ВВП у 2005 р.,** *%*

Джерело: Финансирование инновационного развития: сравнительный обзор опыта стран ЕЭК ООН в области финансирования предприятий на ранних стадиях развития. – Нью-Йорк ; Женева : ООН, 2007. – С. 8.

Венчурний фонд як інституційний інвестор реалізує такі трансформаційні функції в різних інституційних секторах, прискорюючи взаємодію їх інститутів:

– здійснюючи моніторинг потенційних інновацій, розміщує акумульовані кошти інституційних і приватних інвесторів в акції високотехнологічних фірм, трансформуючи інвестиційну спроможність як підприємства, що отримує необхідні інвестиційні ресурси, так і венчурного інвестора, який після продажу компанії або належної йому частки акцій компанії збільшує свій капітал у п'ять – десять разів упродовж семи років;
– трансформація інформації є наслідком делегованого моніторингу, коли обмежені партнери делегують ВФ функцію експертного оцінювання співвідношення вигід і ризиків від придбання акцій певної венчурної компанії;
– трансформація ризиків (ризики неповернення інвестованих коштів, збиткової діяльності, прийняття хибних інвестиційних рішень) реалізується через активну участь ВФ в управлінні проінвестованими венчурними компаніями та диверсифікацію інвестиційного портфеля – поєднання інвестування у високо- і помірно ризикові інноваційні проекти (зазвичай 10–20 проектів) у пропорції при десяти проектах 3:3:3:1 (по три – неуспішних, помірно дохідних і високодохідних проекти й один – надприбутковий);

– просторова трансформація уможливлює залучення коштів в одному регіоні, їх розміщення в акції нових підприємств – в іншому, що актуалізують транснаціональні ВФ.

Венчурні фонди мобілізують кошти з різних джерел (рис. 9.30).

Водночас і в США, і в країнах ЄС найбільша частка припадає на джерела інституційних інвесторів – представників сектору ФК, зокрема страхових компаній, хоча у США переважним джерелом (42 %) інституційного венчурного інвестування є кошти пенсійних фондів (ПФ), тоді як у Європі їхня частка майже удвічі нижча (24 %). Це пов'язано з прийняттям у США у 1980 р. законодавчих актів щодо зняття обмежень у спрямуванні коштів ПФ і фондів інших інституційних інвесторів у венчурні фонди. Водночас кошти сектору ДГ є вагомим джерелом інституційних венчурних інвестицій, зокрема порівняно з коштами сектору НФК. Це підтверджує висновок П. Друкера, сформульований ним у циклі робіт "Управління у суспільстві майбутнього" (1999) про те, що найголовніші нововведення у сфері фінансових послуг зумовили соціально-демографічні зміни – фінансові потреби стрімко зростаючого і забезпеченого старіючого середнього класу в розвинутих країнах і країнах, що розвиваються. Масовий характер фінансових послуг для цієї цільової аудиторії за умов динаміки її зростання у більшості країн здатен створити ринок XXI ст., що стане наступником першого світового масового фінансового ринку – ринку стра-

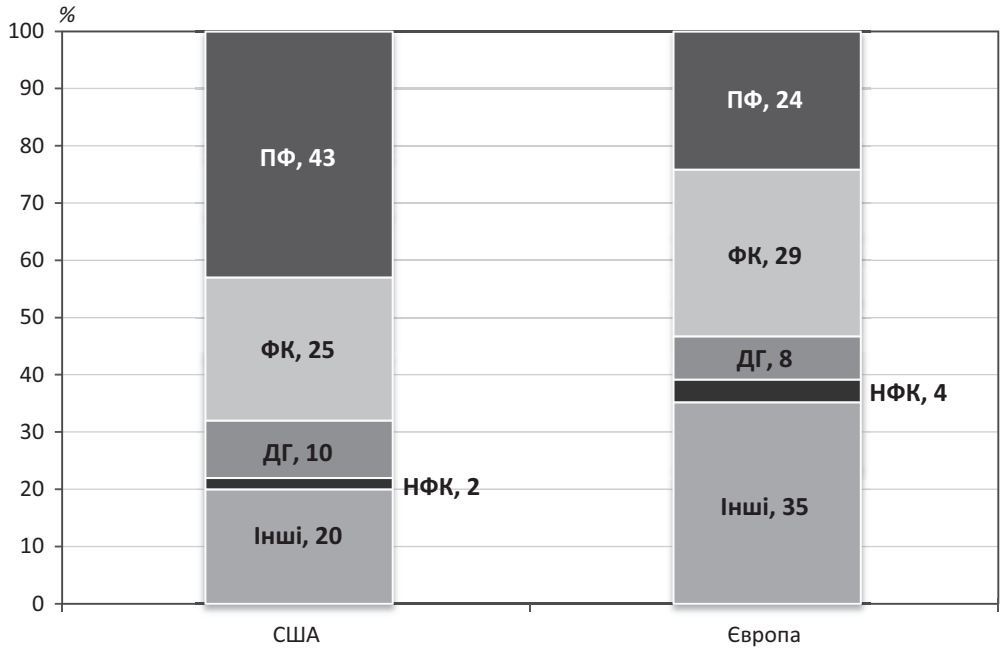


Рис. 9.30. **Структура ВФ за джерелами фінансування**

Складено за: Финансирование инновационного развития: сравнительный обзор опыта стран ЕЭК ООН в области финансирования предприятий на ранних стадиях развития. – Нью-Йорк, Женева : ООН, 2007. – С. 21.

хових послуг[1]. Отже, сектор ДГ є вагомим джерелом як неформальних, так і інституційних інвестицій.

Початок XXI ст. був піковим для світового ринку венчурних інвестицій, які в подальшому не були перевищені за показниками загальних обсягів: у 2009 р. інвестиції налічували лише 25 % рівня 2000 р., тоді як кількість угод у 2009 р. становила 36 % від рівня 2000 р. (табл. 9.6).

За цей період світовий ринок венчурних інвестицій зазнав два спади: у 2001–2003 рр. внаслідок кризи в ІТ-сфері, а у 2008 р. – через світову фінансово-економічну кризу. Відновлювальні тенденції започатковані у 2009 р.: разом зі зростанням

Таблиця 9.6

Динаміка світового ринку інституційного венчурного інвестування

Показники	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Показники світового ринку										
Інвестиції, *млрд дол. США*	116,1	47,7	28,1	24,8	28,7	32,4	39,7	45,9	45,6	29,4
Середні обсяги угоди, *млн дол. США*	10,9	7,6	6,4	6,4	7,2	7,3	8,5	8,8	9,8	7,7
Кількість угод	10 667	6 290	4 361	3 872	3 985	4 436	4 661	5 188	4 654	3 835
США										
Інвестиції, *млрд дол. США*	94,1	36,7	22,4	20,1	23,0	24,5	29,1	32,2	31,0	21,4
Середні обсяги угоди, *млн дол. США*	14,8	11,0	9,1	8,8	9,5	9,5	10,6	10,9	11,0	8,6
Кількість угод	6 359	3 335	2 472	2 279	2 431	2 573	2 754	2 967	2 817	2 489
Європа										
Інвестиції, *млрд дол. США*	20,1	9,9	5,3	4,3	5,1	5,3	6,3	8,4	7,5	4,6
Середні обсяги угоди, *млн дол. США*	5,1	3,6	3,0	2,9	3,6	3,7	4,8	5,4	6,1	5,0
Кількість угод	3 939	2 753	1 779	1 484	1 429	1 441	1 324	1 543	1 234	915
Ізраїль										
Інвестиції, *млрд дол. США*	4,2	2,2	1,3	1,0	1,5	1,3	1,5	1,6	2,1	0,8
Середні обсяги угоди, *млн дол. США*	6,9	6,3	5,9	4,9	6,5	5,9	6,1	6,2	8,5	5,3
Кількість угод	606	350	221	204	230	222	244	258	247	150
Китай										
Інвестиції, *млрд дол. США*	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	1,0	2,1	2,3	4,3	1,9
Середні обсяги угоди, *млн дол. США*	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	6,1	8,3	8,3	16,5	10,1
Кількість угод	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	163	254	293	260	188

Складено за: OECD iLibrary: Statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd-ilibrary.org/sites/sti_scoreboard-2009-en.

[1] *Друкер П. Ф.* Управление в обществе будущего / П. Ф. Друкер ; пер. с англ. – М. : Вильямс, 2007. – С. 156.

обсягів інвестицій в усьому світі збільшується середній обсяг угод. Лідерські позиції належать США: їхня частка в сумарних венчурних інвестиціях у 2000 р. становила 81 %, у 2009 р. вона знизилася до 72 %, але за кількістю угод їх частка збільшилася від 60 до 65 %, а середні обсяги однієї угоди істотно перевищували показники світового ринку. Потужним гравцем на світовому ринку інвестицій залишається Європа, хоча за середніми обсягами угод її випередив Ізраїль, а світовим лідером стає Китай, котрий перевищив показники США.

Останнім часом венчурне підприємництво та венчурне інвестування набули значного розвитку не тільки у США та Європі, а й в Ізраїлі, Китаї, Японії. Країни Східної Європи значно відстають від західноєвропейських країн за рівнем розвитку ринку венчурного капіталу. На початкових етапах ринкової трансформації їхніх економік вони не мали інститутів реалізації венчурних інвестицій: інвестиції, головним чином, здійснювались у традиційній кредитній формі. Водночас венчурне інвестування в країнах Східної Європи та колишнього СРСР має великі перспективи.

У практиці венчурного інвестування у країнах Європи та США простежуються відмінності. Зокрема, у США пріоритетним об'єктом інвестування є венчурні компанії, що базуються на інноваційних технологіях (до 60 % венчурних інвестицій), а в Європі венчурні інвестиції спрямовані в розвинуті сектори промисловості, транспорту, зв'язку. У США об'єктом венчурного інвестування є старт-ап-компанії, а в Європі надають перевагу менш ризиковим інвестиціям на етапі розширення венчурної компанії, оскільки у структурі джерел ВФ (за винятком Великобританії і Польщі) вагоме значення мають банківський капітал і професійна асиметрія менеджменту. Це пов'язано з тим, що менеджмент європейських ВФ здебільшого сформований з фахівців банківського сектору, тоді як у США він набув професійні компетенції переважно у промисловому секторі.

На нашу думку, інституційне забезпечення венчурного інвестування (неформального й інституційного секторів) розширює неповні ринки інвестиційних ресурсів в інноваційній сфері. У концепції "відкритих інновацій" подолання такої ринкової дисфункції, як неповні ринки щодо інвестиційного забезпечення високоризикових інноваційних проектів, актуалізується у зв'язку з необхідністю розширення доступу до інвестиційних ресурсів нових венчурних компаній, що забезпечують представники секторів ДГ (засновники венчурних компаній і "бізнес-янголи") та ФК – це венчурні фонди, котрі постали як спеціалізовані інвестиційні посередники. Венчурні компанії як об'єкт інвестування можуть стати мережевими благами, що формують прямі й непрямі мережеві ефекти для всіх типів інвесторів на різних етапах життєвого циклу компанії. На ранніх етапах (стадії неформального інвестування) прямі ефекти створюються через зростання мережі неформальних інвесторів (засновників і "бізнес-янголів"), що уможливлює зменшення невизначеності та нарощування цінності венчурної компанії як об'єкта подальшого інституційного інвестування. Непрямі ефекти пов'язані з розвитком ринку інституційних венчурних інвестицій, котрий є комплементарним ринком щодо компаній-старт-апів. Неформальне інвестування та інститути венчурного інвестування являють собою приклад комплементарності інститутів: без "янгольського" інвестування, навіть за відносно невеликих обсягів інвестицій, венчурні компанії неспроможні трансфор-

муватися у старт-ап й об'єкт інституційного інвестування – портфельну компанію, тоді як венчурні інституційні інвестори, надаючи значні обсяги подальших інвестицій, уможливлюють очікувану дохідність інвестицій неформальних інвесторів, доводячи до піка ринкову цінність компанії як мережевого блага та забезпечуючи вихід із інвестицій усіх категорій інвесторів. Варто зауважити, що велика частка неформальних та інституційних інвестицій є повною або частковою втратою фінансових ресурсів: за експертними оцінками, для "бізнес-янголів" це стосується половини інвестицій, для ВФ – від 1/3 до 1/2 [1].

Приклад комплементарності інститутів неформального й інституційного венчурного інвестування у створенні венчурних компаній як мережевого блага підкреслює такий факт. У США в Силіконовій долині (Каліфорнія) та Шосе-128 (Массачусетс) досягнуто найвищі ефекти масштабу попиту на венчурні компанії серед неформальних (де найактивнішими є професіонали пенсійного віку) та інституційних інвесторів: тут розміщені майже чверть ВФ, які хоча б один раз інвестували у венчурні компанії на ранніх етапах, а серед загальної кількості ВФ, котрі здійснили не менш як 50 подібних інвестицій, на місцеві ВФ припадає половина.

Вагомим чинником розвитку інституційного забезпечення венчурного підприємництва стає держава. З одного боку, вона створює механізми подолання таких ринкових дисфункцій, як неповні ринки та інформаційна асиметрія для підтримки венчурних компаній через поєднання інструментів державного фінансування (субвенції і субсидії для старт-апів; гранти; державна підтримка об'єктів інноваційної інфраструктури; субсидії для покриття витрат щодо вивчення якості, випробовувань і сертифікації високотехнологічної продукції; державні програми підготовки фахівців для інноваційного бізнесу) і державного стимулювання (гарантування банківських позик щодо кредитів венчурним компаніям; державна система страхування кредитів; податкові стимули венчурним компаніям та об'єктам інноваційної інфраструктури – зменшення податків на доходи від акцій венчурних компаній, податковий кредит, зменшення ставки податку на прибуток венчурних компаній). З другого боку, держава розширює неповні ринки інвестиційних ресурсів, реалізуючи послідовну політику державного фінансування й стимулювання венчурного інвестування. Слід зазначити, що не всі країни мають спеціальне законодавство у сфері венчурного підприємництва, але в усіх розвинутих країнах створено елементи цивільного чи фінансового законодавства, які створюють умови для розвитку венчурних компаній.

Старт-ап-компанії та венчурні підприємства, які розширюють пропозицію високотехнологічних товарів і послуг та сприяють формуванню нових ринків, активізують конкуренцію у сфері інноваційної діяльності, забезпечують зайнятість кваліфікованої молоді, є найуразливішою цільовою аудиторією від впливу дисфункцій ринку в інноваційній сфері, об'єктивно потребуючи комплексної державної підтримки задля зменшення трансформаційних і трансакційних витрат. Серед новітньої практики розроблення дієвих інструментів державної підтримки відзна-

[1] Финансирование инновационного развития: сравнительный обзор опыта стран ЕЭК ООН в области финансирования предприятий на ранних стадиях развития. – Нью-Йорк ; Женева : ООН, 2007. – С. 36.

чимо програми EXIST і EXIST-SEED у Німеччині, що фінансують створення старт-апів в університетах і науково-дослідних інститутах, покривають витрати на ДіР і досягнення технологічної зрілості певної бізнес-ідеї. На ранніх етапах старт-апів до фінансування залучається Фонд хай-тек технологій (High-tech Grűnderfonds). За корейською програмою KOSBIR для старт-апів передбачені технологічна страховка і податкові пільги. У Франції діє конкурсний розподіл грантів, що є цільовим внеском до стартового капіталу в нові технологічні підприємства, для яких власний капітал засновника становить не менше 75 %. Завдяки японській програмі "1000 венчурних підприємств, створених в японських університетах" за п'ять років кількість спільних дослідницьких проектів університетів і промислового сектору зросла від 1,5 тис. до 10 тис., а число високотехнологічних підприємств досягло рівня США.

Ринкам високотехнологічної продукції притаманні найвищі рівні інформаційної асиметрії, пов'язані зі значними трансформаційними й трансакційними витратами старт-ап-компаній і венчурних компаній на етапах раннього зростання та розширення. Нині у багатьох розвинутих країнах надається державна підтримка консультування щодо оцінювання об'єктів інтелектуальної власності. З 2000 р. Національний інститут промислової власності у Франції запровадив безкоштовне надання послуги попереднього оцінювання об'єктів промислової власності вартістю 1,5 тис. євро, венчурні компанії як представники малих і середніх підприємств (МСП) отримують її безкоштовно[1]. Комплексний механізм протидії недостовірності інформації на ринках високотехнологічної продукції створюють об'єкти інноваційної інфраструктури: бізнес-інкубатори, інноваційні центри, центри інноваційного менеджменту, організаційні структури сприяння трансферу й поширенню технологій, центри інноваційних компетенцій, технопарки, зони високих технологій, технополіси. Інноваційна інфраструктура формує мережу висококваліфікованої експертної підтримки прийняття рішень венчурною компанією у таких напрямах, як залучення кадрів, юридичний супровід, управлінський облік, маркетингові заходи та ін., що зменшує трансформаційні й трансакційні витрати створення і виведення на ринок високотехнологічної продукції.

З 2005 р. з'явився новий гібридний об'єкт інноваційної інфраструктури – бізнес-акселератор, що діє як програма форсованого розвитку інноваційного проекту в обмежені терміни (від трьох місяців до одного року) на базі ВФ, бізнес-інкубаторів і технопарків. Найпоширеніші акселераційні програми для старт-апів у ІТ-сфері. Бізнес-акселератор на відміну від бізнес-інкубатора працює не з індивідуальним підприємцем, що засновує венчурну компанію, а зі сформованою командою інноваційного проекту з чітко оформленою концепцією. Інкубатор дає змогу створити проект з нуля, забезпечивши допомогу у формуванні ідей і доборі команди. Місія бізнес-акселератора полягає у формуванні нових компетенцій створеної команди старт-апу щодо прискорення запуску продукту та виведення його на ринок: команда отримує доступ до таких пропозицій, як консалтинг (активна взаємодія учасників проекту з експертами в різноманітних галузях), менторство (наставник стає

[1] Законодавче регулювання інноваційної діяльності в Європейському Союзі та державах – членах ЄС / за ред. Г. Авігдора, Ю. Капіци. – К. : Фенікс, 2011. – С. 471.

учасником команди, інтегруючи функції бізнес-коучера, консультанта й менеджера проекту, його мотивація – частка в компанії, капіталізація якої зростає з розширенням масштабів бізнесу), доступ до інвестицій. Учасників акселераційних програм обирають за умов жорсткої конкуренції: зазвичай, лише 1–5 % поданих заявок залучаються до програми, під час якої інвестори, котрі працюють із бізнес-акселератором і надають відносно невеликі кошти, самостійно отримують уявлення про рівень компетенцій команди проекту, оцінюють ринковий потенціал нових технологій і визначають перспективні об'єкти, яким буде надано "янгольське" чи інституційне інвестування. Першим успішним бізнес-акселератором став *Y Combinator*: 380 компаній, які пройшли через *YC*, отримали сукупні венчурні інвестиції обсягом понад 1 трлн дол. США. Нині у світі діє кілька сотень акселераторів, найвідомішими з них у Європі є *TechStars* і *Seedcamp*, останній щороку залучає до 2 тис. старт-апів.

У практиці державної підтримки об'єктів інноваційної інфраструктури поєднано інструменти державного фінансування й стимулювання, що реалізуються з відповідним інституційним забезпеченням. Можливе як повне державне фінансування інноваційної інфраструктури (у Фінляндії за кошти уряду підтримку отримують 23 технологічних центри й технопарки, держава фінансує технопарки у Франції, в Іспанії за програмою *CEIPAR* надається підтримка проектам створення інноваційних технологічних компаній в інкубаторах чи технопарках), так і пайова участь через державно-приватні партнерства: першочергові вкладення у створення технопарку здійснює держава, тоді як управління належить приватним структурам. У Швеції технопарки створюють приватні структури на засадах самофінансування, у Великобританії наукові парки засновують університети або органи місцевої влади. У США технопарк ініціює університет чи приватна структура, а держава здійснює програмну підтримку. У Франції діє конкурс грантів для розвитку бізнес-інкубаторів, котрі надають послуги інноваційним технологічним підприємствам[1]. Прикладом інституціалізації державної підтримки інноваційної інфраструктури є Державна корпорація індустріального розвитку Норвегії *SIVA,* що відповідає за 18 наукових і вісім дослідницьких парків, 22 бізнес-інкубатори, а також акціонерна компанія "Інноватіунсбрун" (гранти й довгострокові позики для створення інкубаторів). У США Національний інститут стандартів координує понад 100 центрів передачі технологій, а Національний науковий фонд реалізує програму створення мережі інженерних дослідних центрів. Поєднання інструментів державного фінансування й стимулювання розвитку інноваційної інфраструктури демонструє японська програма "Технополіс", для реалізації якої в регіонах створені "фонди технополісів", що акумулювали кошти від сплати місцевих податків і внесків корпорацій, адже витрати на розбудову такого об'єкта становили 1 млрд дол. США. За Планом розвитку технополісів діють пільги у наданні субсидій і займу для венчурних компаній, зниження орендної плати за промислові споруди[2].

---

[1] Законодавче регулювання інноваційної діяльності в Європейському Союзі та державах – членах ЄС / за ред. Г. Авігдора, Ю. Капіци. – К. : Фенікс, 2011. – 704 с.

[2] *Емельянов Ю. С.* Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: зарубежный и российский опыт / Ю. С. Емельянов ; общ. ред. и предисл. С. Н. Сильвестрова. – М. : Либроком, 2012. – С. 121.

Головним інструментом у державному стимулюванні розвитку об'єктів інноваційної інфраструктури є податкові пільги, ефективно застосовувані азійськими країнами. У Китаї на територіях зон високих технологій (нині наявні понад 50 подібних зон) такі пільги отримали інвестори. Їх також запроваджують місцеві адміністрації: підприємства на території зони м. Харбін звільнені від сплати податку на доходи за перші три роки, у наступні три роки сплачують 50 % податку, на сьомому році податок справляється у повному обсязі (15 %); підприємства з експортом понад 50 % продукції сплачують податок на доходи за зниженою ставкою (10 %); скасовано імпортне мито на ввезення наукового обладнання й приладів; створено пільгові умови для капітального будівництва. В Індії для підприємств у технопарках (діють 13, заплановано 20) податкові канікули стосовно сплати податку на доходи тривають десять років, передбачено митні пільги, інфраструктурне забезпечення, звільнення від обмежень іноземного інвестування[1]. Підприємства, зокрема венчурні, у складі об'єктів інноваційної інфраструктури звільнені від сплати податків: в Італії – податку на прибуток, земельного податку і податку на майно у перші два роки; у Греції – податку на передачу землі; у Румунії – податку на землю і ПДВ на устаткування до початку своєї діяльності, 20-відсоткова податкова знижка на капітальні активи[2].

Таким чином, у системі державної підтримки та стимулювання венчурних підприємств акценти зміщуються від прямих до непрямих інструментів впливу. Відповідно до ст. 6 Керівних настанов Єврокомісії для державного сприяння підтримці високоризикових інвестицій у малі й середні підприємства від 18.06.2006 максимальна частка цільового державного фінансування підприємств, котрі залучають венчурні інвестиції, має бути зменшена на 50 %, а граничні обсяги державних коштів у капіталі венчурної компанії – на 20 %[3].

Важливим інструментом зниження трансформаційних і трансакційних витрат у реалізації високоризикових інноваційних проектів через створення старт-апів є державні програми підготовки фахівців для інноваційного бізнесу. У Великобританії їх реалізує Спеціалізований інноваційний фонд подальшої освіти. У Німеччині програма "Культура підприємництва" передбачає гранти на проекти в університетах і науково-дослідних інститутах для розвитку ділових компетенцій і заснування старт-ап-компаній, пайове державне фінансування покриває до 80 % цільових витрат у розмірі до 70 тис. євро[4]. Також надаються дотації на підвищення кваліфікації науково-дослідницького персоналу (до п'яти працівників від фірми) на стажування в університетах й наукових установах. У США це державні дотації на навчання принципів японського інноваційного менеджменту в 14 університетах.

---

[1] *Емельянов Ю. С.* Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: зарубежный и российский опыт / Ю. С. Емельянов ; общ. ред. и предисл. С. Н. Сильвестрова. – М. : Либроком, 2012. – С. 181.

[2] Законодавче регулювання інноваційної діяльності в Європейському Союзі та державах – членах ЄС / за ред. Г. Авігдора, Ю. Капіци. – К. : Фенікс, 2011. – 704 с.

[3] Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Förderung von Risikokapitalinvestitionen in kleine und mittlere Unternehmen. 2006/C 194/02 // Amtsblatt Nr. C 194 vom 18.08.2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sfg.at.

[4] Законодавче регулювання інноваційної діяльності в Європейському Союзі та державах – членах ЄС / за ред. Г. Авігдора, Ю. Капіци. – К. : Фенікс, 2011. – С. 341.

Державну підтримку створенню нових робочих місць у високотехнологічних видах діяльності для старт-апів реалізують програма "Створення підприємств малого й середнього бізнесу у сфері науки" у Німеччині та Акція допомоги молодим підприємцям у Австрії. Інструменти державного стимулювання в більшості країн ЄС спрямовані на науково-технічні кадри, створюючи стимули для протидії "відпливу мізків" і забезпечуючи працевлаштування висококваліфікованого персоналу в старт-апи. Інструментом непрямого впливу є законодавче розширення видів науково-технічної діяльності для науково-педагогічного персоналу: зокрема трансфер технологій віднесено до видів діяльності професорів і викладачів університетів у Іспанії. Це дає можливість викладачам університетів при збереженні постійного місця роботи отримати п'ятирічну "відпустку для впровадження технологій", розроблених у межах ДіР-проектів. Державна підтримка венчурних компаній дає змогу знизити їхні трансакційні витрати на створення нових робочих місць і працевлаштування випускників вищої школи, для науково-технічних кадрів, котрі створюють старт-апи, компенсуючи переваги від їх зайнятості в державних дослідних установах чи на великих підприємствах із високою репутацією.

У європейських країнах державна підтримка венчурного підприємництва спрямована на зменшення таких трансакційних витрат, як витрати вимірювання якості, оскільки більшість високотехнологічних продуктів належить до всіх трьох категорій благ, для котрих ці витрати є високими[1]. Зокрема це довірчі блага (лікарські засоби, насамперед ті, дія яких довготермінова й не визначена у часі), дослідні блага тривалого користування (наприклад, мобільні телефони, де важливі післяпродажний сервіс, можливість заміни бракованого виробу на якісний такого самого рівня тощо), а також дослідницькі блага (блага з найвищими витратами вимірювання якості до їх придбання чи споживання).

Отже, зменшення трансформаційних і трансакційних витрат венчурних компаній у створенні високотехнологічної продукції забезпечують державні програми створення й підтримки мережі об'єктів інноваційної інфраструктури, а також підготовка підприємців для інноваційного бізнесу.

У концепції відкритих інновацій найбільшого поширення й урізноманітнення набуває практика державної підтримки й стимулювання розвитку венчурного інвестування (рис. 9.31). Зокрема таку підтримку запровадили Австрія (Програма посівного фінансування старт-апів через банк *Austria Wirtschaftsservice* надає кредити і гарантії венчурним інвестиціям), Великобританія (проект "Трести венчурного капіталу" для стимулювання корпоративних інвестицій в акціонерний капітал малих інноваційних підприємств; *UKIIF* – Інноваційний інвестиційний фонд Великобританії діє як гібридний фонд, де державні кошти становлять 46 %; Інноваційний фонд вищої освіти *HEIF* – посівне фінансування для венчурних проектів), Канада (проект венчурного інвестування Банку розвитку бізнесу), Ірландія (Ірландська рада з торгівлі та технологій і Державна агенція з розвитку підприємництва реалізують Програму посівного й венчурного інвестування через мережу ВФ).

---

[1] Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория: учебник / под ред. А. А. Аузана. – 2-е изд. – М. : Инфра-М, 2011. – С. 341.

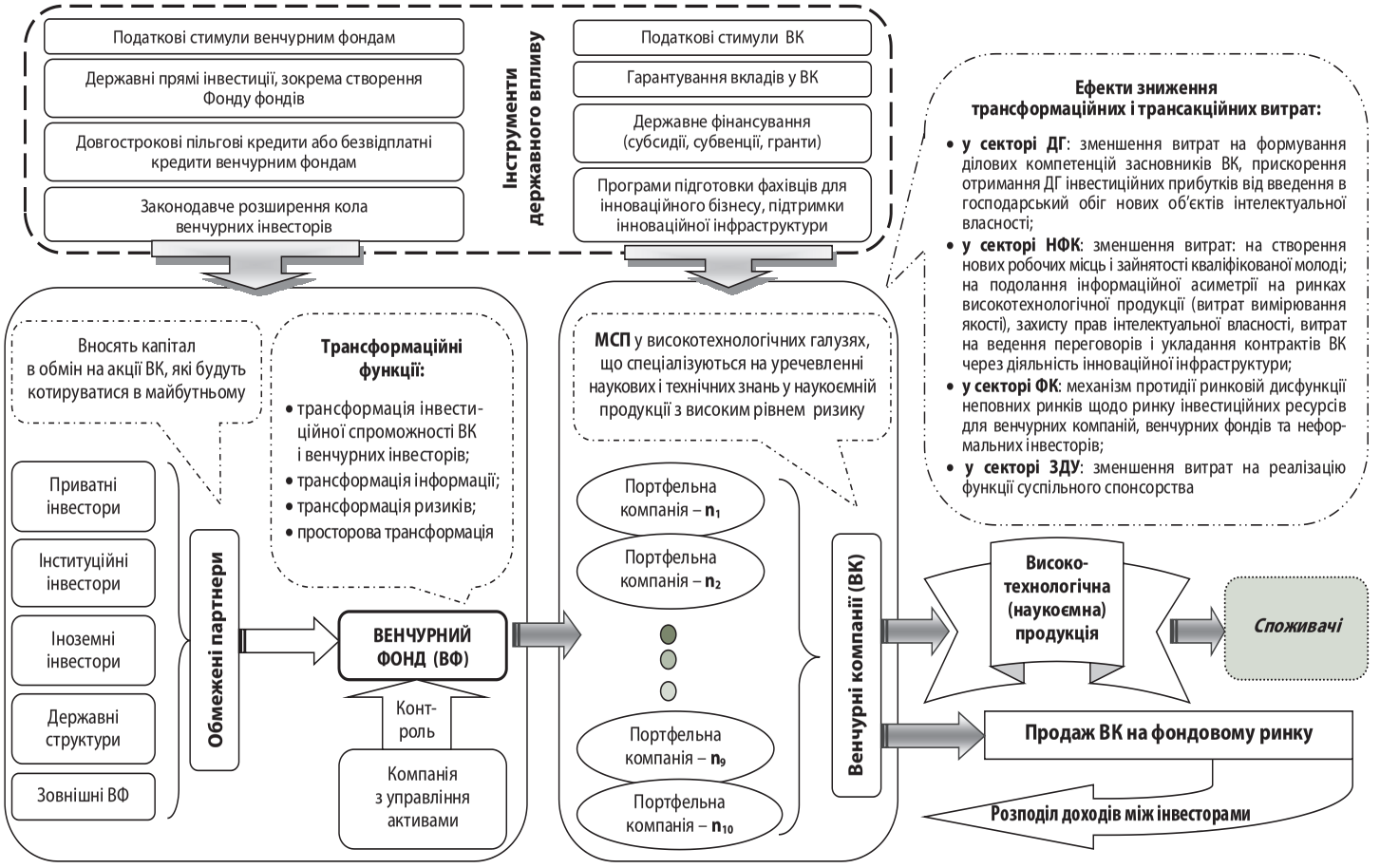


Рис. 9.31. **Держава в активізації розвитку венчурного підприємництва та інституційного венчурного інвестування**

Складено автором.

Практика державного фінансування розвитку венчурного інвестування урізноманітнюється. У Фінляндії через компанію *Finnvera*, фінансовану державою, надаються субсидії *SeedFundVeraLtd* – це ВФ, що здійснює міноритарні інвестиції (15–40 %) в акціонерний капітал на ранніх стадіях венчурних компаній. У Франції створено Фонд заохочення венчурного капіталу *FPCR,* започатковано програму Державно-приватного партнерства – це Стратегічний фонд інвестицій "Франс інвестісмент", що фінансує технологічні МСП і діє як фонд фондів. У Швеції держава для підтримки венчурного капіталу фінансує Шведський фонд промислового розвитку. В Німеччині Фонд стартового капіталу у сфері технологій (хай-тек стартап фонд) через банк *KfW* спільно з іншим інвестором фінансує ранні етапи інноваційних проектів нових підприємств.

Отже, комплексний характер прояву ринкової дисфункції неповних ринків потребує застосування цих інструментів прямого впливу та характеризується інституціалізацією їх застосування у практиці розвинутих країн. Через надання статусу "старт-ап-компанія", "венчурна компанія", "венчурний фонд" визначаються цільові групи одержувачів державної допомоги в межах програм їх конкурсного фінансування (*SBIR-program, EXIST-SEED* й ін.). Функцію розподілу державних коштів у формі субсидій і субвенцій, грантів, інноваційних ваучерів, пільгових кредитів делеговано спеціалізованим інституціям – національним агенціям, державним і недержавним фондам, фінансовим установам, які відбирають проекти для допомоги на підставі визначення якості пропозиції, використовуючи *ex-ante*-оцінювання, та отриманих результатів – на основі *ex-post*-оцінки.

Провідним інструментом непрямого впливу держави на розвиток венчурного інвестування є гарантування вкладень у венчурний капітал, що покриває більшу частину (80–90 %) втрат венчурних інвестицій з високим ризиком. Так, у США Адміністрація у справах малого бізнесу (АМБ) надає гарантії повернення до 90 % приватних венчурних інвестицій, в Японії для венчурних компаній пропонуються пільгові кредити (5–6 % річних) і діють державні гарантії повернення до 80 % коштів, вкладених у венчурне інвестування, у Великобританії функціонує система страхування коштів для венчурних компаній (гарантування повернення 70 % середньострокових позик), у Франції діє програма *SOFARIS* гарантування частини банківських кредитів, що надаються малим підприємствам, які відповідають певним вимогам. У Фінляндії гарантії венчурним інвестиціям надає *Finnish Guarantee Board*, у Франції – фонд *OSEO.* Досвід таких країн, як Австрія, США, Фінляндія, Франція, Японія, дає змогу сформулювати висновок про усталену тенденцію інституціалізації процесів надання державою гарантій у розвиток венчурного інвестування на програмній основі.

Іще одним інструментом непрямого впливу є законодавче розширення кола венчурних інвесторів через надання прав таким інститутам, як пенсійні фонди й страхові компанії, трансформувати фінансові ресурси у венчурний капітал (зміни до законодавства США про гарантоване пенсійне забезпечення).

Застосування податкових пільг у механізмі державного стимулювання венчурного інвестування характеризується їх урізноманітненням та комплексністю: зниження податків на дивіденди від акцій ВФ і компаній; зменшення податкової ставки,

яке надається на передплату акцій інвестованих компаній або акцій пайових інвестиційних фондів (податкова підтримка фондів у сфері інновацій за податковим кодексом Франції); звільнення від сплати податку на дохід від продажу акцій венчурних компаній, звільнення інвестованих компаній від корпоративних і місцевих податків; зменшення податку на прибуток від операцій з цінними паперами венчурних компаній; інвестиційні пільги інвестиційним компаніям, що здійснюють венчурне фінансування. Так, у США не справляється податок на оренду венчурних компаній, передбачені податкові пільги у сфері венчурного інвестування: до 20 % приросту витрат на ДіР порівняно із середньорічними витратами за попередні роки, а також податкові знижки (100–120 %, які розподіляються на 10 років) за програмою *CAPCO* на інвестиції в сертифіковані венчурні фонди страхових компаній[1]. Поширене зменшення податку на прибуток від операцій з цінними паперами венчурних компаній: у Японії податок на прибуток венчурних фірм зменшено із 42 до 30 %, у Великобританії – з 35 до 25 %. У практиці податкового стимулювання сформульовано вимоги для отримання податкових пільг інституційними інвесторами: об'єктом венчурного інвестування мають бути МСП; цей об'єкт повинен отримати статус інноваційної компанії; період інвестування має перевищувати три роки; основний венчурний капітал повинен бути вкладений в акції МСП, які не мають котирування на фондових біржах; діють обмеження щодо можливості придбання інституційним венчурним інвестором контрольного пакета акцій об'єкта інвестування[2].

Країною – лідером державного фінансування та стимулювання розвитку венчурного капіталу став Ізраїль, де завдяки діяльності двох ВФ у 1985–1992 рр. кількість високотехнологічних фірм зросла втричі. У 1993 р. було створено Фонд фондів *Yozma*, що мав два напрями діяльності: діє як фонд і розподіляє між стартапами одну частину коштів (20 млн дол. США); розподіляє кошти (по 8 млн дол. США) на капіталізацію десяти інших ВФ, статутний капітал кожного з яких дорівнював 20 млн дол. США. Капітал десяти ВФ через залучення нових інвесторів зріс до 2,9 млрд дол. США, у восьми з них державну частку викупили приватні засновники. За оцінкою ефективності тимчасового використання державних коштів у 1993–2000 рр., в інноваційні процеси на один долар державних витрат залучено 50 дол. приватних інвестицій[3]. Нині в Ізраїлі понад 3 тис. високотехнологічних компаній і старт-апів, щороку в цій сфері створюється більше нових компаній, ніж у будь-якій країні Європи. За показником обсягів венчурних інвестицій на одного жителя Ізраїль у 2,5 раза перевищує аналогічний показник США, це в 30 разів більше, ніж у Європі, та у 80 разів вище, ніж у Китаї та Індії[4].

---

[1] Финансирование инновационного развития: сравнительный обзор опыта стран ЕЭК ООН в области финансирования предприятий на ранних стадиях развития. – Нью-Йорк ; Женева : ООН, 2007. – С. 93.

[2] *Ленчук Е. Б.* Инвестиционные аспекты инновационного роста: мировой опыт и российские перспективы / Е. Б. Ленчук, Г. А. Власкин. – М. : Либроком, 2009. – С. 120.

[3] *Емельянов Ю. С.* Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: зарубежный и российский опыт / Ю. С. Емельянов ; общ. ред. и предисл. С. Н. Сильвестрова. – М. : Либроком, 2012. – С. 152.

[4] *Грудская К. Л.* Политика и технологии израильского хай-тека / К. Л. Грудская // Инновации. – 2011. – № 5. – С. 11.

Для мотивації неформальних інвесторів щодо розширення їхньої участі в новостворених і молодих підприємствах держава також надає "гарантії на власний капітал". У Великобританії для розвитку ринку "янгольських" інвестицій передбачені податкові пільги, котрі отримують приватні інвестори, які на тривалий період вкладають у компанію не менше 100 тис. ф. ст. і купують частку не менше 30 % її акцій, за умови реалізації нею діяльності у пріоритетних напрямах, визначених державою. В окремих країнах (Бельгія, Канада, Великобританія) запроваджено податкові пільги для стимулювання приватних інвестицій у ВФ. В Ірландії діють Схема розширення бізнесу (*BES*) і Схема посівного капіталу (*SCS*), якими передбачені податкові пільги приватним інвесторам, що інвестують у нові компанії або самі їх засновують, через повернення платежів зі сплачених ними раніше податків. У Бельгії за "безпрограшною" програмою друзі й родина підприємця можуть інвестувати шляхом субординованої позики, котра дає право на зниження податку в розмірі 2,5 % від її суми, а також на зменшення майбутнього податку (30 % суми позики), якщо її не буде погашено[1]. В Австрії діє програма, за якою надаються гарантії на власний капітал для міноритарного приватного інвестора (тобто засновника чи "бізнес-янгола"), що покриває ризик інвестора втрати ним власного капіталу на 70 %, гарантії надає *Austria Wirtschaftsservice*[2]. Вимоги до отримання податкових пільг полягають у встановленні мінімуму вкладених коштів, терміну володіння акціями (не менше п'яти років), постійному реінвестуванні доходу впродовж певного періоду[3]. Отже, інструменти державного стимулювання неформального венчурного інвестування застосовуються на програмній основі через створення та діяльність спеціалізованих інституцій, котрі формують правила довгострокової інвестиційної поведінки ДГ та здійснюють контроль за їх дотриманням.

Таким чином, подолання ринкової дисфункції неповних ринків у розширенні джерел інвестиційних ресурсів цільових груп (венчурних компаній, венчурних фондів та неформальних інвесторів, які створюють і залучають до господарського обігу нові інтелектуальні ресурси) базується на інституціалізованому механізмі й програмних засадах із поєднанням інструментів державного фінансування й державного стимулювання. Держава реалізує інституційне проектування щодо створення та розширення центрів розвитку національної економіки в усіх її секторах:

– у секторі ДГ цілеспрямовані інституційні зміни пов'язані із закріпленням інвестиційної поведінки засновників венчурних компаній і "бізнес-янголів" стосовно введення до господарського обігу нових інтелектуальних ресурсів через створення компаній-старт-апів та залучення до мереж неформальних інвесторів нових ДГ, що дає змогу розширювати пропозицію старт-апів для інституційного інвестування;

---

[1] Финансирование инновационного развития: сравнительный обзор опыта стран ЕЭК ООН в области финансирования предприятий на ранних стадиях развития. – Нью-Йорк ; Женева : ООН, 2007. – С. 93.

[2] Законодавче регулювання інноваційної діяльності в Європейському Союзі та державах – членах ЄС / за ред. Г. Авігдора, Ю. Капіци. – К. : Фенікс, 2011. – С. 369.

[3] *Ленчук Е. Б.* Инвестиционные аспекты инновационного роста: мировой опыт и российские перспективы / Е. Б. Ленчук, Г. А. Власкин. – М. : Либроком, 2009. – С. 120.

– у секторі ФК інституційні зміни пов'язані з виникненням і розвитком нового інституту – венчурного фонду, державна підтримка якого розширює сферу охоплення інституційних змін у секторі ФК, що, у свою чергу, збільшує попит на компанії-старт-апи та їх подальшу капіталізацію, породжуючи зовнішні мережеві ефекти комплементарних інститутів у венчурному інвестуванні. Водночас для венчурного інвестування комплементарним є фондовий ринок, де здійснюються операції з випуску нових цінних паперів та надається економічна оцінка венчурної компанії як об'єкта інвестування, що уможливлює вихід інституційного інвестора з інвестицій шляхом первинного публічного розміщення акцій (IPO), придбання компанії, вторинного продажу чи зворотного викупу;
– у секторі НФК трансформаційні зміни пов'язані з виходом венчурних фондів із портфельних компаній шляхом продажу їхніх часток стратегічному інвестору, що дає змогу підвищити конкурентоспроможність та сформувати динамічні конкурентні переваги компанії шляхом поглинання новоствореної інноваційної компанії. Доходи існуючих НФК від діяльності на традиційних ринках, а також мобілізований на фондовому ринку капітал (наприклад, через такий фінансовий інструмент, як облігації) трансформуються в інвестиційні ресурси для придбання нових видів бізнесу з високим потенціалом зростання, розширення якого на платформі діючої корпорації в майбутньому здатне забезпечити основні потоки доходів. У такий спосіб нові види бізнесу витісняють традиційні у межах наявних корпоративних структур;
– у секторі ЗДУ інституційні зміни відбуваються шляхом делегування державою реалізації функцій спонсорства у сфері виробництва квазісуспільних благ (уречевлення наукових і технічних знань у високотехнологічній продукції) інститутам венчурного інвестування, а також створення механізму подолання інформаційної асиметрії через підтримку об'єктів інноваційної інфраструктури. Це дає змогу знизити трансакційні й трансформаційні витрати на створення та залучення до господарського обігу нових інтелектуальних ресурсів, а також сформувати механізм вироблення у науково-технічних кадрів нових ділових компетентностей під час партнерської взаємодії з різноманітними економічними агентами, що закріплює інституційні зміни.

Важливим аспектом у висвітленні проблеми інституційного забезпечення розвитку венчурного інвестування є проблема інституційних деформацій національної економіки, зокрема розгляд таких її аспектів, як тіньова економіка, корупція, рейдерство. Насамперед зазначимо, що високі рівні неформального й інституційного венчурного інвестування притаманні країнам із низьким рівнем тінізації економіки. За експертними оцінками, найменші розміри тіньової економіки спостерігаються у Швейцарії (8,1 % ВВП), Австрії (9,5), Люксембурзі (9,4), Великобританії (12,3), Нідерландах (13), Франції (14,7), Німеччині (15,3), Ірландії (15,4), Словаччині й Данії (по 16,8), Чехії та Фінляндії (по 17), Швеції (17,9) і Норвегії (18 % ВВП)[1]. Цим країнам притаманні найвища частка неформальних інвесторів у загальній

[1] *Варналій З. С.* Економічна безпека України: проблеми та пріоритети зміцнення / З. С. Варналій, Д. Д. Буркальцева, О. С. Саєнко. – К. : Знання України, 2011. – С. 181–220.

чисельності дорослого населення, а також частка неформальних інвестицій у ВВП. Високий рівень тінізації економіки негативно впливає на венчурне інвестування в аспекті переорієнтування інвестиційних очікувань ДГ на менш ризикові проекти та спрямування їхніх заощаджень в альтернативні об'єкти інвестування, передусім у нерухомість. Дестимулюючий вплив на розвиток венчурного інвестування справляє також рейдерство, оскільки за умов, коли права власності не повністю захищені, унеможливлюється вихід з інвестицій насамперед неформальних інвесторів.

Важливість інституційного середовища та якості інститутів для розвитку інноваційної сфери відображає більшість компонент, на підставі яких розробляється Глобальний інноваційний індекс (GII), що нині базується на системі показників, котрі дають змогу здійснювати неперервне оцінювання впливу інновацій на життя суспільства в глобальному масштабі з урахуванням міждисциплінарних зв'язків[1]. Зокрема, у підіндексі "Інститути" оцінюються політична ситуація (політична стабільність і відсутність насилля/тероризму; ефективність уряду; свобода преси); середовище нормативного регулювання (його якість; верховенство закону; вартість звільнення за скороченням штату); бізнес-середовище (легкість започаткування бізнесу; розв'язання проблем неплатоспроможності, сплати податків). Політичну стабільність та якість функціонування інституту держави у контексті розвитку венчурного інвестування складно переоцінити, оскільки ці інвестиції одержали назву "терпеливі" через довгостроковий період отримання інвестиційного прибутку.

Підіндекс "Складність ринку" в Глобальному інноваційному індексі формується через оцінювання комплементарних інститутів, які створюють зовнішні мережеві ефекти. Зокрема оцінюється кредит (простота його отримання; внутрішні кредити приватному сектору; валовий кредитний портфель макрофінансових організацій), інвестування (простота захисту інвесторів; ринкова капіталізація; загальна вартість торгових акцій; венчурний капітал), торгівля і конкуренція (прикладна тарифна ставка; доступ до ринку несільськогосподарських експортів, імпорт та експорт товарів і послуг; інтенсивність конкуренції на місцевому рівні) тощо.

Компоненти підіндексу "Складність бізнесу" дають змогу оцінити інституційні зміни в секторі НФК у контексті активізації їхньої інноваційної діяльності та партнерської співпраці з новими венчурними компаніями. Надається оцінка працівників інтелектуальної сфери (зайнятість у знаннєвомістких послугах; фірми, які пропонують формальне навчання; валові витрати на ДіР підприємницького сектору; значення за GMAT і кількість його учасників), інноваційні зв'язки (співпраця між університетськими та промисловими ДіР; стан розвитку кластерів; валові витрати на ДіР, фінансовані з-за кордону; залучення до угод венчурних/стратегічних альянсів; частка патентів з іноземними винахідниками), засвоєння знань (роялті й ліцензійні платежі; високотехнологічний імпорт, імпорт комп'ютерів і комунікаційних послуг; іноземні прямі інвестиції; чистий приплив).

Складові підіндексу "Знання та технології" формують оцінку як результативності науково-технічної діяльності у країні щодо створення об'єктів інтелектуаль-

[1] The Global Innovation Index 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.globalinnovationindex.org/gii.

ної власності за показниками створення знань (патентні заявки в національному бюро; національне бюро заявок на корисні моделі; наукові та технічні статті у журналах), так і перетворення знань на інтелектуальний ресурс і його залучення до господарського обігу, тобто оцінюються вплив знань (темпи зростання ВВП на одного працівника; нова "щільність" бізнесу; загальні витрати на комп'ютерне програмне забезпечення; сертифікати якості ISO 9001) і їх поширення (роялті та ліцензійні платежі й надходження; високотехнологічний експорт; експорт комп'ютерів і послуг зв'язку; іноземні прямі інвестиції; чистий відплив).

За даними GII у 2013 р., Україна посіла 71-ше місце зі 142 країн, набравши 37,20 бала. Порівняно з 63-м місцем у 2012 р. Україна перемістилася на вісім позицій нижче. У всіх країнах-лідерах GII-2013 (Швейцарія, Швеція, Великобританія, Нідерланди, США, Фінляндія, Китай, Сінгапур, Данія, Ірландія, Канада, Люксембург, Ісландія, Ізраїль, Німеччина) активно розвиваються венчурне підприємництво й венчурне інвестування, що є наслідком ефективної державної політики їх підтримки та стимулювання. Саме в цих країнах нові суб'єкти господарювання постають локомотивами прискорення економічного зростання та соціально-економічного розвитку.

В Україні, попри задекларовану безальтернативність інноваційного шляху розвитку національної економіки, венчурне підприємництво та венчурне інвестування не набули масового характеру.

З одного боку, в Україні зростає чисельність фахівців вищої кваліфікації, зайнятих у національній економіці. Так, за незалежності кількість докторів наук в Україні зросла в 1,8 раза – від 8133 осіб у 1991 р. до 14 895 осіб у 2011 р., а кандидатів наук – в 1,5 раза з 1995 до 2011 р. – від 57,6 тис. до 84,9 тис. осіб. Найважливішим структурним зрушенням у підготовці нової генерації фахівців вищої кваліфікації у 1999–2011 рр. є її галузеве переорієнтування: якщо у 1999 р. частка новопосталих докторів наук у таких агрегованих галузях, як природничі науки (46 %) і технічні науки (27 %), становила 73 %, а серед кандидатів наук – 63 % від їх загальної чисельності, то у 2011 р. на природничі та технічні науки припадало 45 % нових докторів наук та 39 % – нових кандидатів наук. У міжнародних обстеженнях країн ОЕСР щодо підготовки наукових кадрів розглядається такий показник, як частка нових докторів технічних наук у загальній чисельності нових докторів наук. Зокрема, у 2009 р. частка нових докторів наук у галузі технічних наук у Китаї становила 35 %, у Швеції – майже 25, у Кореї – 23, в Японії – 22,3 %[1]. В Україні частка нових докторів технічних наук у загальній чисельності нових докторів наук має спадну динаміку: від 27 % у 1999 р. до 19 % у 2009 р. та 16 % у 2011 р., серед кандидатів наук – від 21 % у 1999 р. до 14 % у 2011 р. Водночас тенденції кількісного збільшення наукових кадрів вищої кваліфікації в Україні та їх галузеві диспропорції розгортаються на тлі зменшення активності у сфері генерування нових наукових і технічних знань: за даними Державної служби статистики України, ДіР у 1995 р. проводили кожні двоє з п'яти фахівців вищої кваліфікації, у 2005 р. – кожен третій доктор наук і кожен четвертий кандидат наук, у 2011 р. – лише кожен третій доктор наук і лише кожен п'ятий кан-

[1] OECD iLibrary: Statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd-ilibrary.org/sites/sti_scoreboard-2009-en.

дидат наук[1]. Це позначається на зниженні винахідницької активності: за даними ВОІВ, кількість заявок на патенти від резидентів в Україні знизилася в 1,8 раза: від 4806 у 1995 р. до 2649 у 2011 р. У Китаї за аналогічний період винахідницька активність зросла у понад 40 разів: від 10 тис. патентних заявок у 1995 р. до 415,8 тис. у 2011 р. За показниками створення і використання високих технологій та об'єктів права інтелектуальної власності на підприємствах України можна зробити висновок, що темпи залучення об'єктів інтелектуальної власності до господарського обігу також невисокі: у 2011 р. високі технології створювали 172 вітчизняних підприємства, загальна кількість створених технологій становила 447 (що на 18,9 % менше, ніж у 2010 р.), було отримано 999 охоронних документів, з яких – 274 патенти на винахід. Водночас лише 31 охоронний документ мав патентну чистоту в інших країнах[2]. Отже, за значної чисельності наукових кадрів в Україні коло потенційних засновників високотехнологічних підприємств, як і коло потенційних об'єктів інтелектуальної власності для ризикових проектів звужується.

Іншим одним важливим фактором, що стримує становлення венчурного підприємництва та венчурного інвестування в Україні, є соціально-демографічні характеристики населення та рівень його добробуту, тобто рівень доходів сектору ДГ у контексті трансформації у джерело "янгольських" інвестицій.

Як зазначалося, основу такого інвестування в розвинутих країнах формують представники середнього класу – кваліфіковані фахівці з високим рівнем доходу у старших вікових групах. Мотивація їхньої інвестиційної активності полягає насамперед у продовженні професійної та ділової активності. Важливим аспектом є те, що продовження економічної активності через "янгольське" інвестування притаманне найбільше чоловікам.

У табл. 9.7 наведено демографічні характеристики населення країн світу, що дає змогу зробити такі узагальнення. Україна належить до країн, де частка населення у віці 60 років і старше перевищила 20 % (9 млн осіб), що майже відповідає чисельності населення Азербайджану, Білорусі, Угорщини чи Швеції. Громадяни, що нині досягли пенсійного віку, – це найбільш працеактивне населення у 1990-х роках, на яке у віці 30–40 років припали ринкові трансформації та знецінення більшості видів їхніх заощаджень. Загалом у жителів України поки що не сформовано високий рівень фінансової культури, яка закріпила інституційні зміни в інвестиційній поведінці ДГ у розвинутих країнах. Важливо й те, що в Україні рівень довіри до фінансових інститутів та стабільності їх функціонування не встигає відновлюватися через часті фінансові потрясіння вже за незалежності (зокрема, у 1998 і 2008 рр.). Відтак навіть за високого рівня доходів інвестиційні очікування для представників старшої вікової групи в Україні об'єктивно будуть пов'язані з менш ризиковими об'єктами інвестування (зокрема в нерухомість) і короткостроковим періодом отримання інвестиційного прибутку. В Україні середня очікувана тривалість життя при народженні на початку XXI ст. для чоловіків на 10–13 років нижча, ніж у більшості розвинутих країн, тому об'єкти інвестування повинні мати високий рівень

[1] Наукова та інноваційна діяльність в Україні : стат. зб. – К. : ІВЦ Держстату України, 2012. – 305 с.

[2] Там само. – С. 281.

Таблиця 9.7

Демографічні характеристики населення країн світу

Країна	Рік	Все населення, *тис. осіб*	Частка населення у віці 60 років і старше, *%*	Природний приріст (скорочення) у розрахунку на 1000 осіб, 2010 р., *осіб*	Середня очікувана тривалість життя при народженні, чоловіки, *років*
Україна	2011	45 453	21,2	–4,4	66,0 (2011)
Азербайджан	2010	9 111	8,5	12,5	77,7 (2010)
Білорусь	2010	9 481	19,1	–3,0	64,6 (2010)
Болгарія	2010	7 564	24,3	–4,6	70,0 (2010)
Бразилія	2010	190 756	10,8	8,9	68,8 (2010)
Грузія	2009	4 436	18,4	3,1 (2008)	69,3 (2008)
Естонія	2010	1 340	22,8	0,0	71,2 (2011)
Індія	2001	1 028 610	7,7	…	62,6 (2009)
Італія	2010	60 340	26,3	–0,4	79,2 (2010)
Казахстан	2010	16 442	9,9	13,6	63,5 (2010)
Канада	2007	32 976	18,6	4,1 (2008)	79,1 (2009)
Китай	2000	1 242 612	10,5	5,0 (2009)	71,6 (2009)
Латвія	2011	2 075	24,5	–4,8	65,8 (2007)
Литва	2008	3 350	20,7	–2,0	68,0 (2010)
Молдова	2010	3 560	14,4	–0,9	65,0 (2010)
Німеччина	2010	81 802	25,9	–2,2	77,5 (2010)
Польща	2010	38 167	19,1	0,9	72,1 (2010)
Румунія	2010	21 462	20,1	–2,2	69,8 (2010)
Великобританія	2010	62 027	22,5	3,6	78,5 (2010)
США	2007	301 621	17,7	5,9 (2008)	76,5 (2009)
Угорщина	2010	10 014	22,5	–4,0	70,1 (2009)
Фінляндія	2010	5 351	24,4	1,9	76,7 (2010)
Франція	2010	64 716	22,6	4,4	78,1 (2010)
Швеція	2010	9 341	24,8	2,7	79,5 (2010)
Японія	2010	127 450	30,7	–1,0	79,3 (2008)

Складено за: Населення України за 2011 рік: демографічний щорічник / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrstat.gov.ua.

захисту прав власності за умов настання ситуації її успадкування. Нині економічна активність населення серед чоловіків найстаршої вікової групи (65 років і більше) у розвинутих країнах досягає понад 40 % загальної кількості населення цієї вікової групи. За обстеженнями Міжнародної організації праці LABORSTA, у 2010 р. найвищий показник зайнятості чоловіків у найстаршій віковій групі досягнуто в Ісландії й Ірландії – 47 %, у США, Канаді, Японії, Австралії, Китаї, Ізраїлі – 45,1, у Франції – 31, Німеччині та Швейцарії – 37,5 %[1]. В Україні він становив 45,1 %, причому для цієї вікової групи спостерігався найвищий рівень участі у неформальному сек-

[1] База даних Міжнародної організації праці LABORSTA [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.laborsta.ilo.org.

торі економіки (понад 50 %). Переважною формою такої економічної активності є ведення особистого селянського господарства, що не формує мотивації до безпосередньої реалізації інвестиційної функції ДГ.

Деструктивним зрушенням, що негативно впливає на формування середнього класу в Україні та його інвестиційну активність, є також низьке представництво професійних груп, які мають сформувати основу середнього класу, – лише 24 % загальної кількості зайнятих[2].

Низька інвестиційна активність ДГ в Україні насамперед залежить від рівня їхніх доходів. За даними табл. 9.8, де відображено результати групування країн за рівнем інновацій у розрізі рівня доходів за GII-2013, Україна посідає 71-ше місце і входить до групи країн із рівнем доходів нижче середнього.

Як справедливо зазначають фахівці Національного інституту стратегічних досліджень, збільшення обсягів інвестицій і розширення кола інвесторів значною мірою залежать від залучення до фондового ринку населення, заощадження якого залишаються одним із вагомих внутрішніх резервів фінансування потреб розвитку національної економіки[3]. Водночас пріоритетним об'єктом інвестування ДГ варто вважати не лише державні цінні папери, а й високоризикові інноваційні проекти та акції ВФ.

Таблиця 9.8

Рівень інновацій у розрізі рівня доходів, GII-2013

Група за рівнем доходів	Країна	Місце у групі	Місце в GII
Високий рівень доходів	Швейцарія	1	1
	Швеція	2	2
	Великобританія	3	3
Рівень доходів вище середнього	Малайзія	1	32
	Латвія	2	33
	Китай	3	35
	Росія	19	62
Рівень доходів нижче середнього	Молдова	1	45
	Вірменія	2	59
	Індія	3	66
	Україна	4	71
Низький рівень доходів	Уганда	1	89
	Кенія	2	99
	Таджикистан	3	101

Джерело: The Global Innovation Index 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.globalinnovationindex.org/gii.

[2] Становлення середнього класу: домінанта національної стратегії України / В. В. Баліцька, В. В. Близнюк, О. І. Крикун та ін. – К. : Четверта хвиля, 2009. – С. 292.

[3] Ризики післякризового розвитку фінансового сектору України: джерела, оцінки, інструменти стабілізації : аналіт. доп. / Я. В. Белінська, Д. С. Покришка, О. О. Молдован та ін. ; за ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2013. – С. 36.

Помітною тенденцією в Україні є кількісне зростання ВФ як домінуючого інституту спільного інвестування (ІСІ): від 808 венчурних ІСІ у 2008 р. до 1039 венчурних ІСІ у 2012 р. Частка ВФ у загальних активах вітчизняних ІСІ на 31 грудня 2012 р. становила понад 90 %[1]. Особливістю інституційного венчурного інвестування в Україні є те, що ВФ створюються як дочірні організації у межах холдингових структур або фінансово-промислових груп для забезпечення фінансових потреб і зміцнення фінансової стабільності материнської компанії. Про це свідчить структура сукупних активів ВФ, у якій майже 50 % припадає на дебіторську заборгованість, тоді як на акції – лише 11,6 %. Висока частка дебіторської заборгованості в активах ВФ підкреслює спрямованість цього інституційного інвестора на забезпечення короткостроковими фінансовими активами корпоративного сектору національної економіки, а не на мобілізацію й акумулювання інвестиційних ресурсів з метою реалізації новоствореними компаніями інноваційних проектів. На підтвердження цього висновку свідчить також спеціалізація отримувачів фінансових послуг вітчизняних ВФ: виробництво продуктів харчування або будівельних матеріалів, вкладення в нерухомість, для яких ризики інвестиційних операцій є мінімальними. Нині у світі однією з пріоритетних галузей венчурного інвестування є розроблення технологій використання відновлюваних джерел енергії та пов'язаних технологій; щорічне зростання вкладень венчурного капіталу в цю сферу у 2004–2010 рр. становило майже 50 %[2]. Попри неабияку важливість цих технологій для національної економіки, як і біо- та нанотехнологій, вони поки що не стають об'єктами інституційного венчурного інвестування.

Оптимістичні очікування у вітчизняній сфері венчурного інвестування варто розраховувати лише за інституційних змін у секторі ДГ у контексті активізації "бізнес-янгольського" інвестування, появи значного кола ініціаторів інноваційних проектів серед випускників вітчизняних дослідницьких університетів. Офіційних даних щодо обсягів "бізнес-янгольського" інвестування у вітчизняній практиці немає, про їх активізацію свідчить створення Асоціації приватних інвесторів України – першої некомерційної організації, яка об'єднала приватних і корпоративних інвесторів і має повне членство в EBAN. Асоціація позиціонує себе як посередника між інвесторами й ініціаторами інноваційних проектів, а також як організацію, що об'єднує однодумців, які вже є інвесторами або готові ними стати.

Проте інституційні деформації національної економіки призводять до погіршення інвестиційного клімату в Україні й гальмування інвестиційних процесів, насамперед згортання інвестування інноваційних об'єктів. Зокрема, це тінізація економіки, рівень якої в Україні, за експертними оцінками, є одним із найвищих у Європі (у 2012 р. – 52,3 % ВВП); корупція, що створює квазіконкуренцію за здобуття переваг на ринку інвестиційних ресурсів і збільшує трансакційні витрати в інвестиційному процесі до рівня, за котрого будь-які інвестиції в національній еко-

---

[1] Ризики післякризового розвитку фінансового сектору України: джерела, оцінки, інструменти стабілізації : аналіт. доп. / Я. В. Белінська, Д. С. Покришка, О. О. Молдован та ін. ; за ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2013. – С. 42–43.

[2] Technology and Innovation Report 2011: Powering Development with Renewable Energy Technologies. – N. Y. ; Geneva, 2011. – P. 15.

номіці розглядаються як ризикові; рейдерство як засіб перерозподілу прав власності через захоплення чи недружнє поглинання підприємств унеможливлює реалізацію середньо- й довгострокових інноваційних проектів; непродуктивний відплив капіталу (за роки незалежності, за оцінками міжнародних експертів, обсяг капіталів, виведених за межі України, перевищив 20 млрд дол. США[1]), що збіднює внутрішні джерела інвестиційних ресурсів для потреб інноваційного розвитку.

Таким чином, дослідження феномена венчурного інвестування із застосуванням методологічного потенціалу інституційного підходу дає змогу розкрити актуальні проблеми трансформації фінансів інституційних секторів економіки крізь призму їх мобілізації, акумулювання й трансформації в довгострокові інвестиції, що забезпечують введення в господарський обіг об'єктів інтелектуальної власності завдяки новій організаційній формі інноваційного підприємництва – венчурним компаніям. Господарські процеси перетворення об'єктів інтелектуальної власності на інтелектуальний ресурс, уречевлення у високотехнологічній продукції та виведення її на ринок, а також процеси їх інвестиційного забезпечення супроводжуються нарощуванням трансформаційних і трансакційних витрат, зумовлених дією таких ринкових дисфункцій, як інформаційна асиметрія та неповні ринки. Мінімізацію означених витрат щодо венчурних компаній уможливлюють нові інститути (венчурні фонди, об'єкти інноваційної інфраструктури) та зміни практично в усіх інституційних секторах економіки. Венчурну компанію як особливий об'єкт інвестування варто розглядати як мережеве благо, що дає змогу підвищувати добробут і соціальну активність її неформальних інвесторів, тоді як ефективне проходження нею всіх етапів життєвого циклу уможливлюють поява й посилення ефектів інституційної комплементарності, зокрема таких комплементарних ринків, як ринки "янгольських" інвестицій, інституційних венчурних інвестицій, високотехнологічної продукції, фондовий ринок.

Нові компанії, які реалізують наукові та технічні знання через їх уречевлення в наукоємній продукції та прискорення створення не лише нових ніш на ринках, а й нових ринків, зумовлюють структурні зрушення у виробництві й споживанні, сприяють розв'язанню проблем зайнятості висококваліфікованої молоді, розвиткові підприємництва, активізації інвестиційних та інноваційних процесів у національній економіці та соціально-економічного розвитку країни загалом. Водночас макроекономічні ефекти венчурного підприємництва та венчурного інвестування формуються в довгостроковому періоді за умов динамічного розширення всіх мережевих спільнот, котрі створюють попит на венчурну компанію як об'єкт інвестування, та збільшення джерел їхніх інвестиційних ресурсів, учасників фондових ринків і високого рівня їх капіталізації. При цьому держава формує механізми зниження трансформаційних і трансакційних витрат в інвестиційних і господарських процесах у венчурному підприємництві, а також довгострокові стимули нарощування активності всіх мережевих спільнот, які беруть участь у забезпеченні розвитку та капіталізації венчурних компаній. Венчурне підприємництво та венчурне інвестування розвивається в тих країнах, де держава здійснює інституційне проектування центрів активізації соціаль-

[1] *Варналій З. С.* Економічна безпека України: проблеми та пріоритети зміцнення / З. С. Варналій, Д. Д. Буркальцева, О. С. Саєнко. – К. : Знання України, 2011. – 299 с.

но-економічного розвитку країни в усіх інституційних секторах економіки шляхом системного застосування й скоординованого поєднання інструментів державного фінансування та стимулювання всіх учасників мережевих спільнот, котрі розширюють попит на венчурну компанію на всіх етапах її життєвого циклу.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 9

1. Державні видатки країн – членів ЄС умовно можна охарактеризувати за декількома напрямами: соціальні, на регіональний розвиток, сільське господарство, екологію та інноваційний розвиток. Для економічно розвинутих країн (Бельгія, Швеція, Фінляндія, Норвегія, Австрія) характерні видатки на технологічний розвиток, виробництво наукомісткої продукції та піднесення регіонів. Такий розподіл можливий завдяки високому рівню життя населення й індексу розвитку людського потенціалу. Провідні країни у такий спосіб переходять на постіндустріальний етап розвитку, який характеризується новим рівнем освіти, прискоренням темпів проведення наукових досліджень та впровадження їхніх результатів, широким застосуванням інформаційних технологій. Серед менш технологічно розвинутих країн спостерігається тенденція до використання коштів бюджету ЄС на забезпечення певного рівня продовольчої безпеки, соціального розвитку суспільства, прав і свобод громадян та регіональний розвиток. Така політика сприяє рівномірному та збалансованому економічному зростанню країн ЄС та розбудові конкурентоспроможних національних економік.

2. За сучасних євроінтеграційних перспектив України особливої ваги набуває необхідність переосмислення пріоритетних напрямів бюджетної політики та підвищення її ефективності. Визначення пріоритетних галузей національної економіки дасть змогу збалансувати капітальні видатки та цілі бюджетної політики для підтримки базових конкурентоспроможних галузей: АПК, військово-промислового комплексу та оборони, транспортної інфраструктури та інноваційного розвитку. Досвід країн Європи щодо державної науково-технологічної й інноваційної політики доцільно використати для забезпечення готовності України до конкурентних умов у глобальному просторі.

3. В Україні на сьогодні немає стратегічного документа, що визначав би загальнодержавні пріоритети розвитку, на які мають бути спрямовані державні капітальні інвестиції. Визначені в загальнодержавних стратегіях цілі економічного розвитку є надто широкими, а галузеві стратегії передбачають тільки загальні плани, не вказуючи на конкретні пріоритети. Відсутність довгострокової програми капітальних інвестицій та пріоритетів капітальних видатків спричиняє системні проблеми, які зумовлюють неефективність використання обмежених бюджетних ресурсів. Для отримання позитивного економічного й соціального ефекту від капітальних вкладень в Україні на законодавчому рівні слід затвердити довгострокову і стійку систему пріоритетів національного розвитку.

4. До основних проблем інституційного забезпечення розподілу капітальних видатків та їх ефективного використання належать: короткостроковість перспективи планування бюджетного фінансування видатків розвитку; незатвердженість окре-

мих секторних стратегій розвитку і відсутність чітко визначених пріоритетів у окремих секторах; відсутність Національної програми капітальних інвестицій на середньо- та довгостроковий періоди з урахуванням загальнодержавних пріоритетів; недостатня координація між профільними міністерствами та урядовими органами щодо оцінювання й відбору для фінансування інвестиційних проектів; відсутність дієвої методики оцінювання капітальних проектів за пороговими значеннями їхньої вартості; незабезпеченість пріоритетності реалізовуваних проектів щодо нових.

5. Для розв'язання зазначених проблем важливо на законодавчому рівні затвердити пріоритети національного розвитку, на які можуть здійснюватися бюджетні видатки у середньостроковій перспективі. По суті, необхідно сформувати Національну програму капітальних інвестицій. Зважаючи на європейську практику капітального фінансування та з огляду на потенційні конкурентні переваги України, до основних пріоритетів зазначеної програми пропонуємо віднести модернізацію енергетики та енергозбереження, розвиток аграрного виробництва, оптимізацію інфраструктури, стимулювання розвитку територій. Виконання цих завдань має загальнонаціональне значення, але конкретні заходи з їх реалізації можуть здійснюватися в межах окремих регіонів. Європейська практика забезпечення ефективності використання бюджетних коштів на капітальні видатки вказує на необхідність створення спеціалізованих інституцій для управління капітальними видатками в регіонах. Зокрема, йдеться про регіональні фонди, які здійснюють різні інвестиційні проекти та цільові програми.

6. В Україні у структурі місцевих бюджетів слід суттєво посилити бюджет розвитку, видатки якого доцільно спрямовувати суто на напрями, визначені й закріплені в Національній програмі пріоритетів. Орієнтуючись на європейський досвід формування бюджету ЄС та національних бюджетів, взаємовідносини між державним і місцевими бюджетами можуть здійснюватись за подібною логікою: встановлення спільних пріоритетів розвитку й фінансування конкретних програм та проектів на місцях.

7. У результаті дослідження сучасних принципів державного інвестування та його нормативного забезпечення можна визначити такі недоліки:

– не створено структурованої та повної системи планування й управління державними інвестиціями;
– немає узгодженого юридичного визначення державного інвестиційного проекту, що призводить до різних підходів в управлінні проектами;
– внаслідок частої зміни урядом стратегії та напрямів створюються додаткові труднощі для установ, що впроваджують проекти і програми в умовах невизначеності;
– процес відбору надзвичайно заполітизований і недооцінюється в економічних показниках;
– не сформовано єдиного реєстру державних інвестиційних проектів (бази даних проектів), що перешкоджає отриманню повного уявлення про масштаби та сферу державної інвестиційної діяльності в Україні навіть на рівні центрального уряду;
– великим є обсяг нових проектів за значного недофінансування поточних.

8. З метою вдосконалення системи управління державними інвестиціями, визначення основних принципів і критеріїв прозорого формування та використання державних інвестицій, а також створення єдиної системи оцінювання, відбору і моніторингу державних інвестиційних проектів необхідно:

- у короткостроковій перспективі:
  - визначити в Законі України "Про інвестиційну діяльність" та Бюджетному кодексі України поняття "державний інвестиційний проект" і "державні капітальні вкладення";
  - розмежувати поняття "державне інвестування" і "державна підтримка";
  - створити єдину базу даних усіх державних інвестиційних проектів;
  - запровадити прозору процедуру визначення планових та прогнозних на наступні за плановим два бюджетні періоди обсягів державних капітальних вкладень на розроблення і реалізацію державних інвестиційних проектів із великою вартістю;
  - встановити процедуру включення капітальних вкладень, які спрямовуються на розроблення та реалізацію таких проектів, до Закону України про державний бюджет, передбачити необхідність аналізу та оцінювання результатів, отриманих від реалізації державних інвестиційних проектів;
- у середньостроковій перспективі:
  - створити єдину систему оцінювання, відбору й моніторингу інвестиційних проектів, реалізацію яких передбачається здійснювати шляхом державного інвестування і за допомогою державної підтримки та інтегрувати її до процесу бюджетного планування;
  - з метою забезпечення цілеспрямованої стратегії державного інвестування розробити методику середньострокового планування інвестицій на підставі єдиної бази даних державних інвестиційних проектів, що дало б можливість синхронізувати процес бюджетування з наявними і майбутніми інвестиційними пріоритетами;
  - розробити закон про управління державними інвестиціями, який би гармонізував усі закони, постанови та інші акти уряду у сфері управління державними інвестиціями.

9. З урахуванням зарубіжного досвіду для України можна запропонувати такі принципи оцінювання державних інвестиційних програм та проектів:

- багатокритеріальність відбору;
- диференціація критеріїв відбору за видами інвестиційних програм;
- урахування об'єктивних обмежень інвестиційної діяльності у межах галузі;
- забезпечення зв'язку інвестиційної програми з державною стратегією розвитку ключових підприємств або секторів економіки.

10. Відповідно до міжнародних стандартів розроблено та запропоновано методику оцінювання державних інвестиційних програм на підставі ранжування. Її основою є вилучення з розгляду проектів та програм, що не відповідають вимогам, які висувають уряд та стратегічний план розвитку галузі. Для відбору програм формуються обмеження у вигляді критеріїв, які обов'язково мають виконуватися. У результаті утворюється перелік програм, що відповідають критеріям. Методика також передбачає оцінювання соціального ефекту на основі очікуваних результатів реалізації програми.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналіз розподілу коштів державного бюджету на капітальні видатки / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень. – 2013. – Квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Analiz%20normativnyx%20aktiv/April%202013/Analysis_ukr.pdf.
2. База даних Міжнародної організації праці LABORSTA [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.laborsta.ilo.org.
3. *Базилевич В. Д.* Інституційний концепт модернізації фінансових інститутів / В. Д. Базилевич, В. Л. Осецький // Фінанси України. – 2013. – № 5. – С. 19–30.
4. *Боярко І. М.* Державні видатки в економіці країни : монографія / І. М. Боярко, Н. А. Дехтяр, О. В. Дейнека. – Суми : Корпункт, 2013. – 109 с.
5. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.
6. *Варналій З. С.* Економічна безпека України: проблеми та пріоритети зміцнення / З. С. Варналій, Д. Д. Буркальцева, О. С. Саєнко. – К. : Знання України, 2011. – 299 с.
7. Витримки з аналітичної роботи Проекту "Ключові особливості інноваційної політики як основи для розробки заходів з посилення інновацій, що сприятимуть наближенню України до конкурентоспроможної економіки знань – порівняння ЄС та України" / за ред. Г. Румпф, Дж. Строгілопулоса, І. Єгорова ; Київ, черв. 2011 р. – К. : Фенікс, 2011. – 99 с.
8. *Грудская К. Л.* Политика и технологии израильского хай-тека / К. Л. Грудская // Инновации. – 2011. – № 5. – С. 9–11.
9. Доклад о человеческом развитии 2011. Устойчивое развитие и равенство возможностей: лучшее будущее для всех / ПРООН ; пер. с англ. – М. : Весь мир, 2011. – 188 с.
10. Дорожня карта "Державна підтримка інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій" // Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=DerzhavnaReiestratsiiaInvestitsiinikhProektivTaProektnikh-investitsiinikhPropozitsii.
11. *Друкер П. Ф.* Управление в обществе будущего / П. Ф. Друкер ; пер. с англ. – М. : Вильямс, 2007. – 320 с.
12. Економічна складова Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: наслідки для бізнесу, населення та державного управління. – К. : Ін-т екон. досліджень і політ. консультацій, 2014. – 139 с.
13. *Емельянов Ю. С.* Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: зарубежный и российский опыт / Ю. С. Емельянов ; общ. ред. и предисл. С. Н. Сильвестрова. – М. : Либроком, 2012. – 256 с.
14. Європейська регіональна політика: натхнення для країн, що не входять до ЄС? Застосування принципів та обмін досвідом. – Брюссель : Європейська комісія, 2009. – 15 с.
15. *Жилінська О. І.* Державне фінансування і стимулювання розвитку венчурного інвестування у моделі відкритих інновацій / О. І. Жилінська // Бізнес-Інформ. – 2013. – № 6. – С. 330–337.
16. Законодавче регулювання інноваційної діяльності в Європейському Союзі та державах – членах ЄС / за ред. Г. Авігдора, Ю. Капіци. – К. : Фенікс, 2011. – 704 с.
17. Звіт Міністерства фінансів України "Про виконання Державного бюджету України за 2013 рік" // Міністерство фінансів України. – 2014. – 24 берез. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=397457&cat_id=53608.
18. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория : учебник / под ред. А. А. Аузана. – 2-е изд. – М. : Инфра-М, 2011. – 447 с.
19. *Каширин А. И.* Инновационный бизнес: венчурное и бизнес-ангельское инвестирование / А. И. Каширин, А. С. Семенов. – М. : Дело, 2013. – 260 с.

20. *Ленчук Е. Б.* Инвестиционные аспекты инновационного роста: мировой опыт и российские перспективы / Е. Б. Ленчук, Г. А. Власкин. – М. : Либроком, 2009. – 288 с.

21. *Луніна І. О.* Капітальні трансферти місцевим бюджетам: підходи до створення ефективної системи управління / І. О. Луніна // Фінанси України. – 2011. – № 2. – С. 24–34.

22. Мировая экономика: глобальные тенденции за 100 лет / под ред. И. С. Королева. – М. : Экономистъ, 2003. – 604 с.

23. Населення України за 2011 рік: демографічний щорічник / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrstat.gov.ua.

24. Наукова та інноваційна діяльність в Україні : стат. зб. – К. : ІВЦ Держстату України, 2012. – 305 с.

25. Основні пріоритети Спільної аграрної політики (САП) країн ЄС // Інститут розвитку аграрних ринків [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.amdi.org.ua/uk/home/amdi-news/21-news/300-the-main-priorities-of-the-common-agricultural-policy-cap-of-the-eu.html.

26. Питання Державного фонду регіонального розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 04.07.2012 № 656 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/656-2012-%D0%BF.

27. Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету : наказ Міністерства фінансів України від 12.03.2012 № 333 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0456-12.

28. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 13.11.2012 № 1279 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1022.9847.0.

29. Про затвердження переліку пріоритетних галузей економіки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 № 843-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/843-2013-%D1%80.

30. Про затвердження Положення про управління ризиками, пов'язаними з наданням державних гарантій, та розподіл таких ризиків між державою, кредиторами і позичальниками : постанова Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 131 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/131-2011-%D0%BF.

31. Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій : постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 № 650 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/650-2012-%D0%BF.

32. Про затвердження Порядку відбору проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів, для розроблення або реалізації яких надається державна підтримка : постанова Кабінету Міністрів України від 13.11.2013 № 835 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/835-2013-%D0%BF.

33. Про затвердження Порядку відбору, схвалення і реєстрації інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки та вимог до таких проектів : постанова Кабінету Міністрів України від 14.08.2013 № 715 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/715-2013-%D0%BF.

34. Про затвердження Порядку державного фінансування капітального будівництва : постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1764 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1764-2001-%D0%BF.

35. Про затвердження Порядку проведення державної експертизи інвестиційних програм (проектів) : постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2011 № 701 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/701-2011-%D0%BF.

36. Про затвердження Порядку та критеріїв оцінки економічної ефективності проектних (інвестиційних) пропозицій та інвестиційних проектів : постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 № 684 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/684-2012-%D0%BF.
37. Про затвердження Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів) : постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2011 № 520 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/520-2011-%D0%BF.
38. Про затвердження форми проектної (інвестиційної) пропозиції, на основі якої готується інвестиційний проект, для розроблення якого може надаватися державна підтримка, Порядку розроблення та форми інвестиційного проекту, для реалізації якого може надаватися державна підтримка : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 19.06.2012 № 724 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0709-10.
39. Про інвестиційну діяльність : закон України від 18.09.1991 № 1560-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1560-12.
40. Про Порядок проведення на конкурсних засадах оцінки та відбору інвестиційних проектів, що передбачають залучення коштів державного бюджету : постанова Кабінету Міністрів України від 25.11.1999 № 2145 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2145-99-%D0%BF.
41. Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць : закон України від 06.09.2012 № 5205-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5205-17.
42. Ризики післякризового розвитку фінансового сектору України: джерела, оцінки, інструменти стабілізації : аналіт. доп. / Я. В. Белінська, Д. С. Покришка, О. О. Молдован та ін. ; за ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2013. – 72 с.
43. *Роговский Е. А.* США: информационное общество (экономика и политика) / Е. А. Роговский. – М. : Международные отношения, 2008. – 408 с.
44. Становлення середнього класу: домінанта національної стратегії України / В. В. Баліцька, В. В. Близнюк, О. І. Крикун та ін. – К. : Четверта хвиля, 2009. – 640 с.
45. Україна: Оцінка управління державними інвестиціями / Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. – 2013. – 54 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/03/13/000356161_20130313154430/Rendered/PDF/756810UKRAINIA000PIM0Assessment0UKR.pdf.
46. *Феррис Т.* Управление государственными инвестициями: обзор опыта Ирландии по управлению государственными инвестициями с особым акцентом на проекты в транспортном секторе / Т. Феррис // Семинар по государственным инвестициям (Стамбул, 29 фев. 2008 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPPUBEXP/Resources/IstanbulWorldBanWorkshopFerrisFebRANSruEskender1.ppt.
47. Финансирование инновационного развития: сравнительный обзор опыта стран ЕЭК ООН в области финансирования предприятий на ранних стадиях развития. – Нью-Йорк ; Женева : ООН, 2007. – 113 с.
48. *Шакина Е. А.* Подходы к мониторингу и оценке бюджетных целевых программ / Е. А. Шакина, М. А. Исакин // Экономический анализ: теория и практика. – 2008. – № 10 (115). – С. 48–56.
49. *Шумпетер Й. А.* Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия / Й. А. Шумпетер ; предисл. В. С. Автономова ; пер. с нем. В. С. Автономова, М. С. Любского, А. Ю. Чепуренко ; пер. с англ. В. С. Автономова и др. – М. : Эксмо, 2007. – 864 с.
50. A Guide to Social Return on Investment / The SROI Network. – 2nd ed. – 2012. – Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.thesroinetwork.org/publications/doc_details/241-a-guide-to-social-return-on-investment-2012.

51. Budget 2013 in figures / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/figures/2013/2013_en.cfm.
52. Comission Regulation (EC, Euroatom) № 2342/2002 of 23 December 2002 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC, Euratom) № 1608/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities // Official Journal of the European Communities. – 2002. – Vol. 45. – L 357. – 31 Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002R2342&from=EN.
53. Council Regulation (EC, Euratom) № 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities // Official Journal of the European Communities. – 2002. – Vol. 45. – L 248. – 16 Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002R1605&from=EN.
54. EU Budget in my country / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/mycountry.
55. Euro Area Accounts. Integrated economic and financial accounts by institutional sector / Traders. – 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://traders.net.ua/load/obzory_po_ehkonomike_sng/14.
56. FY 2015: Capital Program And Financing Plan / New York State Division of the Budget. – NY, 2014. – 305 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://publications.budget.ny.gov/eBudget1415/capitalPlan/CapPlan.pdf.
57. Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Förderung von Risikokapitalinvestitionen in kleine und mittlere Unternehmen. 2006/C 194/02 // Amtsblatt Nr. C 194 vom 18.08.2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sfg.at.
58. *Marglin S.* The essentials of the UNIDO approach to benefit-cost Analysis:an introduction to the guidelines for project evaluation / S. Marglin. – Vienna : UNIDO, 1973. – 20 p.
59. OECD iLibrary: Statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd-ilibrary.org/sites/sti_scoreboard-2009-en.
60. OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dx.doi.org/10.1787/sti_scoreboard-2011-en.
61. *Saaty T.* Decision Making for Leaders: The Analytic Hierarchy Process for Decisions in a Complex World / T. Saaty. – Pittsburgh, PA : RWS Publications, 2001. – 323 p.
62. Selecting Priority Evaluation Questions [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7858&langId=en.
63. Social and Cost Benefit Analysis: UNIDO and LM Approach // Scribd. – 2010. – 28 Nov. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ru.scribd.com/doc/44200038/Unido-and-Lm-Approach2.
64. Technology and Innovation Report 2011: Powering Development with Renewable Energy Technologies. – N. Y. ; Geneva, 2011. – 151 p.
65. The Allocation of Public Capital Spending : Final Report // Forfàs. – 2004. – Aug. – 20 p.
66. The Central Intelligence Agency [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.cia.gov/index.html.
67. The Global Innovation Index 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.globalinnovationindex.org/gii.
68. The Oxford Dictionaries [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/capital-expenditure.
69. *Tuan M.* Measuring and/or Estimating Social Value Creation: Insights Into Eight Integrated Cost Approaches / M. Tuan // Bill & Melinda Gates Foundation Impact Planning and Improvement. – 2008. – 15 Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://evpa.eu.com/wp-content/uploads/2010/09/Measuring-social-value-creation-Bill-Gates.pdf.
70. WIPO Statistics Database [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.wipo.int/ipstats.

РОЗДІЛ

10 ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВЕКТОР МОДЕРНІЗАЦІЇ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ І ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ В УКРАЇНІ

10.1. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ ДЛЯ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ В УКРАЇНІ ЯК МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ ТА ПОСИЛЕННЯ ПІДЗВІТНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

10.1.1. Метод нарахування в бухгалтерському обліку державного сектору України: проблемні питання та шляхи їх вирішення

Достовірність інформації щодо бюджетних процесів ґрунтується на даних бухгалтерського обліку державного сектору. Традиційно в Україні, аналогічно іншим країнам, бюджетний облік розглядався як система відображення фінансових операцій держави (касових доходів і витрат), тобто операцій, пов'язаних із надходженням доходів та запозичень і витрачанням коштів. Тобто система обліку – це насамперед належна реєстрація економічних подій.

Зазвичай система бюджетування та сектору державного управління ґрунтувалася на обліку виконання бюджету, який зводився до державного обліку та будувався за тими самими принципами, за якими складався бюджет, тобто його основним завданням була фактична оцінка ступеня виконання бюджету. Водночас комерційний облік ще до XX ст. орієнтувався на оцінку ефективності роботи підприємства з одночасною прогнозною інформацією для розвитку комерції. На відміну від комерційного обліку, облік у державному секторі зводився до реєстрації касових потоків, тобто касових надходжень і касового вибуття.

Нині в будь-якій країні змінюються вимоги до дій і звітування органів державного управління. Ці вимоги формуються, виходячи з необхідності посилення відповідальності за ефективне управління фінансами. Здійснюється перехід від управління витратами до управління результатами та середньострокового бюджетування, орієнтованого на результат. За таких вимог система національного бухгалтерського обліку державного сектору повинна будуватися за іншими принципами та ґрунтуватися на інших методах обліку, тобто використовуваних комерційним обліком. Це

стосується методу нарахування, без якого в сукупності з іншими правилами, у тому числі побудови та використання бюджетної класифікації, плану рахунків, національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку, нормативної бази і т. ін., неможливо забезпечити прозорість бюджетного обліку та бюджетної звітності.

У процесі розроблення Міжнародних стандартів фінансової звітності у державному секторі (МСФЗДС) Міжнародною федерацією бухгалтерів були сформульовані чотири основних методи обліку:

– касовий, що передбачає реєстрацію всіх подій в обліку за рухом грошових коштів, тобто зводиться до обліку надходжень і вибуття грошових коштів за рахунками бюджету (при цьому жодні активи та зобов'язання, крім коштів бюджету, в бухгалтерському обліку не відображаються);
– модифікований касовий, що надає можливість реєстрації не тільки операцій руху грошових коштів бюджетів, а й додаткових активів і зобов'язань, для реєстрації яких вводяться додаткові рахунки;
– метод нарахування, за яким усі операції визначаються у момент їх виникнення та відбувається пропорційне списання активів на витрати протягом усього терміну корисного використання (наприклад, шляхом нарахування зносу основних засобів);
– модифікований метод нарахування, що передбачає реєстрацію операцій одразу під час здійснення, тобто доходи і витрати нараховуються й визнаються при здійсненні операції (при цьому не нараховується амортизація, нефінансові активи і активи одразу після придбання списуються на витрати).

У табл. 10.1 відображено результати проведених досліджень із метою визначення методу ведення бухгалтерського обліку в різних країнах. Для цього було встановлено п'ять об'єктів для застосування методу ведення бухгалтерського обліку: органи казначейства – при виконанні державного та місцевих бюджетів; бюджетні установи – при виконанні кошторисів; фонди соціального та медичного страхування. Методи ведення бухгалтерського обліку поділено на три групи: касовий, модифікований касовий, метод нарахування або модифікований метод нарахування (виокремлено в одну групу у зв'язку з великою кількістю подібних рис). У самостійну групу об'єднано країни, у нормативних документах яких метод ведення бухгалтерського обліку не зазначається (у фондах соціального забезпечення – Туреччина (0,3 %); медичного страхування – Грузія, Таджикистан, Туреччина (20 %)).

Отже, країни використовують касовий і модифікований касовий методи при виконанні (кількість країн і відсоток):

– державного бюджету – 11 (61,1 %);
– місцевого бюджету – 9 (55,5 %) і 1 (5,5 %);
– кошторисів бюджетних установ – 3 (16,7 %) і 3 (16,7 %);
– фондів соціального страхування – 6 (22,2 %) і 9 (37 %) і, відповідно, медичного страхування – 3 (20 %) і 4 (26,6 %).

Метод нарахування або модифікований метод нарахування використовують майже всі країни при виконанні кошторисів у бюджетних установах (66,6 %) і частково при виконанні державного (38,9 %) та місцевих бюджетів (39 %), а також фондів соціального (40,5 %) та медичного (33,4 %) страхування.

Таблиця 10.1

Узагальнена інформація щодо методу ведення бухгалтерського обліку в різних країнах, *кількість країн (частка)*

Орган	Касовий метод	Модифікований касовий метод	Метод нарахування або модифікований метод нарахування	Не зазначається
Казначейство при виконанні державного бюджету	11 (61,1 %) Білорусь, Хорватія, Грузія, Казахстан, Киргизія, Македонія, Молдова, Росія, Сербія, Таджикистан, Узбекистан		7 (38,9 %) Албанія, Азербайджан, Боснія і Герцеговина, Македонія, Болгарія, Туреччина, Україна	
Казначейство при виконанні місцевих бюджетів	9 (55,5 %) Білорусь, Грузія, Казахстан, Киргизія, Македонія, Росія, Сербія, Таджикистан, Узбекистан	1 (5,5 %) Азербайджан	7 (39 %) Албанія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Молдова, Туреччина, Україна	
Бюджетні установи при виконанні кошторисів	3 (16,7 %) Казахстан, Македонія, Сербія	3 (16,7 %) Азербайджан, Грузія, Росія	12 (66,6 %) Албанія, Білорусь, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Киргизія, Молдова, Македонія, Таджикистан, Туреччина, Україна, Узбекистан	
Фонди соціального страхування	6 (22,2 %) Грузія, Македонія, Росія, Сербія, Таджикистан, Узбекистан	9 (37 %) Албанія, Азербайджан, Казахстан, Молдова, Болгарія, Азербайджан, Сербія, Грузія, Казахстан	11 (40,5 %) Азербайджан, Казахстан, Молдова, Албанія, Болгарія, Хорватія, Киргизія, Україна, Македонія, Боснія і Герцеговина, Хорватія	1 (0,3 %) Туреччина
Фонди медичного страхування	3 (20 %) Македонія, Росія, Сербія	4 (26,6 %) Албанія, Азербайджан, Казахстан, Молдова	4 (33,4 %) Боснія і Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Киргизія	3 (20 %) Грузія, Таджикистан, Туреччина

Складено за: Опитування казначейської практикуючої спільноти про бухгалтерський облік і фінансову звітність у державному секторі // PEMPAL. – 2012. – Жовт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/11/tcop-survey-report-oct-2012_rus.pdf.

Успішному впровадженню методу нарахування в бухгалтерському обліку суб'єктів господарювання та державного сектору в Україні сприяють прозорість, достовірність та об'єктивність бюджетно-податкової політики й підвищення відповідальності осіб за виконання покладених на них функцій. Результати проведеного дослідження свідчать, що необхідно насамперед розробити План заходів із впровадження методу нарахування у розрізі об'єктів обліку. З цією метою слід внести уточнення до нормативно-правової бази здійснення господарських операцій відповідно до затверджених НП(С)БОДС. Чинна нормативно-правова база за всіма об'єктами бухгалтерського обліку не відповідає принципам застосування методу нарахування. Крім того, доцільно створити типову кореспонденцію Єдиного плану рахунків (ЄПР) і методичні рекомендації щодо його застосування, інструкцію з бюджетного обліку і складання бюджетної звітності, методичні рекомендації щодо застосування НП(С)БОДС, зміст яких би передбачав відповідні правила та процедури з їх впровадження.

З огляду на великий обсяг підготовчої (організаційної, методичної) роботи з переходу на метод нарахування при формуванні державного та місцевих бюджетів України на всіх рівнях, вважаємо за доцільне здійснювати цей перехід поступово. Реалізація методу нарахування в бухгалтерському обліку державного сектору залежить від використання передусім термінології відповідно до Глосарія термінів МСФЗДС (далі – Глосарій) у збірнику "Міжнародні стандарти фінансової звітності державного сектору" (видано у 2010 р., офіційний переклад – 2012 р.). Для наближення національної термінології до міжнародної необхідно поступово вводити її, зокрема, до Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні"[1], затверджених НП(С)БОДС[2], інших нормативно-правових документів[3] щодо ведення бухгалтерського обліку.

Детальний аналіз положень Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" свідчить про необхідність введення окремих еконо-

[1] Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : закон України від 16.07.1999 № 996-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-14.

[2] Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку державного сектору 101 "Подання фінансової звітності" : затв. наказом Міністерства фінансів України від 28.12.2009 № 1541 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?&cat_id=83023&stind=11; Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 121 "Основні засоби" : затв. наказом Міністерства фінансів України від 12.10.2010 № 1202 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?&cat_id=83023&stind=11; Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 124 "Доходи" : затв. наказом Міністерства фінансів України від 24.12.2010 № 1629 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=83023.

[3] Порядок ведення органами Міністерства доходів і зборів України оперативного обліку податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, інших платежів, які сплачуються під час митного оформлення товарів : затв. наказом Міністерства доходів і зборів України від 05.12.2013 № 765 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0217-14.

мічних категорій, які сприяють правильному розумінню застосування методу нарахування, зокрема: "методу обліку", "касового методу", "модифікованого касового методу", "методу нарахування", "модифікованого методу нарахування" (Розділ I, ст. 1 "Визначення термінів").

В умовах глобалізації фінансових ринків, створення транснаціональних корпорацій актуалізуються проблеми гармонізації національних систем бухгалтерського обліку, особливо бухгалтерської звітності, із системами інших країн.

Результати проведених досліджень щодо наявності та розроблення стандартів бухгалтерського обліку в державному секторі наведено в табл. 10.2.

Отже, у чотирьох країнах стандарти повністю розроблені й затверджені (22,2 %), у чотирьох – у процесі розроблення й частково затверджені (22,2 %), у 3 – у процесі розроблення, але не затверджені (16,7 %), у 5 – розроблення стандартів планується в майбутньому, але ще не розпочалося (27,8 %). До держав, в яких стандарти розроб-

Таблиця 10.2

Наявність та стан розроблення стандартів бухгалтерського обліку в державному секторі

Країна	Стандарти			Розроблення стандартів планується, але ще не розпочалося	Стандартів немає і їх розроблення не планується
	повністю розроблені та затверджені	у процесі розроблення, частково затверджені	у процесі розроблення, затверджених стандартів немає		
Албанія	x				
Азербайджан	x				
Білорусь		x			
Боснія та Герцеговина				x	
Болгарія					
Хорватія				x	
Грузія				x	
Казахстан	x				
Киргизія			x		
Македонія		x			
Молдова				x	
Росія			x		
Сербія		x			
Таджикистан				x	
Туреччина		x			
Україна	x				
Узбекистан			x		
	4 (22,2 %)	4 (22,2 %)	3 (16,7 %)	5 (27,8 %)	0

Складено за: Опитування казначейської практикуючої спільноти про бухгалтерський облік і фінансову звітність у державному секторі // PEMPAL. – 2012. – Жовт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/11/tcop-survey-report-oct-2012_rus.pdf.

лені та затверджені, належать: Албанія, Азербайджан, Казахстан та Україна, що свідчить про значну роботу в цих країнах, спрямовану на реформування бухгалтерського обліку в державному секторі.

Для визначення підстави застосування стандартів у державному секторі наведена інформація (табл. 10.3) з метою з'ясування: повної відповідності національних стандартів міжнародним, тобто без змін; розроблення національних стандартів на підставі міжнародних (зі змінами); наявності національних стандартів, не пов'язаних із міжнародними.

Наведена інформація свідчить, що із 15 досліджуваних країн національні стандарти цілком відповідають міжнародним у 4 країнах (25 %); національні стандарти розроблені на основі міжнародних (зі змінами) – у 10 (68,7 %); національні стандарти не пов'язані з міжнародними – тільки в Білорусі. Тобто переважно країни розробляють національні стандарти на підставі міжнародних. Україна також належить до таких країн, оскільки в національних стандартах обов'язково мають ураховуватися національні особливості.

Таблиця 10.3

Підстава для застосування або розроблення стандартів бухгалтерського обліку в державному секторі

Країна	Повна відповідність (як національні використовуються міжнародні стандарти без змін)	Національні стандарти	
		розроблені (розробляються) на підставі міжнародних зі змінами	не пов'язані з міжнародними
Албанія		x	
Азербайджан		x	
Білорусь			x
Боснія і Герцеговина	x		
Хорватія		x	
Грузія		x	
Казахстан	x		
Киргизія	x		
Македонія	x		
Росія		x	
Сербія		x	
Таджикистан		x	
Туреччина		x	
Україна		x	
Узбекистан		x	
	4 (25 %)	10 (68,7 %)	1 (6,3 %)

Складено за: Опитування казначейської практикуючої спільноти про бухгалтерський облік і фінансову звітність у державному секторі // PEMPAL. – 2012. – Жовт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/11/tcop-survey-report-oct-2012_rus.pdf.

З метою приведення національної системи бухгалтерського обліку у відповідність із вимогами ринкової економіки й зближення з міжнародними стандартами фінансової звітності на підставі постанови Кабінету Міністрів України[1] розроблено 19 національних стандартів бухгалтерського обліку.

Під час дослідження проаналізовано зміст окремих стандартів, наприклад, НП(С)БОДС 101 "Подання фінансової звітності", та здійснено порівняння розроблених і затверджених НП(С)БОДС 124 "Доходи" з МСФЗДС 9 "Дохід від операцій обміну" та МСФЗДС 23 "Дохід від необмінних операцій". За результатами аналізу і порівняння, на наш погляд, необхідно внести доповнення до:

– НП(С)БОДС 101 "Подання фінансової звітності" – щодо мети складання фінансової звітності, зокрема "…надання користувачам для прийняття рішень повної, правдивої та неупередженої інформації про фінансовий стан, результати діяльності та рух коштів ***для прийняття та оцінки ними економічних рішень про розподіл ресурсів суб'єктів державного сектору та бюджету"***;
– НП(С)БОДС 124 "Доходи" (табл. 10.4) стосовно посилання на визначення доходів на підставі принципу нарахування; складу термінів, які не враховано порівняно з міжнародною практикою (дохід, справедлива вартість, умови передачі (трансферту) активів, контроль над активом, сплачені через податкову систему витрати, штрафи, обмеження на передані активи, податкові пільги, податки); вилучення надходжень бюджетних асигнувань у складі доходів від обмінних операцій; визнання доходом збільшення чистих активів у результаті необмінних операцій (надходження авансових платежів).

Важливе значення для достовірного, повного й об'єктивного висвітлення інформації про надходження платежів до бюджету має обґрунтовано побудований (організаційно та методично) облік податків, зборів та обов'язкових платежів. На сьогодні фіскальні органи України керуються Порядком ведення органами Міністерства доходів і зборів України (нині – Державна фіскальна служба України) оперативного обліку податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, інших платежів, які сплачуються під час митного оформлення товарів (далі – Порядок). Детальний аналіз його змісту свідчить, що "звітність і зведена інформація про нарахування та надходження податків, зборів, митних платежів, коштів передоплати, єдиного внеску, податковий борг, недоїмку із сплати єдиного внеску, відшкодування податку на додану вартість, результати перевірочної роботи, розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу), надміру сплачених сум платежів та єдиного внеску здійснюється за даними оперативного обліку".

На нашу думку, ***необхідно відображати зазначену інформацію в системі не оперативного, а бухгалтерського обліку.***

Із введенням у дію НП(С)БОДС 121 "Основні засоби" виникає потреба в нарахуванні амортизації (ця операція дотепер не здійснювалася). У зв'язку з цим слід

[1] Про затвердження Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2007 № 34 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/34-2007-%D0%BF.

Таблиця 10.4

Порівняння МСФЗДС 9 "Дохід від операцій обміну" й МСФЗДС 23 "Дохід від необмінних операцій" з НП(С)БОДС 124

МСФЗДС	НП(С)БОДС	Розбіжності
Застосовується суб'єктом господарювання, який складає та подає фінансові звіти за принципом нарахування, в обліку доходу, що виникає від операцій і подій обміну та доходу від необмінних операцій	Застосовуються суб'єктами державного сектору для обліку інформації про доходи від обмінних і необмінних операцій	Відсутність у НП(С)БОДС посилання на принцип нарахування
Склад термінів: – дохід, справедлива вартість; – умови передачі (трансферту) активів, контроль над активом, операції обміну, сплачені через податкову систему витрати, штрафи, необмінні операції, обмеження на передані активи (цільове призначення переданих активів), податкові пільги, податкова подія, податки, трансферти	Склад термінів: бюджетне асигнування, відсотки, дебіторська заборгованість, дивіденди, необмінна операція, обмінна операція, цільове призначення переданих активів, податкова подія, роялті, трансферти	Невідповідність складу визначених термінів
Дохід від операцій і подій обміну: доходи від надання послуг; від реалізації товарів; від використання іншими сторонами активів суб'єкта господарювання, які приносять проценти, роялті та дивіденди	Доходи від обмінних операцій: бюджетне асигнування; доходи від надання послуг (власні надходження), доходи від продажу; доходи від відсотків, роялті та дивідендів; інші доходи від обмінних операцій	Відсутність бюджетних асигнувань у складі доходів від обмінних операцій у НП(С)БОДС
Необмінні операції, що включають: податки і трансферти (грошові та негрошові), у тому числі гранти, списання боргів, штрафи, надання нерухомості, подарунки, пожертви, а також товари й послуги в натуральній формі	Доходи від необмінних операцій охоплюють: – податкові надходження: загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі); – неподаткові надходження (адміністративні збори та платежі); трансферти та кошти, що отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб і від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів; – надходження до державних цільових фондів; зобов'язання, що не підлягають погашенню	Відсутність неподаткових надходжень у складі необмінних операцій МСФЗДС
Коли внаслідок необмінної операції суб'єкт господарювання визнає збільшення чистих активів, він визнає дохід	Авансові платежі, отримані відповідно до законодавства, не визнаються доходом. Такі надходження відображаються як збільшення активу (грошові кошти на рахунках) і збільшення зобов'язань	У міжнародних стандартах авансові платежі визнаються доходом

Складено автором.

розробити та затвердити Норми амортизаційних відрахувань на основні засоби в державному секторі та Методичні рекомендації щодо їх застосування.

Реалізація сприятиме покроковому впровадженню методу нарахування в державному секторі України, зокрема шляхом:

– внесення змін до: термінології в Законі України "Про бухгалтерський облік і фінансову звітність в Україні" та затверджених НП(С)БОДС щодо методів ведення бухгалтерського обліку; НП(С)БОДС 101 "Подання фінансової звітності" стосовно мети складання фінансової звітності та НП(С)БОДС 124 "Доходи" – складу доходів; Порядку – щодо застосування не оперативного, а бухгалтерського обліку;
– розроблення Плану заходів з упровадження методу нарахування у розрізі об'єктів обліку; типової кореспонденції Єдиного плану рахунків і Методичних рекомендацій щодо його застосування; Інструкції з бюджетного обліку і складання бюджетної звітності; Методичних рекомендацій із застосування НП(С)БОДС; Норм амортизаційних відрахувань на основні засоби в державному секторі та Методичних рекомендацій щодо їх застосування.

10.1.2. План рахунків бухгалтерського обліку в контексті економічної класифікації відповідно до вимог IMF GFSM 2001

В умовах міжнародної інтеграції та глобалізації економіки посилюється увага до проблем уніфікації статистики, зокрема систем макроекономічного обліку. Гармонізація та стандартизація – основні напрями такої уніфікації. Одним із найактуальніших завдань в Україні є приведення системи державної статистики у відповідність із вимогами ринкової економіки та загальновизнаними міжнародними стандартами.

Стрімкий розвиток міжнародних економічних відносин ставить нові вимоги до порівнянності статистичних даних різних країн. Чимало таких завдань виконуються міжнародними організаціями, такими як ООН, Євростат, Міжнародний валютний фонд (МВФ) тощо. Їхня діяльність сьогодні спрямована на розв'язання нових обліково-статистичних проблем міжнародного рівня. Обліково-статистична система України має відповідати вимогам цих міжнародних організацій, що й визначає напрями її вдосконалення.

Гармонізація системи статистики державних фінансів потребує повної відповідності та узгодженості, дотримання загальноприйнятих принципів складання звітності групою країн чи їх об'єднаннями, наприклад, країнами ЄС. Гармонізація передбачає поєднання та взаємну відповідність законодавства країн щодо регулювання бухгалтерського обліку і статистики та допускає існування в кожній країні своєї моделі організації обліку і системи стандартів. Головне її завдання полягає в тому, щоб вони суттєво не відрізнялися від аналогічних стандартів інших країн – членів Співтовариства, тобто перебували в гармонії. Таким шляхом пішли країни ЄС, у яких загальні підходи й вимоги до методології та організації всіх рівнів обліку, як макроекономічного, так і бухгалтерського, визначаються низкою нормативних актів, обов'язкових для виконання в усіх країнах-членах. Прикладами є: Директива "Про

статистику ЄС" від 17.02.1997 № 322, Директива "Про Європейську систему національних і регіональних рахунків" від 25.06.1996 № 2223. Європейська система рахунків (ЄСР – 1995) є прикладом уніфікації регіонального рівня. Зокрема, ст. 1 Директиви 332 передбачено, що для забезпечення порівнянності результатів статистика ЄС повинна формуватися на підставі уніфікованих стандартів, що базуються на належним чином обґрунтованих гармонізованих методах. На жаль, законодавство України не встановлює таких норм, як і принципів неупередженості, надійності, об'єктивності, наукової незалежності, ефективності витрат та конфіденційності, яким має відповідати статистика ЄС (ст. 285 Договору про заснування ЄС).

Принципи побудови системи статистики державних фінансів, методологічні засади та практичні прийоми статистичного вивчення структури державних фінансів визначено в офіційних виданнях МВФ та ЄС.

Інформацію про операції суб'єктів державного сектору впорядковують за допомогою класифікацій, що дає змогу проаналізувати, яким чином потреби державного управління у видатках та кредитах можна задовольнити за рахунок наявних фінансових ресурсів, без залучення позикових коштів або коштів, нагромаджених у попередні періоди. Цей принцип покладено в основу класифікацій державного бюджету.

У результаті класифікації встановлюється подібність між операціями державного управління та групуються сотні й тисячі окремих операцій та програм у відносно однорідні категорії, котрі допомагають виявити характер, структуру та економічний вплив таких показників, як доходи, отримані офіційні трансфери, видатки, кредитування за вирахуванням погашення, фінансування і борг.

Бюджетна класифікація використовується для складання й виконання державного та місцевих бюджетів, звітування про їх виконання, здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів, проведення фінансового аналізу, а також забезпечення загальнодержавної і міжнародної порівнянності бюджетних показників.

Складові бюджетної класифікації унаочнено на рис. 10.1.

Доходи державного та місцевих бюджетів класифікуються за такими розділами: податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; трансферти.

Податковими надходженнями визнаються передбачені законодавством України загальнодержавні й місцеві податки, збори та інші обов'язкові платежі. До неподаткових надходжень відносять доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори й платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу; надходження від штрафів та фінансових санкцій; інші неподаткові надходження. Трансферти – це кошти, отримані від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших країн або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі. Вперше трансферти включені до доходів бюджету на рівні законодавчого акта – Бюджетного кодексу України.

Видатки бюджету класифікують за: функціями, з виконанням яких вони пов'язані (функціональна класифікація); економічною характеристикою операцій,

Рис. 10.1. **Структура бюджетної класифікації**

Складено автором.

при проведенні яких здійснюються ці видатки (економічна класифікація); ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація); бюджетними програмами (програмна класифікація).

Функціональна класифікація дає змогу відстежувати й аналізувати динаміку зміни державних видатків різного призначення та прогнозувати наступні видатки. Вона має такі рівні деталізації: розділи, в яких визначаються видатки бюджетів на здійснення відповідно загальних функцій держави, АР Крим, органів місцевого самоврядування; підрозділи та групи, в яких конкретизується спрямування бюджетних коштів на виконання відповідно функцій держави, АР Крим чи органів місцевого самоврядування. Наприклад, розділом функціональної класифікації є Освіта (0900), підрозділом – вища освіта (0940), групами – вищі навчальні заклади I та II рівнів акредитації (0941) та вищі навчальні заклади III та IV рівнів акредитації (0942). Запровадження з 2002 р. нової функціональної класифікації видатків бюджету мало на меті приведення її у відповідність із міжнародними стандартами, зокрема класифікацією функцій управління (КФУ), опублікованою статистичним відділом ООН.

Економічна класифікація видатків деталізує використання коштів за їхніми предметними ознаками.

Відомча класифікація визначає перелік головних розпорядників бюджетних коштів. На її основі Державна казначейська служба України веде реєстр усіх розпорядників бюджетних коштів. Завданнями цієї класифікації є оптимізація кількості головних розпорядників, поліпшення бюджетного планування та побудова підзвітності системи державного управління.

Програмна класифікація видатків бюджету застосовується при формуванні бюджету за програмно-цільовим методом на підставі бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів. Планування видатків із застосуванням цього

методу передбачає розроблення, аналіз та добір програм на стадії стратегічного планування. Кожна програма має чітку мету реалізації, завдання, терміни та етапи виконання.

Система класифікацій, з урахуванням вимог МВФ, містить такі розділи:

А. Класифікація доходів і отриманих офіційних трансферів;

Б. Класифікація видатків і кредитування за вирахуванням погашення;

В. Класифікація операцій фінансування бюджетного дефіциту;

Г. Класифікація державного боргу.

Класифікація доходів і отриманих офіційних трансферів містить такі статті: загальні доходи й отримані офіційні трансфери. До загальних доходів належать поточні доходи та доходи від операцій з капіталом. Поточні доходи формуються з податкових та неподаткових надходжень. До податкових надходжень належать: податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості; відрахування на соціальне страхування; податки на фонд заробітної плати і робочу силу; податки на власність; внутрішні податки на товари та послуги; податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції; інші податки.

У міжнародних стандартах зі статистики та обліку застосовуються дві класифікації податкових платежів: статистики державних фінансів (СДФ) і системи національних рахунків (СНР).

СДФ розроблена Міжнародним валютним фондом і використовується для задоволення потреб державних фінансів, аналізу та розроблення державної фінансової політики. Податки в ній групуються за однією ознакою – "тип податку". Ця ознака визначається видом діяльності або податковою базою, для якої використовують суму доходу, виторгу, виплаченої заробітної плати, вартість майна, величину імпорту. В результаті утворюються такі групи податків:

1) прибуткові податки;
2) внески до фонду соціального забезпечення;
3) податки на заробітну плату і робочу силу;
4) періодичні податки на вартість;
5) податки на товари і послуги;
6) податки на операції в міжнародній торгівлі;
7) інші податки.

Класифікація податків у СНР виходить із потреб економіки загалом. В її основу покладено такі ознаки: а) тип податку, визначений у СДФ; б) тип інституційної одиниці, що сплачує податок (домашнє господарство, державне підприємство, комерційна організація); в) обставини, за яких сплачується податок (продукція вироблена, імпортована, підготовлена на експорт). Згідно із сукупністю ознак утворюються групи податків:

1) виробничі (обов'язкові платежі, якими обкладаються товари і послуги у зв'язку з виробництвом);
2) прибуткові (податки за володіння фактором виробництва – робочою силою, власністю, землею);
3) на капітал, нерегулярні збори з вартості майна, активів.

Класифікація видатків і кредитування за вирахуванням погашення ґрунтується на двох основних ознаках:

– призначення або функція, з виконанням якої пов'язані видатки (функціональна класифікація);
– економічна характеристика операцій, що обумовлюють ці видатки (економічна класифікація).

Функціональна класифікація видатків та кредитування за вирахуванням погашення охоплює видатки за такими напрямами: державні послуги загального характеру; оборона; громадський порядок та безпека; освіта; охорона здоров'я; соціальне страхування та соціальне забезпечення; житлово-комунальне господарство; організація відпочинку й діяльність у сферах культури та релігії; паливно-енергетичний комплекс; сільське господарство, лісове господарство, рибальство та полювання; добувна промисловість та корисні копалини (за виключенням палива); обробна промисловість; будівництво; транспорт і зв'язок; інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю; видатки, не віднесені до основних груп.

У функціональній класифікації видатків бюджету можна виокремити чотири категорії:

– державні послуги загального призначення;
– суспільні та соціальні послуги;
– державні послуги, пов'язані з економічною діяльністю;
– інші функції.

Класифікація видатків та кредитування за вирахуванням погашення відповідно до економічних характеристик цих двох категорій (економічна класифікація) визначає види операцій, використовуваних органами державного управління для виконання їхніх функцій, а також вплив цих операцій на ринок товарів і послуг, фінансовий ринок, розподіл доходів в інших секторах економіки.

Міжнародний валютний фонд рекомендує дві класифікації операцій фінансування бюджетного дефіциту: за типом кредитора та боргового зобов'язання. Кредитори або власники боргових зобов'язань класифікуються за однорідністю економічної поведінки, що дає змогу отримувати інформацію про ймовірний вплив на економіку. Схематично класифікацію операцій фінансування бюджетного дефіциту за типом кредитора можна подати так: загальне фінансування, яке охоплює фінансування внутрішнє (надходження від інших частин сектору державного управління; від органів грошово-кредитного регулювання; від депозитних банків; інше внутрішнє фінансування та коригування) і зовнішнє (надходження від міжнародних організацій економічного розвитку; від зарубіжних закладів управління; інше зовнішнє запозичення та зміни в обсягах готівкових грошових засобів, депозитів та цінних паперів, призначених для управління ліквідністю).

Класифікація операцій фінансування побудована таким чином, щоб показати джерела надходжень фінансових засобів, необхідних для покриття дефіциту сектору державного управління, а також використання коштів, утворених у результаті перевищення доходів над видатками. Класифікація операцій фінансування бюджетного дефіциту за типом боргового зобов'язання дає змогу отримувати інформацію про способи фінансування дефіциту або розподілу фінансових ресурсів, сформованих внаслідок перевищення доходів над видатками.

Загальна схема такої класифікації має структуру, аналогічну класифікації операцій фінансування бюджетного дефіциту за типом кредитора. Тобто загальне фінансування охоплює внутрішнє та зовнішнє фінансування. До першого належать: довгострокові облігації; короткострокові облігації та векселі; довгострокові позики, не віднесені до інших категорій; короткострокові позики й аванси, не включені до інших категорій; інші зобов'язання та зміни в обсягах готівкових грошових коштів, депозитів та цінних паперів, призначених для управління ліквідністю. Зовнішнє фінансування містить: довгострокові облігації; короткострокові облігації та векселі; довгострокові позики, не віднесені до інших категорій; короткострокові позики й аванси, не включені до інших категорій; інші зобов'язання та зміни в обсягах готівкових грошових коштів, депозитів і цінних паперів, призначених для управління ліквідністю.

Дані про надходження від розміщення кожного типу боргового зобов'язання відображають фактично отримані засоби, тобто ціну емісії.

У розглянутій класифікації розрізняють запозичення у формі позик, що не призначені для обігу, і запозичення у формі цінних паперів. Виокремлюються короткой довгострокове запозичення (до року і більше року), передбачена окрема категорія для інших зобов'язань. Статистика державного боргу повинна охоплювати сектор державного управління загалом, центральний уряд, територіальні органи управління, місцеві органи влади. Державний борг статистично визначається сумарними визнаними прямими зобов'язаннями органів управління перед іншими секторами економіки або рештою країн світу. Зобов'язання обслуговуються через виплату процентів і можуть зменшуватись, коли погашається основна сума боргу. Статистика також показує:

– безстрокові зобов'язання, за якими сплачуються тільки проценти, але не платежі в рахунок погашення основної суми боргу;
– безстрокові зобов'язання, якщо тільки залишається чинною вимога про виплату основної суми боргу.

Найважливішою класифікацією державного боргу є класифікація за типом держателів боргових зобов'язань, тобто за типом кредитора. Загальна сума боргу складається з внутрішнього та зовнішнього боргу. Внутрішній борг охоплює заборгованість перед: іншими частинами сектору державного управління; органами грошово-кредитного регулювання; депозитними банками; іншу внутрішню заборгованість та коригування, пов'язане з різницями у вартісних оцінках. До зовнішнього боргу входить заборгованість перед: міжнародними організаціями економічного розвитку; зарубіжними органами управління; інша зовнішня заборгованість та коригування, пов'язане з різницями у вартісних оцінках.

Щоб запобігти повторному рахунку, до внутрішнього боргу (або його окремих позицій) не включають боргові зобов'язання іншим частинам сектору державного управління (окремим його рівням або сектору загалом). Рекомендується утворювати довідкові статті, наприклад: внутрішній борг, що погашається в іноземній валюті; внутрішній борг, який погашається в національній валюті, та ін. Додатковими класифікаціями можуть бути класифікації непогашеного боргу за секторами і підсекторами економіки, за типом боргового зобов'язання.

Доходи бюджету в більшості країн класифікуються за джерелами й видами. Доходи від державних підприємств та майна зазвичай відображаються в різних кошторисах.

Існують також інші види класифікацій доходів, наприклад, юридична та фінансова. Юридична класифікація поділяє доходи за способом їх отримання:

– з примусу держави – податки, збори;

– без використання сили держави – плата за послуги, доброчинні внески.

Фінансова класифікація виходить із поділу доходів на безповоротні, або постійні (наприклад, податки), та тимчасові (зокрема позики).

У бюджетній практиці застосовуються також різні системи класифікацій видатків:

– міністерська (відомча);

– предметна;

– економічна;

– змішана.

Чинна в Україні бюджетна класифікація, запроваджена в 1998 р., побудована з використанням досвіду аналогічних класифікацій інших країн, де враховані рекомендації міжнародних фінансових організацій і національна специфіка. Загальні принципи побудови бюджетної класифікації закріплені законодавством.

У бухгалтерському обліку національна класифікація доходів і отриманих офіційних трансферів застосовується в такому розрізі:

1. Сукупні доходи, офіційні трансфери та державні цільові фонди (п. 2 + п. 7 + п. 8)
2. Сукупні доходи (п. 3 + п. 6).
3. Поточні доходи (п. 4 + п. 5).
4. Податкові надходження.
5. Неподаткові надходження.
6. Доходи від операцій з капіталом.
7. Офіційні трансфери.
8. Державні цільові фонди.

Укрупнена схема функціональної класифікації видатків бюджету має такий вигляд:

1. Державне управління.
2. Судова влада.
3. Міжнародна діяльність.
4. Фундаментальні дослідження і сприяння науково-технічному прогресу.
5. Національна оборона.
6. Правоохоронна діяльність і забезпечення безпеки держави.
7. Освіта.
8. Охорона здоров'я.
9. Соціальний захист.
10. Житлово-комунальне господарство.
11. Культура і мистецтво.
12. Засоби масової інформації.
13. Фізична культура і спорт.
14. Промисловість і енергетика.

15. Будівництво.
16. Сільське господарство, лісове господарство, рибальство і мисливство.
17. Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації, інформатика.
18. Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю.
19. Заходи, пов'язані з ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи та соціальним захистом населення.
20. Охорона навколишнього середовища та ядерна безпека.
21. Попередження та ліквідація надзвичайних ситуацій і наслідків стихійного лиха.
22. Поповнення державних запасів і резервів.
23. Обслуговування державного боргу.
24. Державні цільові фонди (за винятком Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення).
25. Видатки, не віднесені до основних груп.

Українські класифікації фінансування дефіциту бюджету ґрунтуються на міжнародних класифікаціях. Величина фінансування збігається з величиною дефіциту державного бюджету, але має протилежний знак. Її можна обчислити за формулою:

$$F = Z - P - V + G,$$

де: F – фінансування бюджетного дефіциту; Z – запозичення закладами державного управління; P – погашення боргу; V – чисте придбання вимог до інших секторів; G – чисте зменшення залишків грошових коштів за звітний період.

Дефіцит зведеного бюджету України фінансується за рахунок кредитів Національного банку України, облігацій державної внутрішньої позики і зовнішніх джерел фінансування.

Схема вітчизняної класифікації операцій фінансування бюджетного дефіциту за типом кредитора має такий вигляд:

1. Загальне фінансування (п. 2 + п. 3).
2. Внутрішнє фінансування:
2.1. Фінансування за рахунок позик банківських установ: НБУ, інших банків.
2.2. Інше внутрішнє фінансування: за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку; за рахунок випуску цінних паперів; інше внутрішнє фінансування.
2.3. Надходження від приватизації державного майна.
2.4. Фінансування за рахунок залишків коштів на рахунках бюджетних установ.
2.5. Зміни обсягів депозитів і цінних паперів, використовуваних для управління ліквідністю.
2.6. Фінансування за рахунок зміни залишків коштів бюджетів, у тому числі курсові різниці, передача коштів із спеціального фонду до загального й навпаки, інші розрахунки, що впливають на стан залишків коштів, проте не відображаються в складі операцій з виконання бюджетів (доходи, видатки, кредитування).
3. Зовнішнє фінансування:
3.1. Позики, надані міжнародними фінансовими організаціями.
3.2. Позики, надані органами управління іноземних держав.
3.3. Позики, надані іноземними комерційними банками, іншими фінансовими установами.

3.4. Позики, надані постачальниками.

3.5. Інше зовнішнє фінансування.

За визначенням, сума всіх бюджетних надходжень держави має дорівнювати сумі всіх видів витрат. Основні агреговані статті державного бюджету наведено в табл. 10.5.

Таблиця 10.5

Агреговані статті державного бюджету

Державні фінанси	
Надходження	Витрати
Поточні доходи	Поточні витрати
Доходи від капіталу	Капітальні витрати
Гранти	Чисте кредитування
Фінансування: – внутрішнє – зовнішнє	

Складено автором.

Усі операції суб'єктів державного сектору фіксуються у бухгалтерському обліку, який повинен забезпечувати виконання таких основних функцій:

– запис інформації про операції та можливість відображення їх в агрегованому вигляді у звітності з метою аналізу та управління;
– відображення детальної інформації про контрагентів кожної операції та параметрів самих операцій для складання внутрішніх звітів з метою аналізу та контролю.

Кожна операція, що здійснюється, документально фіксується й відображається на рахунках. Аналітичний облік забезпечується за допомогою аналітичних рахунків.

План рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі затверджений наказом Міністерства фінансів України від 31.12.2013 № 1203 та зареєстрований у Міністерстві юстиції України 25 січня 2014 р. за № 161/24938 (далі – План рахунків).

Класифікація доходу суб'єктів державного сектору та його визнання регламентуються НП(С)БОДС 124 "Доходи". Відповідно до цього стандарту доходи суб'єктів державного сектору класифікуються в бухгалтерському обліку за такими групами: доходи від обмінних та від необмінних операцій[1].

Згідно з НП(С)БОДС 135 "Витрати" витрати суб'єктів державного сектору класифікуються у бухгалтерському обліку за такими групами: витрати за обмінними й необмінними операціями[2].

---

[1] Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 124 "Доходи" : затв. наказом Міністерства фінансів України від 24.12.2010 № 1629 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=83023.

[2] Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 135 "Витрати" : затв. наказом Міністерства фінансів України від 18.05.2012 № 568 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0903-12.

Між GFSM 2001 і загальноприйнятими концепціями обліку є тісний зв'язок. Основна відмінність – активи поділяться на нефінансові і фінансові, а не на оборотні та необоротні, і тим самим визнається важливість роздільного ведення обліку оборотних і капітальних витрат держави. Така структура має більше переваг, оскільки краще відповідає структурі державного бюджету. Бюджет розробляється на підставі розрахунку, по-перше, зібраних доходів, а, по-друге, витрачання коштів за двома головними напрямами – оперативні й капітальні (нефінансові) витрати. Покриття доходами видаткової частини є результатом діяльності. Здебільшого країни прагнуть забезпечити надлишок результату діяльності (тобто не запозичувати кошти на оперативні витрати). Покриття доходами оперативних і капітальних витрат зазвичай визначається як фінансовий баланс. Якщо в певній країні фінансовий баланс дорівнює нулю або має надлишок, приймається рішення про подальші дії з надлишком: можна збільшити фінансові активи або скоротити зобов'язання, або зробити і те, й інше. За наявності дефіциту, тобто коли рівень доходів нижчий за зведений розрахунок поточних і капітальних витрат, у бюджеті слід показати, яким чином фінансуватиметься цей дефіцит (джерела покриття касової нестачі державних доходів або скорочення фінансових активів).

Проаналізувавши перелік субрахунків Плану рахунків, можна зробити висновок, що на рівень субрахунків 7-го і 8-го класів винесено класифікацію доходів і витрат, визначену НП(С)БОДС 124 "Доходи" та 135 "Витрати". До субрахунків усіх інших класів Плану рахунків, використовуваних для обліку операцій, які необхідно класифікувати за ознакою бюджетної класифікації, відкриваються аналітичні рахунки, одним із параметрів яких є бюджетна класифікація. З метою уніфікації процедур бухгалтерського обліку суб'єктам державного сектору слід розробити методичні рекомендації, де визначити відповідність балансових рахунків та кодів бюджетної класифікації, що дасть змогу формувати стандартизовану для всіх суб'єктів державного сектору бюджетну звітність.

10.1.3. Класифікація рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі за економічним змістом

Реформування бухгалтерського обліку в державному секторі України зумовило появу нових об'єктів обліку, що сприяло подальшому перегляду багатьох його правил і методик. Зокрема, затверджено новий План рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі (наказ Міністерства фінансів України від 31.12.2013 № 1203). У ньому сформовано систему рахунків, яка достатньою мірою відображає й створює умови для оцінювання всієї діяльності сфери державного сектору, сприяє оперативному управлінню як на нижчому, так і на вищому рівнях розпорядників бюджетних коштів, контролю за виконанням завдань і оптимальному використанню ресурсів. Водночас достовірність інформації, яку генеруватиме система обліку, побудована на цьому плані рахунків, залежить від того, як буде здійснений перехід від чинного плану рахунків до нового. У зв'язку з цим виникла необхідність глибшого вивчення рахунків нового плану, їхньої будови та особливостей групування в них господарських операцій.

При розробленні Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі визначений економічно обґрунтований перелік об'єктів бухгалтерського обліку. Є різні моделі побудови плану рахунків – лінійна, матрична. За матричної моделі виокремлюються певні групи і класи рахунків, за лінійної – рахунки наводяться у певній заданій логічній ієрархії.

На рис. 10.2 наведена структура Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі.

Класифікуючи рахунки бухгалтерського обліку в державному секторі за економічним змістом, необхідно враховувати такі чинники.

Нова система бухгалтерського обліку, яка базується на НП(С)БО, концептуально має методологічні засади обліку підприємницької діяльності. Вона відображає рух та фактичний стан активів, зобов'язань і власного капіталу, а також досягнутий рівень доходів і витрат на певну дату. Підсумкові дані рахунків бухгалтерського обліку, за якими складена звітність, характеризують фактичну наявність ресурсів та джерел їх утворення на кінець звітного періоду.

Фінансова звітність суб'єктів державного сектору, яка складатиметься відповідно до НП(С)БОДС, має надавати інформацію про фінансовий стан, результати діяльності та грошові потоки суб'єкта, а також відображати ефективність використання й цільове призначення наданих йому ресурсів. При цьому фінансова звітність може використовуватись як джерело інформації для прогнозування рівня ресурсів, потрібних для продовження діяльності. Вона може також надавати дані щодо отримання ресурсів відповідно до порядку, встановленого законом, а також використання цих ресурсів, згідно з юридичними та контрактними вимогами, включаючи фінансові ліміти, встановлені законодавством. Таким чином, змістові

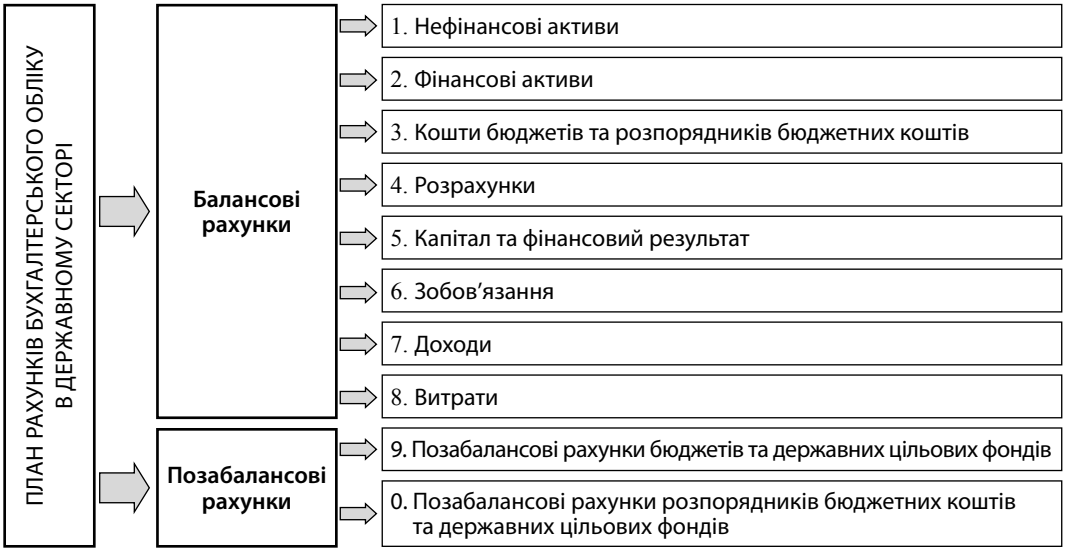


Рис. 10.2. **Структура Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі**
Складено автором.

акценти використання фінансової звітності державного сектору дещо інші порівняно з суб'єктами недержавного сектору.

У державному секторі в оцінці статей балансу й інших звітних форм застосовуються різні види вартості, що підвищує прогнозну цінність звітної інформації, робить її доречнішою. Разом із тим один із видів вартості завжди є домінуючим і становить основу оцінки. Цей факт зумовлений різними моделями бухгалтерського обліку.

Бухгалтерському обліку в державному секторі, так само як і в недержавному, притаманна модель, що ґрунтується на фінансовій концепції капіталу. За цією концепцією капітал розглядається як вартість чистих активів або власного капіталу підприємства, а фінансовий результат обчислюється як приріст чистих активів на кінець звітного періоду. Такий підхід забезпечує контроль зберігання капіталу в його фінансовій формі. Збереження фінансового капіталу вимірюється в номінальних грошових одиницях або в одиницях постійної купівельної спроможності. За основу оцінки статей звітності береться фактична вартість, що склалася в результаті попередніх господарських операцій, тобто історична собівартість. Разом з тим деякі активи й зобов'язання оцінюються з урахуванням чинника часу. Наприклад, запаси – за найменшою з двох оцінок – історичною собівартістю або чистою вартістю реалізації, довгострокові зобов'язання – за теперішньою вартістю, тобто за дисконтовою вартістю майбутніх платежів. Такий підхід зумовлений дотриманням принципу обачності, прагненням не завищувати майбутні доходи й не занижувати зобов'язання і витрати. Однак історична собівартість не дає можливості врахувати неминучі зміни цін на немонетарні активи. Для розв'язання цієї проблеми періодично проводиться переоцінка. Водночас кожна переоцінка, за будь-яким методом, містить елемент суб'єктивізму й ризику порушення принципу достовірності.

Капітал – поняття, яке увійшло до системи бухгалтерського обліку державного сектору України під час переходу національної економіки на ринкові засади. Це складна, багатоаспектна економічна категорія. У бухгалтерському обліку суб'єкта господарювання підприємницької діяльності капітал тлумачиться як певне вкладення, що забезпечить надходження доходу. Капітал суб'єкта господарювання поділяється на власний і залучений. Власний, у свою чергу, складається з капіталу засновників і нерозподіленого прибутку, тобто приросту вкладеного капіталу. Водночас активи, які відображають речовий склад власного і залученого капіталу, визнаються в балансі лише за умови, що вони зумовлять у майбутньому збільшення надходжень економічних вигід, тобто зростання капіталу. Прибуток (як приріст власного капіталу) тлумачиться як перевищення доходів над витратами від використання капіталу в процесі ведення діяльності. Цей концептуальний підхід запроваджений у нормативну базу бухгалтерського обліку в Україні, однак у теорії остаточно не визнаний. Крім того, поглибленого дослідження потребує економічна сутність капіталу суб'єкта господарювання державного сектору.

У бухгалтерському обліку державного сектору капітал відображається у двох площинах: як сукупність активів і як сукупність фінансових ресурсів, отриманих з різних джерел. Таким чином, капітал як вартість представлений у бухгалтерському обліку як вартість активів і вартість фінансових ресурсів. Об'єктами бухгалтерського обліку є, відповідно, активи і фінансові ресурси у вигляді власного і залученого капіталу.

При обраному підході до тлумачення капіталу у бухгалтерському обліку суб'єкта державного сектору господарська діяльність розглядається як кругообороті капіталу. Сучасна концепція формулювання фінансових результатів передбачає їх визначення шляхом зіставлення доходів і витрат від використання вкладеного капіталу. Отже, кругооборот капіталу відображається в бухгалтерському обліку, з одного боку, як витрачання активів, виникнення зобов'язань, а з другого – як утворення в результаті цього доходів. Порівняння доходів і витрат дасть фінансовий результат діяльності суб'єкта державного сектору. Щодо виконання бюджетів, то порівняння доходів і витрат покаже профіцит або дефіцит. Таким чином, кругооборот капіталу формалізується у вигляді доходів, витрат, фінансового результату – вони є об'єктом бухгалтерського обліку і передбачають наявність певних груп рахунків.

З викладеного випливає, що рахунки бухгалтерського обліку державного сектору за економічним змістом класифікуються на такі групи:

– господарських засобів (активів);

– господарських процесів;

– джерел формування господарських засобів (капіталу).

Класифікація рахунків за економічним змістом унаочнена на рис. 10.3.

Рахунки господарських засобів (активів) – це група рахунків бухгалтерського обліку, призначених для обліку складу й руху активів суб'єктів державного сектору. Для відображення кожного виду активів призначені відповідні бухгалтерські рахунки. Рахунки активів поділяються на рахунки для обліку необоротних й оборотних активів.

Самостійну групу становлять рахунки для обліку господарських процесів – сукупності однорідних господарських операцій, спрямованих на досягнення певної мети: відображення процесу заготівлі, виробництва, реалізації чи невиробничого споживання. Державному сектору, крім процесів виробництва та обігу (реалізації), притаманні процеси виконання бюджетів (кошторисів), їх обслуговування (установ), визначення фінансового результату. Тож для їх обліку призначені рахунки для виконання державного та місцевих бюджетів, державних цільових фондів, кошторисів бюджетних установ; рахунки казначейського обслуговування бюджетних коштів, коштів державних цільових фондів та розпорядників бюджетних коштів; рахунки отримання фінансового результату. Рахунки капіталу – це група рахунків бухгалтерського обліку, призначена для обліку власних і залучених джерел формування активів суб'єкта державного сектору.

Рахунки класифікуються за економічним змістом для об'єднання їх у певні групи за економічною однорідністю, тобто залежно від того, що саме на них обліковується. Ця класифікація доволі тісно пов'язана з об'єктами обліку та їх групуванням, охоплює всі об'єкти обліку й забезпечує комплексне відображення господарської діяльності кожного суб'єкта господарювання. Оскільки цими об'єктами є передусім наявні засоби суб'єкта господарювання, господарські процеси та джерела утворення засобів, то й рахунки бухгалтерського обліку за економічним змістом цілком закономірно групуються за наведеними розділами.

Усі наявні засоби суб'єкта державного сектору за способом передачі вартості можна поділити на основні та оборотні. До нових об'єктів обліку суб'єктів держав-

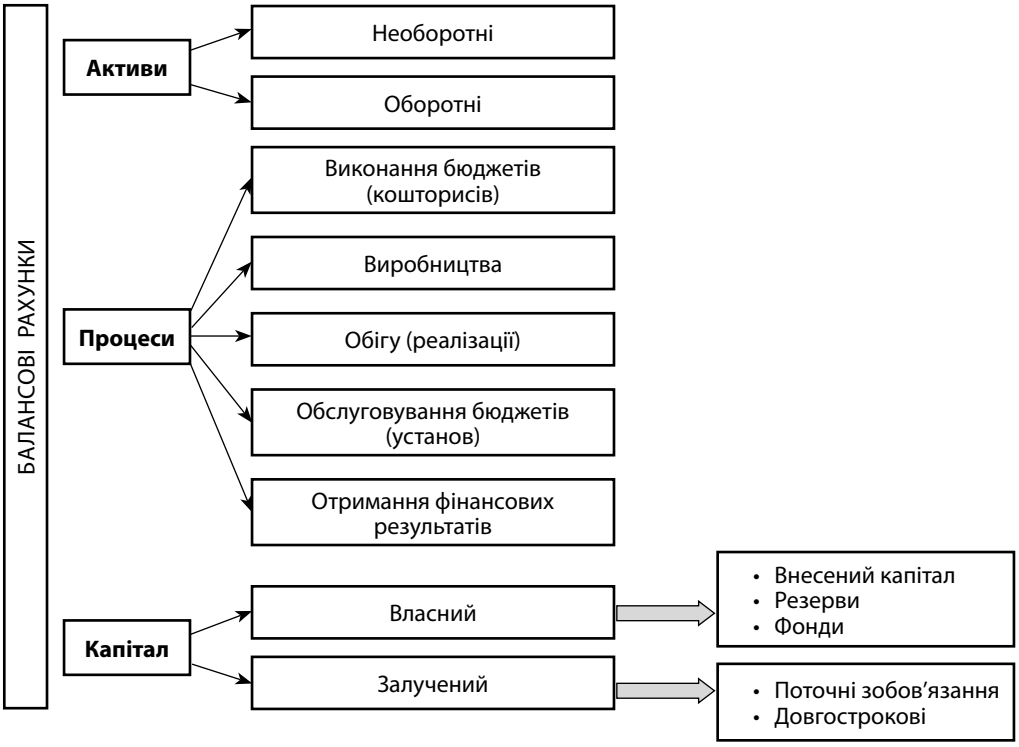


Рис. 10.3. **Класифікація рахунків державного сектору за економічним змістом**

Складено автором.

ного сектору належать нематеріальні активи – немонетарні активи, які не мають матеріальної форми та можуть бути ідентифікованими. Для цілей бухгалтерського обліку нематеріальні активи охоплюють: авторське та суміжні з ним права; права користування природними ресурсами; права на знаки для товарів і послуг; права користування майном; права на об'єкти промислової власності; незавершені капітальні інвестиції в нематеріальні активи; інші нематеріальні активи[1]. Оскільки нематеріальні активи за економічною суттю, призначенням, порядком використання, придбання та списання значно відрізняються як від основних засобів, так і від виробничих запасів, їх віднесено до окремої групи.

Господарська діяльність будь-якого суб'єкта державного сектору неможлива без використання запасів. Вони мають значну питому вагу в загальній сумі засобів. Рахунки, на яких обліковуються виробничі запаси в державному секторі, утворюють досить велику групу: продукти харчування; медикаменти та перев'язувальні

[1] Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 122 "Нематеріальні активи" : затв. наказом Міністерства фінансів України від 12.10.2010 № 1202 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?&cat_id=83023&stind=11.

матеріали; будівельні матеріали; паливно-мастильні матеріали; запасні частини; тара; сировина і матеріали; інші виробничі запаси. Доволі близьким за економічним змістом до таких рахунків є рахунок продуктів праці, тобто виготовленої готової продукції та придбаних товарів.

Специфічним видом товару є грошові кошти, які цілком виправдано належать до окремої групи. Значна частина засобів суб'єкта господарювання постійно перебуває в розрахунках за одержаними авансами, з покупцями, з підзвітними особами тощо.

З метою забезпечення обліку процесів виробництва у державному секторі передбачено такі рахунки: науково-дослідні роботи; виготовлення експериментальних приладів; інше виробництво. Для обліку процесів обслуговування клієнтів, яким відкриваються рахунки в органах ДКСУ, та інших операцій з виконання бюджетів передбачені рахунки класів 3 "Кошти бюджетів та розпорядників бюджетних коштів" та 4 "Розрахунки". Процеси виконання бюджетів (кошторисів) обліковуються на рахунках класів 7 "Доходи" та 8 "Витрати", а саме:

– бюджетні асигнування;
– доходи від реалізації продукції (робіт, послуг);
– дохід від реалізації активів;
– фінансові доходи;
– інші доходи за обмінними операціями;
– доходи за необмінними операціями;
– витрати на оплату праці;
– відрахування на соціальні заходи;
– матеріальні витрати;
– амортизація;
– інші витрати;
– собівартість проданих активів;
– фінансові витрати;
– інші витрати за обмінними операціями;
– витрати за необмінними операціями.

Велику групу рахунків становлять джерела утворення засобів установи. Усі ці рахунки є пасивними. На їхньому кредиті відображають наявність та утворення (збільшення) відповідних джерел, а на дебеті – їх використання, списання за призначенням. Усі джерела можна поділити на постійно закріплені, або власні, тимчасово залучені, або позичені, та фінансові результати господарської діяльності. Відповідно рахунки утворюють такі самі три підгрупи. Найважливішою є підгрупа, на якій обліковують власні джерела засобів, котрі залежно від особливостей їх формування поділяють на: власний капітал – частина в активах суб'єкта державного сектору, що залишається після вирахування зобов'язань[1]; цільове фінансування; резервний капітал.

[1] Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку державного сектору 101 "Подання фінансової звітності" : затв. наказом Міністерства фінансов України від 28.12.2009 № 1541 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?&cat_id=83023&stind=11.

Водночас кожен суб'єкт державного сектору в процесі діяльності може використовувати відповідно до законодавства тимчасово залучені або позичені джерела засобів.

Залежно від термінів, на які здійснено залучення фінансових джерел (зобов'язань), їх поділяють на довгострокові (понад рік) та поточні (у межах року). До довгострокових зобов'язань суб'єктів державного сектору належать:

– довгострокові кредити банків;
– відстрочені довгострокові кредити банків;
– інші довгострокові позики;
– зобов'язання за довгостроковими цінними паперами;
– довгострокові зобов'язання за операціями з оренди;
– інші довгострокові фінансові зобов'язання.

Особливе значення мають кредити банків, котрі за строком надання поділяються на довго-, середньо- та короткострокові. Рахунки, на яких відображають отримані кредити, показують заборгованість суб'єкта державного сектору перед банками. На дебеті цих рахунків відображають погашення, зменшення заборгованості за раніше одержаними кредитами.

Поточна заборгованість за кредитами та показниками суб'єктів державного сектору охоплює:

– поточну заборгованість за довгостроковими кредитами;
– поточну заборгованість за зобов'язаннями за довгостроковими цінними паперами;
– поточну заборгованість за іншими довгостроковими зобов'язаннями;
– короткострокові кредити банків;
– відстрочені короткострокові кредити банків;
– короткострокові позики;
– інші короткострокові фінансові зобов'язання.

Важливу частину джерел тимчасово залучених коштів становлять розрахунки з розподілу національного доходу: заборгованість суб'єкта державного сектору перед робітниками і службовцями з оплати праці, перед бюджетом з податків, перед органами страхування з належних відрахувань. Указана заборгованість перебуває певний час у розпорядженні суб'єкта державного сектору, оскільки неминуче виникає незбіг у часі її виникнення та погашення. Вона охоплює заборгованість за:

– розрахунками із заробітної плати;
– розрахунками з виплати стипендій, пенсій, допомоги та інших трансфертів населенню;
– розрахунками з працівниками за товари, продані в кредит;
– розрахунками з працівниками за безготівковими перерахуваннями на рахунки з вкладів у банках;
– розрахунками з працівниками за безготівковими перерахуваннями внесків за договорами добровільного страхування;
– розрахунками з членами профспілки за безготівковими перерахуваннями сум членських профспілкових внесків;
– розрахунками з працівниками за позиками банків;

– розрахунками за виконавчими документами та іншими утриманнями;
– іншими розрахунками за виконані роботи;
– розрахунками з бюджетом за податками і зборами;
– іншими розрахунками з бюджетом;
– розрахунками із загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Джерела перелічених та інших тимчасово залучених засобів суб'єкт державного сектору використовує лише певний період і в установлені строки повертає ці кошти власникам.

План рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі – систематизований перелік рахунків і субрахунків бухгалтерського обліку, який використовується для реєстрації однорідних за економічними ознаками операцій у бухгалтерському обліку з метою узагальнення інформації про факти діяльності суб'єктів державного сектору та забезпечує складання бюджетної і фінансової звітності.

При побудові плану рахунків застосовано десяткову систему шифрування рахунків, за якою наведено коди (номери) й найменування синтетичних рахунків і субрахунків. Перша цифра балансового рахунку визначає клас рахунків, друга – номер синтетичного рахунку, третя – ідентифікатор суб'єкта державного сектору (1 – розпорядники бюджетних коштів; 2 – державні цільові фонди; 3 – державний бюджет; 4 – місцеві бюджети, 5 – рахунки органів Казначейства), четверта цифра – номер субрахунку (крім рахунків класу 9 та класу 0). План рахунків містить розділ I "Балансові рахунки" (класи 1–8) та розділ II "Позабалансові рахунки" (клас 9 та клас 0).

Перший клас призначений для обліку нефінансових активів суб'єктів державного сектору. Він містить рахунки для обліку матеріальних і нематеріальних активів, що отримані для тривалого використання, зносу (амортизації) необоротних активів та обліку оборотних матеріальних активів, реалізацію та витрачання яких планується здійснити протягом року.

Другий клас охоплює облік фінансових активів суб'єктів державного сектору. До нього належать рахунки, що застосовуються для відображення поточних та довгострокових фінансових активів державного сектору: грошових коштів (коштів у касі, на рахунках в установах банків або в органах ДКСУ) та їх еквівалентів розпорядників бюджетних коштів і державних цільових фондів, у розрахунках з дебіторами (дебіторська заборгованість за нарахованими доходами від обмінних та необмінних операцій). Також цей клас містить кореспондентський рахунок ДКСУ в НБУ, кошти державного та місцевих бюджетів у банках, розміщені депозити, цінні папери, надані бюджетні кредити, позики за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку та інші операції з єдиним казначейським рахунком, інші активи, субрахунки ЄКР, відкриті в органах ДКСУ.

Третій клас призначений для обліку зобов'язань ДКСУ за коштами бюджетів і розпорядників бюджетних коштів та інших клієнтів, які обслуговуються органами Казначейства. До його складу входять рахунки, застосовувані для обліку зобов'язань за коштами державного бюджету та місцевих бюджетів, коштами, які підлягають розподілу, коштами на рахунках розпорядників бюджетних коштів;

органів ДКСУ, за нез'ясованими сумами та іншими транзитними рахунками. До 3-го класу рахунків належать сім синтетичних рахунків.

Четвертий клас забезпечуватиме відображення розрахунків, які виникають між бюджетами в процесі їх виконання, позицію ДКСУ щодо іноземної валюти та балансуючі рахунки. До складу 4-го класу рахунків входять шість синтетичних рахунків.

П'ятий клас містить рахунки, на яких обліковуються капітал та фінансовий результат. Рахунки цього класу застосовуються для обліку фондів та резервів, визначення результатів виконання кошторисів бюджетних установ та державного й місцевих бюджетів і бюджетів державних цільових фондів. До 5-го класу рахунків належать шість синтетичних рахунків.

Шостий клас визначає зобов'язання, які виникають у процесі виконання бюджетів, господарської діяльності бюджетних установ та державних цільових фондів. Він охоплює рахунки для обліку кредиторської заборгованості за доходами від обмінних та необмінних операцій, зобов'язання за фінансовими операціями, що пов'язані з випуском в обіг цінних паперів, за отриманими кредитами та депозитами тощо. До складу шостого класу рахунків входять 10 синтетичних рахунків.

Сьомий клас призначений для обліку надходжень суб'єктів державного сектору та бюджетів. Він включає доходи від обмінних та необмінних операцій суб'єктів державного сектору. До 7-го класу рахунків належать сім синтетичних рахунків.

Восьмий клас призначений для обліку витрат суб'єктів державного сектору та бюджетів. Він містить рахунки для обліку витрат за обмінними та необмінними операціями розпорядників бюджетних коштів і державних цільових фондів, державного та місцевих бюджетів. До цього класу входять сім синтетичних рахунків.

У ***дев'ятому класі*** плану рахунків відображаються планові показники за коштами державного та місцевих бюджетів, бюджетні зобов'язання розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, нараховані доходи, резерви та витрати, зобов'язання і вимоги за кредитуванням, всіма видами гарантій та цінними паперами (всього дев'ять рахунків).

У ***нульовому класі*** відображаються позабалансові рахунки розпорядників бюджетних коштів та державних цільових фондів. На цих рахунках обліковуються матеріальні цінності, інші активи та зобов'язання, що належать бюджетній установі або перебувають у тимчасовому розпорядженні. До класу 0 належать 10 синтетичних рахунків.

Використання уніфікованого плану рахунків дасть можливість забезпечити відображення:

– операцій і складання фінансової звітності відповідно до вимог національного законодавства, гармонізованого з міжнародними стандартами бухгалтерського обліку в державному секторі;
– специфічних операцій ДКСУ (функції казни та бюджетна функція);
– усіх операцій через кореспонденцію рахунків окремо з виконання кошторису бюджетних установ та виконання бюджетів.

10.2. УДОСКОНАЛЕННЯ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЯК ФУНКЦІЇ КАЗНАЧЕЙСЬКОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ

Досвід зарубіжних країн доводить, що ефективне управління бюджетними коштами для досягнення відповідності між надходженнями та видатками можливе лише за умови їх централізації на рахунках казначейства в центральному банку країни. Така консолідація може бути забезпечена лише завдяки розвиткові казначейських інформаційних технологій. Це актуально для країн з перехідною економікою, яким притаманна відносно нестабільна бюджетна ситуація і котрі потребують концентрації ресурсів у єдиній системі. З цією метою у 1995 р. було прийнято рішення про створення при Міністерстві фінансів України нової структури – Державного казначейства України (Казначейства).

Відповідно до Бюджетного кодексу України (статті 43 і 78) під час виконання державного й місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів, що передбачає:

1) розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів згідно із законодавством;
2) контроль за виконанням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень бюджету, взятті бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та здійсненні платежів за цими зобов'язаннями;
3) ведення бухгалтерського обліку й складання звітності про виконання бюджетів із дотриманням національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку;
4) здійснення інших операцій з бюджетними коштами.

Тобто однією із функцій Казначейства є ведення бухгалтерського обліку та складання звітності про виконання державного і місцевих бюджетів.

За Бюджетним кодексом України, бухгалтерський облік усіх операцій щодо виконання державного бюджету здійснюють органи Казначейства у порядку, встановленому Міністерством фінансів України. Цей облік має відображати всі активи та зобов'язання держави (ч. 2 ст. 56 Бюджетного кодексу).

Бухгалтерський облік виконання бюджетів – документально обґрунтований облік; безперервний (день у день) в часі й суцільний за охопленням усіх змін, які відбуваються у бюджетному процесі; застосовує особливі, тільки йому властиві елементи обробки даних (бухгалтерські рахунки, подвійний запис, баланс тощо).

Бухгалтерський облік відображає виконання бюджету через облік: активів і зобов'язань бюджету, доходів, видатків, розрахунків та результату виконання державного і місцевих бюджетів, а також планових показників бюджетів та інших об'єктів бухгалтерського обліку, що дають можливість створити інформаційне забезпечення прийняття управлінських рішень.

Бухгалтерський облік в органах Казначейства – складова системи обліку, що охоплює сукупність правил, методик та процедур обліку для виявлення, вимірювання, реєстрації, накопичення, узагальнення, зберігання та обміну інформацією про операції в органах Казначейства та передавання її зовнішнім і внутрішнім

користувачам для прийняття управлінських рішень. На підставі даних бухгалтерського обліку складається фінансова звітність про виконання бюджетів.

Якість фінансової інформації про виконання бюджетів залежить від правильності оцінки економічних подій з погляду їх безперервності, постійності й принципу. Важливо знати, як вона формується в процесі бухгалтерського обліку і впливає на ухвалення управлінських рішень, а також чи відповідає основним вимогам, що висуваються до облікової інформації (своєчасність, значимість, корисність, надійність, повнота, достовірність).

Правові засади регулювання, організації, ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності про виконання державного і місцевих бюджетів на сучасному етапі визначаються Бюджетним кодексом та Законом України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні".

Сучасний стан бухгалтерського обліку свідчить про необхідність удосконалення системи збирання, накопичення, обробки та використання обліково-аналітичної інформації в контексті запровадження НП(С)БОДС. В Україні термін "облікова політика" виник у зв'язку з гармонізацією бухгалтерського обліку згідно з міжнародними стандартами, що відображено в Законі України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність" і НП(С)БОДС 101 "Подання фінансової звітності". Відповідно до ст. 1 цього Закону облікова політика – це сукупність принципів, методів і процедур, використовуваних підприємством для складання та подання фінансової звітності. Визначення за словниковим складом не має суттєвих відмінностей від тлумачення в міжнародних стандартах, однак різниця виявляється в механізмах реалізації облікової політики.

Економісти дискутують стосовно дефініції поняття "облікова політика" та його змісту. На думку Л. М. Янчевої та Н. С. Акімової, це пов'язано з тим, що в Україні воно може розглядатися у двох аспектах: як фінансова або як облікова категорія. Аналіз останніх досліджень і публікацій у цьому напрямі наведено в табл. 10.6.

Н. І. Сушко під поняттям політики бухгалтерського обліку виконання бюджетів розглядає принципи, методи, правила та процедури, до яких вдаються учасники бюджетного процесу під час підготовки і подання фінансових звітів[1]. Проведене автором дослідження дало змогу зробити висновок, що на політику бухгалтерського обліку виконання бюджетів впливають: зміни політики у сфері державних фінансів; зміни підходів при формуванні та виконанні бюджетів; статус у загальнодержавній платіжній системі України органу, що здійснює виконання бюджетів; вимоги внутрішніх і зовнішніх користувачів до системи звітності про виконання державного та місцевих бюджетів[2].

У 2006 р. Т. В. Канєва та Н. І. Сушко окреслили термін "облікова політика Державного казначейства" як сукупність визначених принципів, методів і процедур,

---

[1] Казначейська справа : інтегрований посіб. : у 2 т. Т. 2 / П. Г. Петрашко, О. О. Чечуліна, В. Т. Александров та ін. – К. : АВТ, 2004. – С. 28

[2] *Сушко Н. І.* Реформування бухгалтерського обліку виконання державного бюджету : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.06.04 / Н. І. Сушко ; Київ. нац. торг.-екон. ун-т. – К., 2004. – 20 с.

Таблиця 10.6

Тлумачення терміна "облікова політика" в науковій літературі

Визначення	Автори
Сукупність способів ведення бухгалтерського обліку, обраних підприємством	Р. А. Алборов, А. С. Бакаєв, Л. З. Шнейдман, А. А. Єфремова
Принципи та правила ведення бухгалтерського обліку в певній організації	С. В. Голов, О. Ф. Вербило, І. А. Белобжецький, А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк, С. А. Ніколаєва
Сукупність форм і методів ведення бухгалтерського обліку на підприємстві	Н. М. Ткаченко, М. П. Кондраков, М. С. Пушкар
Сукупність дій з формування комплексу методичних прийомів, способів і процедур організації та ведення бухгалтерського обліку, який відповідає особливостям діяльності підприємства, інтересам його власника	Ф. Ф. Бутинець
Засіб, що дає адміністрації підприємства можливість легально маніпулювати фінансовими результатами	Я. В. Соколов
Не просто вибір форми ведення обліку, а метод управління обліковим процесом, тобто один із методів управління діяльністю суб'єкта господарювання	П. Є. Житний, М. С. Пушкар, Н. М. Шпанківська
Сукупність облікових принципів, методів, процедур і заходів для забезпечення якісного, безперервного проходження інформації від етапу первинного спостереження до узагальнювального – складання звітності	С. В. Свірко
Набір методик, форм, способів ведення й організації бухгалтерського обліку, які впливають на оцінювання та прийняття рішень користувачами інформації	А. Й. Балдінова, Т. М. Дементей, Є. І. Завідова

Складено автором.

які використовуються органами Державного казначейства для складання і подання фінансової звітності[1].

Проведене дослідження дає змогу зробити висновок, що облікова політика Казначейства – це сукупність визначених у межах чинного законодавства принципів, методів і процедур, використовуваних Казначейством для складання та подання фінансової звітності про виконання бюджетів. Облікова політика органів Казначейства України базується на основних принципах бухгалтерського обліку, встановлених у Законі України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" й національних положеннях (стандартах) бухгалтерського обліку в державному секторі, яких органи Казначейства повинні дотримуватися під час ведення бухгалтерського обліку та складання звітності.

[1] Державні фінанси : підручник : у 5 т. Т. 4: Бухгалтерський облік у бюджетних установах. Бухгалтерський облік і звітність з виконання бюджетів у системі казначейства / С. О. Булгакова, Т. В. Канєва, В. Т. Александров та ін. ; Київ. нац. торг.-екон. ун-т. – К., 2006. – С. 236.

За економічною природою будь-яка бюджетна операція характеризується двоїстістю й взаємопов'язаністю. Для збереження цих властивостей і контролю за записами операцій на рахунках у бухгалтерському обліку використовується метод подвійного запису. Бухгалтерський облік операцій з виконання бюджетів здійснюється за допомогою методу подвійного запису з постійним збереженням балансової рівноваги і є основою інформаційної системи органів Казначейства.

Подвійний запис бюджетних операцій дає змогу отримувати матричні моделі взаємозв'язків рахунків. Матриця взаємозв'язків усіх рахунків відображає рух бюджетних коштів, містить інформацію про його спрямування й структуру, характеризує бюджетні процеси, що при цьому відбуваються. Подвійний запис створює інформацію потрійного змісту, яка відображає:

– зміни об'єктів, що обліковуються у двох пов'язаних нею рахунках;
– спрямування руху об'єктів обліку;
– дані про бюджетний процес, що зумовив зміни, які відбулися.

Кожна операція з виконання бюджету відображається бухгалтерським проведенням. Бухгалтерський облік виконання бюджетів в органах Казначейства ведеться за такими розділами: облік ресурсів бюджету; облік доходів; облік видатків; облік кредитування; облік розрахунків за борговими зобов'язаннями; облік коштів у розрахунках.

На систему бухгалтерського обліку Казначейства впливає також статус у платіжній системі.

Відповідно до спільної постанови Кабінету Міністрів України та Національного банку України "Про створення внутрішньої платіжної системи Державного казначейства" від 15.09.1999 № 1721 Казначейству України надано статус учасника Системи електронних платежів Національного банку України (СЕП НБУ). З 1 січня 2001 р. Казначейство, згідно з Планом заходів щодо впровадження єдиного казначейського рахунку, затвердженим головою Казначейства 6 березня 2000 р., функціонує в режимі єдиного казначейського рахунку. При цьому відкривається консолідований рахунок Казначейства в НБУ, а отже, відомство стає учасником СЕП відповідно до інструкції НБУ про міжбанківські розрахунки.

Центральний апарат Казначейства та його головні управління мають програмно-технічні комплекси АРМ-НБУ, засоби захисту інформації, електронні ідентифікатори та коди, обмінюються електронними розрахунковими документами із СЕП НБУ незалежно один від одного. Районні та міські управління (відділення) Казначейства, попри наявність кодів банку, не є безпосередніми учасниками СЕП НБУ й, таким чином, передають та отримують інформацію про здійснення платежів засобами внутрішньої платіжної системи Казначейства.

Крім того, облікова політика Казначейства має забезпечувати:

– повноту відображення у бухгалтерському обліку всіх операцій, здійснюваних органами Казначейства за звітний період;
– відображення фактів бюджетних операцій відповідно до правової форми та економічного змісту;
– тотожність даних аналітичного й синтетичного обліку, а також відповідність показників звітності записам на рахунках бухгалтерського обліку;

– раціональне ведення бухгалтерського обліку з урахуванням особливостей бюджетного процесу.

На сьогодні офіційно закріпленим в Україні методом ведення бухгалтерського обліку з виконання бюджетів є касовий, з елементами методу нарахування (облік державного боргу, зобов'язань розпорядників бюджетних коштів). Касовий метод передбачає реєстрацію операцій за доходами, видатками й фінансуванням різниці між доходами і видатками в бухгалтерському обліку в момент проведення відповідних платежів. Усі доходи і видатки записуються в бюджетному періоді, в якому були здійснені. Це означає, що доходи реєструються в бухгалтерському обліку при зарахуванні податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджетів на єдиний казначейський рахунок, тобто на рахунки, відкриті для обліку коштів бюджетів в органах Казначейства. Видатки державного і місцевих бюджетів відображаються під час здійснення оплати рахунків розпорядників та одержувачів коштів державного бюджету з рахунків, відкритих на їхнє ім'я також в органах Казначейства.

Відповідно до ст. 57 Бюджетного кодексу України, не пізніше 31 грудня або на останній день іншого бюджетного періоду Державна казначейська служба України закриває всі рахунки, відкриті у поточному бюджетному періоді. За виняткових обставин Міністр фінансів України може визначити інший термін закриття рахунків, який повинен настати не пізніше як через п'ять робочих днів після закінчення бюджетного періоду.

Зважаючи на те, що бухгалтерський облік має враховувати кардинальні зміни й вимоги бюджетного процесу та платіжної системи України, актуалізуються теоретичні, методологічні та практичні засади бухгалтерського обліку виконання бюджетів. Це ставить питання про необхідність уточнення нормативних документів, що регулюють ведення бухгалтерського обліку виконання державного і місцевих бюджетів, залежно від змін зазначених нормативно-правових актів. Проведене дослідження розвитку системи бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів (додаток 10.1) у період становлення сучасного Казначейства дало змогу зробити такі висновки:

– на систему бухгалтерського обліку виконання бюджетів впливає інституційний розвиток системи Казначейства, його статус у національній платіжній системі та виконання контрольних повноважень як учасника бюджетного процесу;
– запровадження автоматизованої обробки даних у режимі реального часу дає можливість створювати інформаційну базу даних на досить детальному рівні, що забезпечить транспарентність обліку та достовірність звітності;
– бухгалтерський облік виконання бюджетів є основою інформаційної системи органів Казначейства, за допомогою якого здійснені операції відображаються методом подвійного запису на відповідних рахунках в автоматизованому режимі.

Підвищення рівня прозорості та вдосконалення управління системою державних фінансів є фактором, що зумовлює проведення реформ.

У багатьох країнах реформа системи державних фінансів реалізується разом із реформами бухгалтерського обліку державного сектору, які нині відбуваються в Європі й більшості країн Центральної Азії. У міжнародній практиці для ведення бухгалтерського обліку та складання звітності в державному секторі використовуються 32 стандарти IPSAS (українською мовою перекладено лише 26; офіційний переклад розміщено на сайті Міністерства фінансів України).

На сьогодні немає офіційного перекладу таких міжнародних стандартів IPSAS: 27 "Сільське господарство", 28 "Фінансові інструменти: подання інформації", 29 "Фінансові інструменти: визнання та оцінка", 30 "Фінансові інструменти: розкриття інформації", 31 "Нематеріальні активи", 32 "Концесійні договори на надання послуг: облік у концедента".

Удосконалення системи бухгалтерського обліку і звітності з виконання державного та місцевих бюджетів розпочато у 2007 р. з прийняттям Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 роки (далі – Стратегія), Стратегії застосування міжнародних стандартів фінансової звітності в Україні та Стратегії модернізації системи управління державними фінансами.

Мета реформи – удосконалення системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі з урахуванням вимог міжнародних стандартів (IPSAS). Для досягнення мети насамперед передбачалися такі заходи:

– розроблення й запровадження національних стандартів бухгалтерського обліку в державному секторі, з урахуванням вимог міжнародних стандартів (IPSAS);
– створення єдиного плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі, гармонізованого з бюджетною класифікацією, яка відповідає статистиці державних фінансів 2001 р. (GFS 2001);
– удосконалення методів складання та консолідації звітності з використанням сучасних інформаційних систем.

Звісно, усі ці заходи мали підкріплюватися поліпшенням законодавства. З 2011 р. запроваджено нову редакцію Бюджетного кодексу України, в якій відображено основні моменти реформи, а саме:

– згідно зі статтями 43 та 56 ведення бухгалтерського обліку і складання звітності з виконання бюджетів мають здійснюватися відповідно до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку;
– звітність про виконання Державного бюджету України містить фінансову та бюджетну звітність.

При реформуванні бухгалтерського обліку в державному секторі за основу взято міжнародні стандарти бухгалтерського обліку для державного сектору (IPSAS). Відповідно до Плану-графіка затвердження положень (стандартів) бухгалтерського обліку та фінансової звітності у державному секторі, затвердженого наказом Міністерства фінансів України, протягом 2009–2012 рр. розроблено та затверджено Міністерством фінансів України 19 національних положень (стандартів), гармонізованих із міжнародними стандартами.

Питання фінансової звітності регулюють чотири НП(С)БОДС (101 "Подання фінансової звітності"; 102 "Консолідована фінансова звітність"; 103 "Фінансова

звітність за сегментами"; 105 "Фінансова звітність в умовах гіперінфляції"); бухгалтерського обліку – 15 НП(С)БОДС (121 "Основні засоби", 122 "Нематеріальні активи", 123 "Запаси", 124 "Доходи", 125 "Зміни облікових оцінок та виправлення помилок", 126 "Оренда", 127 "Зменшення корисності активів", 128 "Забезпечення, непередбачені зобов'язання та непередбачені активи", 129 "Інвестиційна нерухомість", 130 "Вплив змін валютних курсів", 131 "Будівельні контракти", 132 "Виплати працівникам", 133 "Фінансові інвестиції", 134 "Фінансові інструменти", 135 "Витрати"). Рівень відповідності НП(С)БОДС та IPSAS наведено в додатку 10.2.

Для інтеграції бюджетної класифікації з планом рахунків та приведення економічної класифікації видатків у відповідність із вимогами Статистики державних фінансів 2001 р. (GFS 2001) наказом Міністерства фінансів України від 26.12.2012 № 1738 затверджено нову Економічну класифікацію видатків бюджету, запроваджену з 1 січня 2013 р. Сьогодні органи Казначейства вже застосовують її при відображенні в обліку операцій з виконання бюджетів за видатками бюджетів, а також при складанні бюджетної звітності про виконання державного та місцевих бюджетів.

План рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі (далі – План рахунків) містить два розділи: I "Балансові рахунки" та II "Позабалансові рахунки". У Плані рахунків застосовано ідентифікатори суб'єктів державного сектору, яким відповідають цифрові позначення від 1 до 5. Для узагальнення та накопичення інформації про виконання бюджетів за загальним і спеціальним фондами бюджетів використовуватимуться аналітичні рахунки, а також виокремлюються балансові рахунки для накопичення інформації за коштами бюджетів.

На субрахунках 2333 "Кошти державного бюджету на рахунках у Казначействі" та 2343 "Кошти місцевих бюджетів на рахунках у Казначействі" Плану рахунків має бути наведене вступне сальдо на дату запровадження плану рахунків, яке має відповідати сальдо на початок звітного періоду Звіту про фінансовий стан (Баланс) форма № 1. Відповідно до чинної системи бухгалтерського обліку аналогів названих рахунків немає. У фінансовій звітності показник визначається розрахунково.

У зв'язку із запровадженням Плану рахунків необхідно здійснити перевідкриття всіх рахунків у Казначействі для відображення у бухгалтерському обліку операцій з виконання бюджетів. Тобто змін також зазнають аналітичні рахунки, які відкриваються для розпорядників та одержувачів коштів і надходжень бюджетів, що функціонують у СЕП НБУ.

Для зарахування надходжень до бюджетів в органах Казначейства (апарат та головні управління) відкриватимуться аналітичні рахунки за балансовими рахунками 3131 "Надходження до державного бюджету" і 3141 "Надходження до загального фонду місцевих бюджетів". У процесі казначейського обслуговування бюджетів за доходами платники податків і зборів сплачуватимуть податкові зобов'язання на вказані рахунки. На підставі файлу початкових платежів від СЕП НБУ органи Казначейства в автоматизованому режимі у реальному часі оброблятимуть операції за надходженнями. У бухгалтерському обліку, наприклад, зарахування податкових надходжень до державного та місцевих бюджетів відображатимуться з використанням бухгалтерських проведень, розкритих у таблицях 10.7 і 10.8.

Таблиця 10.7

Порівняння кореспонденції рахунків за доходами, що надійшли до державного бюджету

Рахунки Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів			Рахунки Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі		
Дебет	1711	Субрахунки єдиного казначейського рахунку	Дебет	2452	Субрахунки єдиного казначейського рахунку
Кредит	1111	Єдиний казначейський рахунок	Кредит	2451	Єдиний казначейський рахунок
	3111	Надходження до загального фонду державного бюджету		3131	Надходження до державного бюджету
Одночасно:					
Дебет	6911	Контррахунок за операціями за доходами бюджетів	Дебет	2333	Кошти державного бюджету на рахунках у Казначействі
Кредит	6111	Доходи загального фонду державного бюджету	Кредит	7531	Податкові надходження

Складено за: Про затвердження Порядку відображення у бухгалтерському обліку операцій по виконанню державного бюджету : наказ Державного казначейства України від 11.08.2008 № 327; Про затвердження Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі : наказ Міністерства фінансів України від 31.12.2013 № 1203 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0161-14.

Таблиця 10.8

Порівняння кореспонденції рахунків за доходами, що надійшли до місцевого бюджету

Рахунки Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів			Рахунки Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі		
Дебет	1711	Субрахунки єдиного казначейського рахунку	Дебет	2452	Субрахунки єдиного казначейського рахунку
Кредит	3141	Надходження до загального фонду місцевих бюджетів	Кредит	3141	Надходження до загального фонду місцевих бюджетів
Одночасно:					
Дебет	6911	Контррахунок за операціями за доходами бюджетів	Дебет	2343	Кошти місцевих бюджетів на рахунках у Казначействі
Кредит	6121	Доходи загального фонду місцевого бюджету	Кредит	7541	Податкові надходження
Одночасно:					
Дебет	9911	Контррахунок для активних рахунків позабалансового обліку	Дебет	9911	Контррахунок для активних рахунків позабалансового обліку
Кредит	9321	Поточні планові показники за доходами загального фонду місцевого бюджету	Кредит	9312	Поточний розпис доходів місцевих бюджетів

Закінчення табл. 10.8

Рахунки Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів			Рахунки Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі		
Одночасно:					
Дебет	9911	Контррахунок для активних рахунків позабалансового обліку	Дебет	9911	Контррахунок для активних рахунків позабалансового обліку
Кредит	9341	Поточні планові показники за помісячним розписом доходів загального фонду місцевого бюджету	Кредит	9314	Поточний помісячний розпис доходів місцевих бюджетів

Складено за: Про затвердження Порядку відображення у бухгалтерському обліку операцій по виконанню місцевих бюджетів : наказ Державного казначейства України від 14.12.2007 № 233; Про затвердження Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі : наказ Міністерства фінансів України від 31.12.2013 № 1203 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0161-14.

Для розрахунково-касового обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів в органах Казначейства (апарат та головні управління) відкриватимуться на їхнє ім'я аналітичні рахунки за балансовими рахунками 3431 "Реєстраційні рахунки розпорядників за коштами державного бюджету", 3432 "Рахунки одержувачів коштів за коштами державного бюджету" і 3442 "Реєстраційні рахунки розпорядників за коштами місцевих бюджетів". У бухгалтерському обліку видатки на оплату праці державного та місцевих бюджетів відображатимуться із використанням бухгалтерських проведень, наведених у таблицях 10.9 і 10.10.

З метою забезпечення ведення бухгалтерського обліку виконання бюджетів із використанням автоматизованих систем обліку необхідно затвердити таблицю відповідності балансових рахунків за доходами та витратами кодам бюджетної класифікації, оскільки остання є одним із аналітичних параметрів рахунків, що відкриваються органами Казначейства для накопичення інформації про операції з виконання державного та місцевих бюджетів.

Підсумовуючи викладене, можна зробити такі висновки:

1. На облікову політику Казначейства впливають нормативно-правові акти з питань методології бухгалтерського обліку, бюджетних правовідносин в Україні та визначення статусу Казначейства в національній платіжній системі.
2. Зарубіжний досвід запровадження стандартів свідчить про складність цього процесу та великий обсяг підготовчої роботи всіх учасників реформи. Найбільшу увагу слід приділити підготовці методичних рекомендацій щодо запровадження НП(С)БОДС, модернізації інформаційних систем автоматизованої обробки операцій та складання звітності, підготовці та перепідготовці фахівців казначейської служби.
3. Бухгалтерський облік та фінансова звітність про виконання державного й місцевих бюджетів за новими підходами дадуть можливість удосконалити систему управління державними фінансами, забезпечити транспарентність

фінансової звітності та зіставляти звітну інформацію з аналогічними даними інших країн.

4. Запровадження Плану рахунків бухгалтерського обліку державного сектору зумовлює зміни процедур казначейського обслуговування бюджетів, затвердження відповідності балансових рахунків за доходами та витратами і бюджетною класифікацією.

Таблиця 10.9

Порівняння кореспонденції рахунків за видатками державного бюджету

Рахунки Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів			Рахунки Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі		
Дебет	4451	Інші розрахунки за коштами загального фонду державного бюджету	Дебет	4231	Інші розрахунки за коштами державного бюджету
Кредит	3521	Реєстраційні рахунки розпорядників за коштами загального фонду державного бюджету	Кредит	3431	Реєстраційні рахунки розпорядників за коштами державного бюджету
	3523	Рахунки одержувачів коштів за коштами загального фонду державного бюджету		3432	Рахунки одержувачів коштів за коштами державного бюджету
Одночасно:					
Дебет	8921	Контррахунок для пасивних рахунків управлінського обліку			
Кредит	8111	Кошти загального фонду державного бюджету, отримані розпорядниками коштів державного бюджету на здійснення видатків			
Одночасно:					
Дебет	9075	Відкриті асигнування загального фонду державного бюджету	Дебет	9013	Відкриті асигнування державного бюджету
Кредит	9921	Контррахунок для пасивних рахунків позабалансового обліку	Кредит	9921	Контррахунок для пасивних рахунків позабалансового обліку
Одночасно:					
Дебет	3521	Реєстраційні рахунки розпорядників за коштами загального фонду державного бюджету	Дебет	3431	Реєстраційні рахунки розпорядників за коштами державного бюджету
	3523	Рахунки одержувачів коштів за коштами загального фонду державного бюджету		3432	Рахунки одержувачів коштів за коштами державного бюджету
Кредит	1711	Субрахунки єдиного казначейського рахунку	Кредит	2452	Субрахунки єдиного казначейського рахунку
	1111	Єдиний казначейський рахунок		2451	Єдиний казначейський рахунок

Закінчення табл. 10.9

Рахунки Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів			Рахунки Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі		
Одночасно:					
Дебет	7111	Видатки загального фонду державного бюджету	Дебет	8031	Витрати на оплату праці
				8532	Інші витрати за необмінними операціями
Кредит	7911	Контррахунок за видатковими операціями	Кредит	2333	Кошти державного бюджету на рахунках у Казначействі
Одночасно:					
Дебет	9111	Поточні кошторисні призначення за коштами загального фонду державного бюджету	Дебет	9133	Поточні бюджетні асигнування державного бюджету
Кредит	9921	Контррахунок для пасивних рахунків позабалансового обліку	Кредит	9921	Контррахунок для пасивних рахунків позабалансового обліку
Одночасно (крім одержувачів бюджетних коштів):					
Дебет	9131	Поточні призначення з загального фонду державного бюджету за планом асигнувань	Дебет	9137	Поточні помісячні бюджетні асигнування державного бюджету
Кредит	9921	Контррахунок для пасивних рахунків позабалансового обліку	Кредит	9921	Контррахунок для пасивних рахунків позабалансового обліку
Одночасно:					
Дебет	9413	Фінансові зобов'язання розпорядників бюджетних коштів за коштами загального фонду державного бюджету	Дебет	9432	Бюджетні фінансові зобов'язання розпорядників та одержувачів бюджетних коштів за коштами державного бюджету звітного періоду
				9433	Бюджетні фінансові зобов'язання розпорядників та одержувачів бюджетних коштів за попередньою оплатою та авансовими платежами з державного бюджету звітного періоду
Кредит	9921	Контррахунок для пасивних рахунків позабалансового обліку	Кредит	9921	Контррахунок для пасивних рахунків позабалансового обліку

Складено за: Про затвердження Порядку відображення у бухгалтерському обліку операцій по виконанню державного бюджету : наказ Державного казначейства України від 11.08.2008 № 327; Про затвердження Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі : наказ Міністерства фінансів України від 31.12.2013 № 1203 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0161-14.

Таблиця 10.10

Порівняння кореспонденції рахунків за видатками місцевого бюджету

Рахунки Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів			Рахунки Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі		
Дебет	3542	Реєстраційні рахунки розпорядників за коштами спеціального фонду місцевого бюджету	Дебет	3442	Реєстраційні рахунки розпорядників за коштами місцевих бюджетів
Кредит	1711	Субрахунки єдиного казначейського рахунку	Кредит	2452	Субрахунки єдиного казначейського рахунку
Одночасно:					
Дебет	7221	Видатки спеціального фонду місцевого бюджету	Дебет	8041	Витрати на оплату праці
Кредит	7911	Контррахунок за видатковими операціями	Кредит	2343	Кошти місцевих бюджетів на рахунках у Казначействі
Одночасно:					
Дебет	9122	Поточні кошторисні призначення за коштами спеціального фонду місцевих бюджетів	Дебет	9144	Поточні бюджетні асигнування місцевих бюджетів
Кредит	9921	Контррахунок для пасивних рахунків позабалансового обліку	Кредит	9921	Контррахунок для пасивних рахунків позабалансового обліку
Одночасно:					
Дебет	9424	Фінансові зобов'язання розпорядників бюджетних коштів за коштами спеціального фонду місцевого бюджету	Дебет	9442	Бюджетні фінансові зобов'язання розпорядників та одержувачів бюджетних коштів за коштами місцевих бюджетів звітного періоду
				9443	Бюджетні фінансові зобов'язання розпорядників та одержувачів бюджетних коштів за попередньою оплатою та авансовими платежами з місцевих бюджетів звітного періоду
Кредит	9921	Контррахунок для пасивних рахунків позабалансового обліку	Кредит	9921	Контррахунок для пасивних рахунків позабалансового обліку

Складено за: Про затвердження Порядку відображення у бухгалтерському обліку операцій по виконанню місцевих бюджетів : наказ Державного казначейства України від 14.12.2007 № 233; Про затвердження Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі : наказ Міністерства фінансів України від 31.12.2013 № 1203 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0161-14.

10.3. ОСНОВНІ НАПРЯМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ МСФЗ

Головним пріоритетом сучасного етапу розвитку України є курс на поступову інтеграцію з Європейським Союзом шляхом створення в країні належних політичних, правових та соціально-економічних умов. В Угоді про асоціацію між Україною та ЄС[1] визнається важливість комплексного застосування ефективних правил та методик у сферах законодавства щодо фінансової звітності. Однією з умов Угоди є впровадження на національному рівні міжнародних стандартів фінансової звітності та поступове наближення законодавства у сфері бухгалтерського обліку та аудиту до норм ЄС (ст. 387 гл. 13).

Головні законодавчі акти ЄС, якими встановлюються вимоги до фінансової звітності у державах-членах, – Директиви Комісії Європейського Співтовариства. Останні 30 років основними директивами з питань регулювання фінансової звітності у країнах ЄС (так званими бухгалтерськими) були Четверта Директива ЄС від 25.07.1978 щодо вимог до річних фінансових звітів[2] та Сьома Директива ЄС від 13.06.1983 щодо консолідованої звітності[3]. У червні 2013 р. Європейський Парламент прийняв нову Директиву про фінансову звітність та консолідовану фінансову звітність для певних видів підприємств[4] (Директива 2013/34/ЄС, далі – Директива), яка скасовує Директиви 78/660/ЄЕС та 83/349/ЄЕС. Передбачено, що ця Директива має бути імплементована державами-членами в національне законодавство не пізніше 20 липня 2015 р. На звітності зміни позначаться з 2016 р.

Основною метою Директиви декларуються послаблення бюрократичного навантаження на малі підприємства, а також гармонізація фінансової звітності в країнах ЄС. Зокрема, встановлено перелік окремих категорій суб'єктів господарювання юридичних осіб:

– мікропідприємство: баланс – 350 тис. євро, нетто-оборот – 700 тис. євро, середня кількість працівників за звітний рік – 10 осіб;

---

[1] Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, підписана у 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_%28body%29.pdf.

[2] Fourth Council Directive 78/660/EEC of 25 July 1978 based on Article 54 (3) (g) of the Treaty on the annual accounts of certain types of companies // EUR-Lex [Електронний ресурс]. – Режим доступу. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31978L0660:EN:HTML.

[3] Seventh council directive of 13 June 1983 based on the Article 54 (3) (g) of the Treaty on consolidated accounts (83/349/EEC) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1983L0349:20090716:EN:HTML.

[4] 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/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC // Official Journal of the European Union. – 2013. – L 182. – P. 19–76 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:182:0019:0076:EN:PDF.

– мале підприємство: баланс – 4 млн євро, нетто-оборот – 8 млн євро, середня кількість працівників за звітний рік – 50 осіб;
– середнє підприємство: баланс – 20 млн євро, нетто-оборот – 40 млн євро, середня кількість працівників за звітний рік – 250 осіб;
– велике підприємство: баланс – нетто-оборот і середнє число працівників перевищують показники середнього підприємства.

До кожної наступної категорії підприємство переходить, якщо станом на день складання балансу два з трьох встановлених показників перевищують затверджені значення.

Відповідно до Директиви, мікро- і малі підприємства не зобов'язані складати консолідовану звітність, до них не повинні висуватися жодні додаткові вимоги, крім оприлюднення балансу і звіту про прибутки та збитки, до того ж лише у скороченому вигляді. Питання про обов'язковість аудиту мікро- та малих підприємств віднесено до повноважень самих країн-членів.

Директива за структурою істотно відрізняється від директив, які втрачають силу. Відповідно, найважливішим як для країн ЄС, так і для тих, що прагнуть вступити до Союзу, є питання модернізації бази складання фінансової та консолідованої звітності й запровадження регулювання на підставі норм Директиви.

Однією з цілей Директиви є вимога зменшення адміністративного навантаження на мікропідприємства, а також підприємства малого та середнього бізнесу (МСП), створення для них найбільш оптимального середовища (зокрема поліпшення правового регулювання) і сприяння їх інтернаціоналізації.

У преамбулі Директиви вказано, що адміністративне навантаження, пов'язане з підготовкою та поданням фінансової звітності, втілюється у необхідності:
– застосування складних принципів визнання та методів оцінювання окремих статей;
– надання частин, що входять до річної звітності (таких як звіт про рух грошових коштів, звіт про зміни у власному капіталі, повідомлення керівництва), які мало використовуються або якими взагалі не послуговуються користувачі;
– зайвої деталізації фінансової звітності, включаючи обсяг інформації, що розкривається у примітках до звітності.

Разом із тим у преамбулі наголошується, що нормативне регулювання, яке запроваджується країною відповідно до норм Директиви, має містити вимогу надання підприємством такого мінімального обсягу інформації, щоб складена ним фінансова звітність створювала "чітку картину" його фінансового стану й результатів діяльності.

Важливим нововведенням є те, що Директива пропонує уніфікувати форми балансу і звіту про прибутки і збитки відповідно до запропонованих схем.

Структура Директиви

Розділ 1. Сфера застосування, визначення і категорії підприємств і груп
Стаття 1. Сфера застосування
Стаття 2. Визначення
Стаття 3. Категорії підприємств і груп

Розділ 2. Загальні положення і принципи
Стаття 4. Загальні положення

Стаття 5. Розкриття загальної інформації
Стаття 6. Загальні принципи фінансової звітності
Стаття 7. Альтернативні засади оцінки основних засобів за переоціненою вартістю
Стаття 8. Альтернативні основи оцінки справедливої вартості

Розділ 3. Баланс і звіт про прибутки та збитки
Стаття 9. Загальні положення, що стосуються бухгалтерського балансу і звіту про прибутки і збитки
Стаття 10. Подання балансу
Стаття 11. Альтернативне подання балансу
Стаття 12. Спеціальні положення, що стосуються деяких статей балансу
Стаття 13. Подання звіту про прибутки та збитки
Стаття 14. Спрощення для малих і середніх підприємств

Розділ 4. Примітки до фінансової звітності
Стаття 15. Загальні положення, що стосуються приміток до фінансової звітності
Стаття 16. Зміст приміток до фінансової звітності, що стосується всіх підприємств
Стаття 17. Розкриття додаткової інформації для середніх і великих підприємств та суб'єктів суспільного інтересу
Стаття 18. Розкриття додаткової інформації для великих підприємств та суб'єктів суспільного інтересу

Розділ 5. Звіт керівництва
Стаття 19. Зміст звіту керівництва
Стаття 20. Звіт про корпоративне управління

Розділ 6. Консолідована фінансова звітність і звіти
Стаття 21. Сфера застосування консолідованої фінансової звітності та звітів
Стаття 22. Вимога щодо підготовки консолідованої фінансової звітності
Стаття 23. Звільнення від консолідації
Стаття 24. Підготовка консолідованої фінансової звітності
Стаття 25. Об'єднання бізнесу в межах групи
Стаття 26. Пропорційна консолідація
Стаття 27. Метод участі в капіталі асоційованих підприємств
Стаття 28. Примітки до консолідованої фінансової звітності
Стаття 29. Консолідований звіт керівництва

Розділ 7. Публікація
Стаття 30. Загальні вимоги до публікації
Стаття 31. Спрощення для малих і середніх підприємств
Стаття 32. Інші вимоги до публікації
Стаття 33. Відповідальність та зобов'язання щодо складання і публікації фінансової звітності та звіту керівництва

Розділ 8. Аудит
Стаття 34. Загальні вимоги
Стаття 35. Поправка до Директиви 2006/43/ЕС щодо аудиторського звіту

Розділ 9. Положення, що стосуються виняткiв та обмежень щодо винятків
Стаття 36. Винятки для мікропідприємств
Стаття 37. Винятки для дочірніх підприємств
Стаття 38. Підприємства, які є членами, що несуть необмежену відповідальність за інші підприємства
Стаття 39. Виняток щодо звіту про прибуток та збитки для материнських компаній при підготовці консолідованої фінансової звітності
Стаття 40. Обмеження щодо винятків для суб'єктів суспільного інтересу

Розділ 10. Звіт про платежі до державного бюджету
Стаття 41. Визначення, які стосуються звітності з платежів до державного бюджету
Стаття 42. Підприємства, що зобов'язані звітувати про платежі до бюджету
Стаття 43. Зміст звіту
Стаття 44. Консолідований звіт про платежі до державного бюджету
Стаття 45. Публікація
Стаття 46. Критерії еквівалентності
Стаття 47. Застосування критеріїв еквівалентності
Стаття 48. Перегляд
Розділ 11. Прикінцеві положення
Стаття 49. Здійснення делегованих повноважень
Стаття 50. Процедура щодо комітетів
Стаття 51. Штрафи
Стаття 52. Скасування Директив 78/660/ЄЕС і 83/349/ЄЕС
Стаття 53. Перенесення
Стаття 54. Набуття чинності
Стаття 55. Адресати.

Незважаючи на те, що Директиви ЄС мають на меті гармонізацію національних систем бухгалтерського обліку в країнах-членах, вони також наближені до МСФЗ.

Посилаючись на те, що Директиви ЄС не забезпечують порівнянності даних через різноманіття допустимих методів обліку, Європейська Комісія прийняла Рішення (березень 2001 р.), згідно з яким консолідована звітність європейських компаній, цінні папери котрих котируються на європейських фондових біржах, починаючи з 2005 р., повинна складатися за МСФЗ. Фактично це означало визнання МСФЗ у Європейському Союзі.

Рішення Комісії ЄС закріплено законодавчо прийняттям у червні 2002 р. Регламенту з МСФЗ Європейського Парламенту та Ради. Його основна мета – усунення перешкод для обігу цінних паперів у Європі. Регламент з МСФЗ має силу закону й містить обов'язкову вимогу для великих європейських компаній складати консолідовану фінансову звітність відповідно до МСФЗ. Прийняття Регламенту не означає обов'язку для країн-членів упроваджувати вимоги МСФЗ у національне законодавство. На сьогодні значна кількість європейських компаній для складання індивідуальної звітності далі застосовує національні бухгалтерські стандарти. Водночас для стимулювання процесу зближення фінансової звітності компаній різних країн Регламент надає країнам-членам право поширити дію МСФЗ на консолідовану звітність нелістингових компаній та індивідуальну звітність дочірніх підприємств. Цим правом дотепер уже скористалася велика кількість країн (табл. 10.11).

На підставі даних табл. 10.11 можна зробити висновок, що, крім вимоги обов'язкового застосування МСФЗ лістинговими компаніями, на регульованих ринках ЄС кілька країн-членів (Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Словенія, Хорватія) встановили таку вимогу для консолідованої та індивідуальної звітності окремих видів нелістингових компаній (здебільшого це фінансові установи), а Кіпр і Словацька Республіка – щодо звітності усіх компаній. Майже половина країн Європи (Данія, Фінляндія, Німеччина, Греція, Італія, Великобританія та ін.) обрала підхід, за яким всім суб'єктам господарювання дозволено застосовувати МСФЗ. Решта

Таблиця 10.11

Застосування МСФЗ нелістинговими компаніями в Європейському Союзі

№ з/п	Країна	Застосування МСФЗ нелістинговими компаніями
1	Австрія	Дозволено для консолідованої звітності. Заборонено для індивідуальної звітності
2	Бельгія	Обов'язкові – для консолідованих звітів нелістингових банків і кредитних установ. Дозволені для інших компаній. Не допускаються для індивідуальних звітів компаній
3	Болгарія	Обов'язкові для консолідованої та індивідуальної фінансової звітності нелістингових фінансових установ та великих нелістингових товариств з обмеженою відповідальністю. Дозволено іншим нелістинговим компаніям
4	Великобританія	Дозволені для консолідованої та індивідуальної звітності компаній
5	Греція	Дозволені для проаудійованої консолідованої та індивідуальної фінансової звітності компаній
6	Данія	Дозволені для консолідованої та індивідуальної звітності компаній
7	Естонія	Обов'язкові для консолідованої та індивідуальної фінансової звітності фінансових установ. Дозволені для консолідованої й індивідуальної звітності інших компаній
8	Ірландія	Дозволені для консолідованої та індивідуальної звітності компаній
9	Іспанія	Дозволені для консолідованої звітності компаній. Заборонені для індивідуальної звітності
10	Італія	Дозволені для консолідованої фінансової звітності, за винятком дуже малих компаній, для індивідуальної звітності компаній, за винятком дуже малих, страхових компаній, і певних компаній, діяльність яких регулюється окремо
11	Кіпр	Обов'язкові для всіх підприємств
12	Латвія	Обов'язкові для фінансових установ. Заборонені для інших суб'єктів
13	Литва	Обов'язкові для деяких фінансових установ. Дозволені для інших компаній
14	Люксембург	Дозволені, проте компанії (крім страхових та перестрахових) мають отримувати дозвіл міністерства юстиції на їх застосування
15	Мальта	Дозволені для всіх підприємств
16	Нідерланди	Дозволені для консолідованої та індивідуальної звітності компаній
17	Німеччина	Дозволені для консолідованої й індивідуальної звітності компанії. Також вимагається обов'язкова звітність за національними стандартами
18	Польща	Обов'язкові для консолідованої фінансової звітності банків. Дозволені для консолідованої та індивідуальної фінансової звітності компаній, які подали заявки на біржовий лістинг або чиї материнські компанії застосовують МСФЗ. Заборонені для інших компаній

Закінчення табл. 10.11

№ з/п	Країна	Застосування МСФЗ нелістинговими компаніями
19	Португалія	Обов'язкові – для консолідованої фінансової звітності банків і фінансових установ. Дозволені для індивідуальної звітності компаній, що входять до консолідованої групи, яка застосовує МСФЗ. Заборонені для інших компаній
20	Румунія	Обов'язкові для консолідованої фінансової звітності банків. Дозволені для консолідованої та індивідуальної фінансової звітності компаній, які подали заявки на біржовий лістинг або чиї материнські компанії застосовують МСФЗ Заборонені для інших компаній
21	Словацька Республіка	Обов'язкові для всіх підприємств
22	Словенія	Обов'язкові для фінансових установ. Дозволені для інших компаній
23	Угорщина	Дозволені – для консолідованої та індивідуальної звітності компаній. Вимагається також обов'язкова звітність, яка відповідає національним стандартам
24	Фінляндія	Дозволені для консолідованої та індивідуальної звітності компаній
25	Франція	Дозволені для консолідованої звітності. Заборонені для індивідуальної звітності
26	Хорватія	Обов'язкові для фінансових установ і великих нелістингових компаній. Дозволені для інших компаній
27	Чеська Республіка	Дозволені для консолідованої звітності. Дозволені для індивідуальної звітності компаній, які застосовують МСФЗ для консолідованої фінансової звітності
28	Швеція	Дозволені для консолідованої звітності. Заборонені для індивідуальної звітності компаній

Джерело: Use of IFRS by jurisdiction // Deloitte [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.iasplus.com/en/resources/use-of-ifrs.

надала такий дозвіл лише для консолідованих звітів компаній, заборонивши їх для індивідуальної звітності.

Міжнародні стандарти фінансової звітності (МСФЗ) наразі застосовують більш ніж 140 країн, і їх поширення щороку зростає. З метою кількісної оцінки (ранжування) країн за ступенем запровадження МСФЗ авторами запропоновано шість рівнів. Країни поділено на шість груп, кожній з яких присвоєна оцінка від 0 до 5 залежно від обов'язковості застосування МСФЗ та кількості підприємств, котрі можуть їх використовувати (табл. 10.12).

На вказаному ресурсі розміщено дані про 174 країни. Таким чином, отримані результати є репрезентативними. Вони свідчать, що наразі тією чи іншою мірою

Таблиця 10.12

Ступінь запровадження МСФЗ у країнах світу

Рівень запровадження МСФЗ	Показник	Кількість країн	Частка, %
0	Не дозволені	31	17,8
1	Дозволені для окремих компаній, для інших не дозволені (чи даних немає)	20	11,5
2	Є обов'язковими для окремих компаній, для інших не дозволені (чи даних немає)	30	17,2
3	Не дозволені для всіх компаній	15	8,6
4	Є обов'язковими для окремих компаній, для інших дозволені	46	26,4
5	Є обов'язковими для всіх компаній	32	18,5
	Всього запровадили МСФЗ	143	82,2
	Разом країн	174	100,0

Складено за: Use of IFRS by jurisdiction // Deloitte [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.iasplus.com/en/resources/use-of-ifrs.

МСФЗ запроваджені більше ніж у 80 % країн. З них 18,5 % (32 країни) мають найвищий ступінь запровадження МСФЗ, коли всі компанії зобов'язані використовувати ці стандарти.

Найбільшу частку (26,4 %) становить група країн (46), віднесених до 4-го рівня запровадження МСФЗ: стандарти обов'язкові для деяких видів компаній (переважно лістингових). Іншим суб'єктам господарювання надано право їх добровільного застосовування. Україна також належить до цієї групи.

Країни з 3-м рівнем запровадження МСФЗ надають дозвіл застосовувати ці стандарти всім компаніям, проте не відомо, скільки компаній ними фактично користується. Ще дві групи (1-й та 2-й рівень запровадження, 50 країн) обмежують суб'єкти підприємницької діяльності у застосуванні МСФЗ, надаючи дозвіл або покладаючи обов'язок лише на певні їх види – суб'єкти суспільного інтересу. З них у 20 країнах (11,5 %) МСФЗ дозволені, а у 30 (17,2 %) є обов'язковими. Водночас у 31 країні (майже 20 %) застосування МСФЗ не дозволено.

Таким чином, запровадження МСФЗ – глобальне явище, тому проблемні питання, які виникають у цьому процесі, є предметом обговорення для бухгалтерської спільноти та регуляторів більшості країн.

Вивчення такої практики для України надзвичайно корисне. Так, 30 травня 2013 р. на 32-й Річній конференції Комісії з цінних паперів та фондового ринку США (SEC) та Інституту фінансової звітності (Financial Reporting Institute) у м. Пасадена (Каліфорнія, США) активно обговорювалося питання співпраці SEC з IASB щодо запровадження МСФЗ. Головний бухгалтер SEC П. Бесвіка у доповіді "Чому США потрібна сильна IASB і що ми для цього робимо"[1] наголосив, що

[1] *Beswick P.* Remarks at the 32nd Annual SEC and Financial Reporting Institute Conference : speech / P. Beswick // U.S. Securities and Exchange Commission. – 2013. – 30 May [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sec.gov/news/speech/2013/spch053013pb.htm.

у США є зацікавленість у МСФЗ, оскільки американський бізнес активно інвестує в компанії, які складають фінансову звітність відповідно до МСФЗ. Наголошуючи на довірі SEC до IASB, він зазначив, що SEC приймає МСФЗ, випущені IASB (для іноземних приватних емітентів), без будь-якого постійного механізму схвалення або перевірки на придатність. До дій, спрямованих на захист інвесторів США, належать:

– допомога у забезпеченні найвищого можливого рівня якості стандартів МСФЗ (наприклад, через членство у Раді з моніторингу МСФЗ);
– нагляд за процесом встановлення стандартів IASB;
– стеження за всіма проектами IASB стосовно встановлення стандартів та підтримка зворотного зв'язку щодо них (надання пропозицій, коментарів) у разі потреби;
– участь у діяльності робочих груп IASB;
– допомога в забезпеченні належного застосування МСФЗ.

П. Бесвік також наголосив, що США (через FASB) є членом нового Консультативного форуму зі стандартів бухгалтерського обліку (Accounting Standards Advisory Forum, ASAF), створеного у квітні 2013 р. Це консультативна група при IASB, що складається з національних нормотворців у сфері бухгалтерського обліку й регіональних органів, зацікавлених у фінансовій звітності. Основна мета нової консультативної групи – надання технічних консультацій і забезпечення зворотного зв'язку щодо МСФЗ. Консультативний форум буде очолюватись IASB з таким початковим членським складом:

- **Африка:**
  – Південноафриканська рада зі стандартів фінансової звітності (South African Financial Reporting Standards Council), за підтримки Панафриканської федерації бухгалтерів (Pan African Federation of Accountants);
- **Азія та Океанія:**
  – Рада зі стандартів бухгалтерського обліку Японії (Accounting Standards Board of Japan);
  – Рада зі стандартів бухгалтерського обліку Австралії (Australian Accounting Standards Board);
  – Комітет зі стандартів бухгалтерського обліку Китаю (Chinese Accounting Standards Committee);
  – Група органів, що встановлюють стандарти Азії та Океанії (Asia Oceania Standard Setters Group), представлена Інститутом сертифікованих громадських бухгалтерів Гонконгу (Hong Kong Institute of Certified Public Accountants);
- **Європа:**
  – Комітет зі стандартів бухгалтерського обліку Німеччини (Accounting Standards Committee of Germany);
  – Європейська консультативна група з питань фінансової звітності (European Financial Reporting Advisory Group);
  – Інститут бухгалтерського обліку та аудиту Іспанії (Spanish Accounting and Auditing Institute);
  – Рада з фінансової звітності Великобританії (United Kingdom Financial Reporting Council);

- **Північна і Південна Америка:**
  – Група органів, що встановлюють стандарти Латинської Америки (Group of Latin American Standard Setters);
  – Рада зі стандартів бухгалтерського обліку Канади (Canadian Accounting Standards Board);
  – Рада зі стандартів фінансового обліку США (United States Financial Accounting Standards Board).

ASAF створена для:
– підтримки Фонду МСФЗ у реалізації його цілей та сприяння розвитку в інтересах громадськості, єдиного набору високоякісних, зрозумілих для застосування й загальноприйнятих стандартів фінансової звітності;
– формалізації та оптимізації колективної взаємодії IASB зі світовим співтовариством органів, що встановлюють стандарти, та регіональних органів у процесі розроблення стандартів;
– сприяння ефективному технічному обговоренню питань, пов'язаних зі встановленням стандартів.

Обов'язки членів ASAF:
– підтримка та сприяння Фонду МСФЗ у його місії, яка полягає у створенні в інтересах суспільства єдиного набору високоякісних, зрозумілих для застосування й загальноприйнятих стандартів фінансової звітності;
– заохочення внеску членів їхніх юрисдикцій/регіонів у технічну діяльність IASB щодо встановлення стандартів.

Обов'язки Фонду МСФЗ:
– активна взаємодія з ASAF і забезпечення того, щоб його думка, відгуки та пропозиції були достовірно й вичерпно представлені IASB як значна частина думок зацікавлених сторін;
– надання технічних ресурсів для сприяння ефективній роботі ASAF та проведення обговорень;
– забезпечення необхідними ресурсами і секретаріатом для проведення зустрічей ASAF;
– забезпечення повної прозорості дискусій ASAF, у тому числі розміщення всіх документів (порядок денний, допоміжні документи і резюме засідань) на публічному домені, трансляція зустрічей, а також підготовка й публікація відповідних прес-релізів і спілкування із зацікавленими особами і спостерігачами після засідань ASAF.

Членам ASAF було запропоновано надати пропозиції щодо поліпшення аргументації в документі для обговорення й стосовно будь-яких важливих питань, а також, зокрема, зауваження з таких тем:
– оцінка;
– подання інформації у звіті про прибутки і збитки та сукупний дохід (у тому числі питання про те, що повинно входити до складу іншого сукупного доходу (ІСД));
– невизначеність у контексті ідентифікації та визнання активів і зобов'язань.

Глобальний характер проблеми вдосконалення стандартів фінансової звітності виявляється також у впливі їхньої якості на бізнес-клімат та конкурентоспромож-

ність країни. Якість стандартів фінансової звітності – важлива складова інституційного середовища. Нещодавня глобальна фінансова криза продемонструвала важливість стандартів фінансової звітності для ефективного управління, запобігання шахрайству та підтримки довіри інвесторів і користувачів.

За даними Рейтингу глобальної конкурентоспроможності Всесвітнього економічного форуму (далі – Рейтинг ВЕФ) (табл. 10.13), за складовою "Інституційне середовище" Україна у 2012 р. посіла 132-ге місце зі 144 країн, погіршивши результат порівняно з 2011 р. на 1 пункт, а порівняно з 2007 р. – на 17 пунктів.

Складова "Інституційне середовище" оцінюється за двома комплексними показниками: публічні (ваговий коефіцієнт – 75 %) і приватні інститути (25 %). Перший дає оцінку показникам ефективності правової й адміністративної систем, другий – рівню корпоративної етики та підзвітності компаній.

Серед показників ефективності приватних інститутів України у 2012 р. найменшу оцінку отримали: захист інтересів міноритарних акціонерів (141-ше місце), корпоративна етика (124-те місце), ефективність стандартів аудиту та фінансової звітності (122-ге місце). Такі показники свідчать про недостатню прозорість та підзвітність компаній, що призводить до зниження довіри до них фінансових донорів, виникнення проблем під час прийняття управлінських рішень.

Показник "Ефективність стандартів аудиту та фінансової звітності" визначається шляхом експертного опитування керівників компаній відповідних країн. На

Таблиця 10.13

Динаміка позиції України у Рейтингу глобальної конкурентоспроможності Всесвітнього економічного форуму

Субіндекс	Назва складової ІГК	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Загальний індекс		73/131	72/134	82/133	89/139	82/142	73/144
Загальні вимоги	Інституційне середовище	115	115	120	134	131	132
	Інфраструктура	77	79	78	68	71	65
	Макроекономічна стабільність	82	91	106	132	112	90
	Здоров'я та початкова освіта	74	60	68	67	74	62
Підсилювачі ефективності	Вища освіта та професійна підготовка	53	43	46	46	51	47
	Ефективність ринку товарів	101	103	109	129	129	117
	Ефективність ринку праці	65	54	49	54	61	62
	Розвинутість фінансового ринку	85	85	106	119	116	114
	Технологічна готовність	93	65	80	83	82	81
	Обсяг ринку	26	31	29	38	38	38
Інновації та розвинутість	Розвинутість бізнесу	81	80	91	100	103	91
	Інноваційний потенціал	65	52	62	63	74	71

Складено за: The Global Competitiveness Report (issues 2007–2012) // World Economic Forum [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.weforum.org/reports?filter[type]=Competitiveness.

запитання "Як би ви оцінили стандарти аудиту та фінансової звітності стосовно фінансових показників компаній у вашій країні?" передбачено відповіді в межах від 1 (дуже слабкі) до 7 (дуже міцні) (табл. 10.14).

Усі країни, наведені у табл. 10.14, крім Сінгапуру, Таїланду, Колумбії та Індонезії, запровадили тією чи іншою мірою МСФЗ. Ці країни не дозволяють їх застосування як для лістингових, так і для нелістингових компаній. Проте їхні місця у Рейтингу відповідно до застосовуваної методики за показником якості стандартів звітності вищі, ніж в України.

Таблиця 10.14

Оцінка країн за показником "Ефективність стандартів аудиту та фінансової звітності" Рейтингу ВЕФ

Місце	Країна	Оцінка	Стадія розвитку економіки	ВВП на одну особу, *тис. дол. США*	Загальне місце
Лідери					
1	Південна Африка	6,6	2	8,066	52
2	Фінляндія	6,3	3	49,350	3
3	Нова Зеландія	6,2	3	36,648	23
4	Катар	6,1	Між 1 та 2	98,329	11
5	Сінгапур	6,1	3	49,271	2
6	Канада	6,1	3	50,436	14
7	Нідерланди	6,0	3	50,355	5
8	Австралія	6,0	3	65,477	20
9	Бахрейн	6,0	Між 2 та 3	23,132	35
10	Гонконг	6,0	3	34,049	9
11	Швеція	5,9	3	56,956	4
12	Норвегія	5,9	3	97,255	15
13	Великобританія	5,9	3	38,592	8
14	Пуерто-Рико	5,8	3	26,500	31
15	Люксембург	5,8	3	113,533	22
Пострадянські країни					
24	Естонія	5,5	Між 2 та 3	16,583	34
47	Литва	5,0	Між 2 та 3	13,075	45
61	Латвія	4,7	Між 2 та 3	12,671	55
74	Казахстан	4,5	Між 2 та 3	10,694	51
77	Вірменія	4,4	2	3,033	82
94	Грузія	4,3	2	3,210	77
98	Молдова	4,2	1	1,969	87
111	Азербайджан	4,0	Між 1 та 2	6,832	46
122	**Україна**	**3,8**	**2**	**3,621**	**73**
123	Росія	3,8	Між 2 та 3	12,992	67
125	Таджикистан	3,7	1	0,831	100
129	Киргизія	3,6	1	1,070	127

Закінчення табл. 10.14

Місце	Країна	Оцінка	Стадія розвитку економіки	ВВП на одну особу, *тис. дол. США*	Загальне місце
Країни з еквівалентною Україні другою стадією розвитку економіки (згідно з класифікацією ВЕФ)					
1	Південна Африка	6,6	2	8,066	52
31	Намібія	5,3	2	5,828	92
32	Ямайка	5,3	2	5,402	97
36	Панама	5,2	2	8,514	40
48	Йорданія	5,0	2	4,675	64
49	Перу	5,0	2	5,782	61
53	Таїланд	4,9	2	5,394	38
65	Гватемала	4,0	2	3,182	83
73	Домініканська Республіка	4,5	2	5,639	105
77	Вірменія	4,4	2	3,033	82
83	Македонія	4,4	2	5,016	80
84	Колумбія	4,4	2	7,132	69
87	Індонезія	4,4	2	3,509	50
89	Марокко	4,3	2	3,083	70
90	Сальвадор	4,3	2	3,855	101
92	Болгарія	4,3	2	7,202	62
94	Грузія	4,3	2	3,210	77
95	Чорногорія	4,3	2	7,317	72
97	Гана	4,2	2	3,202	109
101	Албанія	4,2	2	3,992	89
102	Парагвай	4,2	2	3,252	116
106	Еквадор	4,0	2	4,424	86
110	Румунія	4,0	2	8,863	78
117	Сербія	3,9	2	6,081	95
119	Боснія та Герцеговина	3,9	2	4,618	88

Складено за: The Global Competitiveness Report: 2012–2013 / ed. by K. Schwab ; World Economic Forum. – Geneva, 2012. – xiv, 527 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf.

Насамперед цікавий досвід **Південної Африки**, яка посідає 1-ше місце за міцністю стандартів фінансової звітності. Водночас її загальне місце у Рейтингу ВЕФ – 52-ге, і вона входить до групи країн з другим етапом розвитку економіки (як і Україна).

Застосування МСФЗ значно впливає на фінансові результати компаній та їхнє становище на ринку, особливо в країнах континентальної Європи. Традиційно в них відповідність правовим нормам та акцентування уваги на обслуговуванні капіталу і захисті кредиторів мали більше значення, ніж справедливе надання даних.

Західні науковці[1] провели опитування компаній для оцінювання впливу першого застосування МСФЗ на: 1) капітал на дату відкриття балансу за МСФЗ; 2) доходи і капітал наприкінці першого року звітності відповідно до МСФЗ; 3) доходи в другий і третій роки звітності за МСФЗ. В опитуванні взяли участь 112 респондентів із Австрії (2), Бельгії (22), Великобританії (10), Данії (2), Ірландії (1), Нідерландів (2), Німеччини (46), Франції (16) (11 учасників побажали зберегти анонімність).

Стосовно зазначених фінансових показників більшість респондентів вказали, що вплив прийняття МСФЗ буде позитивним. Капітал при застосуванні МСФЗ, як очікується, буде вищий, ніж у разі використання національних стандартів. У середньому акціонерний капітал компаній у вибірці, яка вже застосовує МСФЗ, збільшився на 11 %, хоча для деяких із них цей капітал знизився (наприклад, у зв'язку з відображенням додаткових пенсійних зобов'язань).

Фактори, які можуть призвести до підвищення мінливості фінансових результатів порівняно з результатами, відзначеними при використанні національних стандартів, охоплюють:

– визнання більшого обсягу фінансових активів і зобов'язань (у тому числі похідних) за справедливою вартістю;
– жорсткіші правила щодо вимог реєстрації транспортних засобів спеціального призначення або аналогічних будівель на балансі;
– суворіші перевірки знецінення активів;
– щорічний тест на знецінення гудвілу;
– визнання у фінансовій звітності актуарних прибутків та збитків.

Отже, показники чистого прибутку і чистих активів та інших ключових факторів, що впливають на фінансові показники оцінки ефективності, можуть при складанні звітності за МСФЗ значно відрізнятися.

На підставі огляду спеціальної літератури було підготовлено 15 запитань про очікувані вигоди й втрати внаслідок переходу на МСФЗ. Відповіді оцінювалися за п'ятибальною шкалою Лайкерта від "повністю згоден" (1) до "категорично не погоджуюся" (5). У табл. 10.15 наведено середнє значення, стандартне відхилення і моду (найпоширеніша відповідь) для кожного з 15 запитань, розділених на 7 – щодо очікуваних вигід та 8 – щодо очікуваних втрат. Чим нижчий бал, тим більше респондентів погодилися з твердженням, чим вищий бал, тим більше респондентів не погодилися із заявою.

Стосовно переваг переходу на МСФЗ, то у середньому респонденти погодилися з твердженням, що він зумовить: 1) кращу порівнянність з іншими підприємствами (середня відповідь – 2,28; мода – 2) і 2) більшу прозорість (середня відповідь – 2,50, мода – 2). Серед заяв, з якими респонденти погодилися (або не змогли відповісти), більшість були: 1) перехід приведе до зниження вартості капіталу (в середньому – 3,12; мода – 3) і 2) перехід дасть можливість підвищити якість і оперативність управ-

[1] *Jermakowicz E. K.* Implementing IFRS from the perspective of EU publicly traded companies / E. K. Jermakowicz, S. Gornik-Tomaszewski // Journal of International Accounting, Auditing and Taxation. – 2006. – № 15. – P. 170–196 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.adoptifrs.org/uploads/Austria/Implementing%20IFRS%20from%20the%20perspective%20of%20EU%20publicly%20traded%20companies.pdf.

Таблиця 10.15

Очікувані вигоди та втрати переходу на МСФЗ: описова статистика

	Які ви очікуєте вигоди/втрати від переходу на МСФЗ вашої компанії?	Середнє значення	Мода
	Очікувані вигоди		
1	Кращий доступ до капіталу	2,88	2
2	Нижчі витрати на капітал	3,12	3
3	Збільшення міжнародних лістингів та інвестиційних можливостей	2,85	3
4	Краща порівнюваність з іншими компаніями	2,28	2
5	Більша прозорість звітності	2,50	2
6	Поліпшення якості та оперативності управлінської інформації	3,00	4
7	Узгодження і впорядкування внутрішньої і зовнішньої звітності	2,72	2
	Очікувані втрати		
8	Висока вартість переходу	2,35	2
9	Зменшення можливості обороту ресурсів	2,23	2
10	Підвищена мінливість (непостійність) доходів і статей балансу	2,35	2
11	Очікується, що наявні фінансові угоди з домовленостями, пов'язаними з попередньо оголошеними прибутками або чистими активами, будуть розірвані у результаті переходу на МСФЗ	3,17	3
12	Наші опціонні плани та/або інші плани стимулювання, пов'язані з оголошеними прибутками, значно постраждають від застосування МСФЗ і ми повинні змінити положення в цих планах	3,19	3
13	Ми повинні змінити нашу податкову стратегію як ефект від застосування МСФЗ	3,55	4
14	Ми повинні змінити нашу дивідендну політику як ефект від застосування МСФЗ	3,76	4
15	Наша інформаційна система потребує істотних поліпшень для підтримки фінансової звітності за МСФЗ	2,44	2

Примітка. 1 – повністю згоден, 2 – згоден, 3 – не впевнений, 4 – не погоджуюся, 5 – категорично не погоджуюся.

Джерело: *Jermakowicz E. K.* Implementing IFRS from the perspective of EU publicly traded companies / E. K. Jermakowicz, S. Gornik-Tomaszewski // Journal of International Accounting, Auditing and Taxation. – 2006. – № 15. – P. 170–196 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.adoptifrs.org/uploads/Austria/Implementing%20IFRS%20from%20the%20perspective%20of%20EU%20publicly%20traded%20companies.pdf.

ління інформацією (середня відповідь – 3,00; мода – 4). Недостатній рівень згоди з позицією, що перехід знизить вартість капіталу, є несподіваним, оскільки цей чинник часто наводиться як перевага глобальної гармонізації обліку[1].

[1] Global financial accounting: IAS or U. S. GAAP? European survey. – London : KPMG.

Дані опитування показують: зі 107 респондентів, які відповіли на це запитання, 45 (42 %) або не згодні, або рішуче не згодні, що перехід на МСФЗ зумовить зниження вартості капіталу, 40 (37 %) вагалися з відповіддю, і тільки 22 (21 %) або погодились, або були цілком згодні з цим аргументом. Результати підтверджують висновки попереднього дослідження 2005 р.[1], яке виявило, що перехід на МСФЗ не обов'язково сприяє зниженню вартості капіталу.

Компанія "Ернст енд Янг" опублікувала результати дослідження "Висновки за результатами аналізу річної звітності компаній: поточні і майбутні виклики"[2], якими охоплено близько 50 потужних компаній, відібраних на підставі їхньої ринкової капіталізації, котрі працюють у десяти секторах економіки і подають фінансову звітність за МСФЗ. За результатами дослідження фахівці компанії зробили три основні висновки:

1) в умовах перманентної кризи обрані компанії були ефективними, отримали прибуток, зберегли обсяг власного капіталу і належну ліквідність;
2) кризові явища на ринку потребують посилення якості корпоративного управління, повного й прозорого розкриття компанією інформації для всіх зацікавлених сторін;
3) якщо компанія не забезпечує належної прозорості інформації про свою діяльність, є висока ймовірність того, що органи регулювання посилять вимоги до широти розкриття, як це відбувалося в єврозоні, щодо проблем з державними боргами.

Продовжуючи полеміку з порушених у публікації питань, варто наголосити на таких аспектах:

- Проаналізовані компанії, незважаючи на те, що подають звітність за МСФЗ, не залучили додаткових фінансових ресурсів. Тобто прямого зв'язку між залученням фінансування й форматом підготовки і подання звітності аналітиками не виявлено.
- Національні регулятори мають активніше висувати вимоги до компаній щодо розкриття інформації про наявні фінансові ризики незалежно від формату подання звітності. Тобто для оцінювання ризиків первинними мають бути інтереси державного управління в межах національних ринків, а не тільки глобалізовані вимоги до фінансової звітності.
- У подальшому прозорість діяльності компаній підвищуватиметься в результаті збільшення показників, які розкриваються у фінансовій звітності.

Таким чином, вигода від застосування МСФЗ очевидна – однорідна структура звітів допомагає інвесторам порівнювати показники компаній для вибору найоптимальнішого варіанта розміщення капіталу, а компанії отримують більше шансів залучити капітал. Це визначення підтверджене нещодавнім опитуванням ACCA

[1] Economic benefits of adopting IFRS or U. S. GAAP–Have the expected costs of equity capital really decreased? In Doctoral student paper presented during the 2005 international accounting section of the American Accounting Association during the 11th annual midyear conference.

[2] Surveying IFRS: Lessons learned from year-end reporting: current and future challenges [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Surveying_IFRS_July_2012/$FILE/Surveying_IFRS_July_2012.pdf.

"На шляху до зростання конвергенції: оцінка перспектив створення глобальних систем фінансової звітності з точки зору фінансових директорів та інвесторів"[1], яке показало, що майже 40 % фінансових директорів у всьому світі підтримали ідею переходу на МСФЗ та готові здійснювати витрати на ці цілі. Лише кожен п'ятий (18 %) респондент вважає, що витрати на такий перехід перевищать імовірні вигоди.

Подібні відповіді дають й інвестори. Майже третина з них вважає, що згаданий перехід фінансово виправданий, і лише деякі (7 %) вказали, що переходити на МСФЗ не варто. На думку Р. Піко, головного бухгалтера британської міжнародної банківської групи HSBC, насамперед важливо, що єдиний набір правил забезпечить уніфікацію цифр і показників, відповідно до яких група компаній функціонуватиме.

Ухвалення загальних стандартів зумовить не тільки економічну вигоду, зменшивши вартість капіталу для окремих компаній, а й суттєві макроекономічні переваги: ситуація на ринку стане прозорішою.

На тлі цих позитивних даних слід ураховувати й витрати, пов'язані з переходом на МСФЗ. Незважаючи на значну вартість переходу, практика показує, що у разі виникнення фінансової кризи, не інвестувавши попередньо достатньо ресурсів у забезпечення якості фінансової та аудиторської інформації, наслідки можуть обійтися значно дорожче.

У таку ситуацію потрапив найбільший американський пенсійний фонд CalPERS. Фонд придбав довгострокові цінні папери на суму 1,3 млрд. дол. США компаній Cheyne Finance LLC, Sigma Finance Inc. і Stanfield Victoria Funding LLC, яким рейтингові агентства Moody's, Standard & Poor's и Fitch присвоїли необґрунтовано високі кредитні рейтинги. Як наслідок, з 2007 р., коли вартість паперів цих компаній почала зменшуватися, CalPERS зазнав збитків на суму понад 1 млрд дол.[2]

Щодо України можна зробити такі висновки.

Європейські прагнення та підписання Угоди про асоціацію з ЄС передбачають подальшу адаптацію національної системи регулювання сфери фінансової звітності до правових норм ЄС та її інституційну розбудову.

Одним із важливих засобів зниження ризику "повної залежності" України від розробників МСФЗ є розвиток національних науково-методичних центрів і посилення подальшої підготовки спеціалістів із питань МСФЗ.

Проведене нами дослідження свідчить, що законодавча й нормативно-правова база бухгалтерського обліку в Україні достатньо врегульована на рівні як законів, так і підзаконних актів.

Відповідно до закону компанії публічного інтересу складають з 1 січня 2012 р. фінансову звітність згідно з МСФЗ. Тому триває активна робота з офіційного перекладу державною мовою МСФЗ та інших документів IFAC.

---

[1] Towards Integrated Reporting: Communicating Value in the 21st Century // IIRC. – 2011. – 12 Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://theiirc.org/wp-content/uploads/2011/09/IR-Discussion-Paper-2011_spreads.pdf.

[2] Крупнейший в США пенсионный фонд обвиняет Moody's, S&P и Fitch в убытках на 1 млрд долл. // РБК-Україна. – 2010. – 5 трав. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rbc.ua/rus/newsline/show/krupneyshiy_v_ssha_pensionnyy_fond_obvinyaet_moody_s_s_p_i_fitch_v_ubytkah_na_1_mlrd_doll_05052010.

З 1 січня 2012 р. в корпоративному секторі використовуються такі нормативно-правові бази бухгалтерського обліку.

Перша – обов'язкова для всіх суб'єктів:

– Закон України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" від 16.07.1999 № 996-XIV (зі змінами, останні від 16.10.2012)[1];

– Порядок подання фінансової звітності, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2000 № 419[2].

Друга – для компаній, зобов'язаних за законом складати фінансову звітність згідно з МСФЗ:

– публічні акціонерні товариства (зобов'язані бути зареєстрованими на фондовій біржі (лістинг);

– банки;

– страховики.

Крім того, до цієї групи належать компанії з:

– надання фінансових послуг;

– недержавного пенсійного забезпечення;

– допоміжної діяльності у сферах фінансових послуг і страхування.

Для забезпечення цього процесу Міністерство фінансів України здійснює переклад і розміщує на своєму сайті тексти МСФЗ українською мовою. Така публікація вважається офіційним визнанням (легалізацією) відповідного стандарту.

Третя – для компаній, що не відповідають критеріям, встановленим для компаній другої групи (відкриті акціонерні товариства (зазвичай це компанії, створені в процесі приватизації державних підприємств у 1990-х роках, акції яких обертаються на нерегульованому ринку), товариства з обмеженою відповідальністю та ін.). Ці компанії мають використовувати Положення (стандарти) бухгалтерського обліку, які розробляються і затверджуються Міністерством фінансів України, що за змістом наближені до МСФЗ.

Четверта – мікро- і малі підприємства. Це суб'єкти господарювання, які віднесені законодавством до категорії малих. Для складання фінансової звітності вони мають використовувати П(С)БО 25 "Фінансовий звіт суб'єкта малого підприємництва", яке встановлює зміст і форму відповідного звіту суб'єкта малого підприємництва та порядок заповнення його статей. Норми цього Положення (стандарту) застосовуються для складання відповідного звіту юридичними особами, визнаними такими відповідно до законодавства та представництвами іноземних суб'єктів господарювання. Такі суб'єкти подають фінансовий звіт у складі Балансу (форма № 1-м) і Звіту про фінансові результати (форма № 2-м).

Для мікропідприємств – суб'єктів малого підприємництва – юридичних осіб, що відповідають критеріям, установленим податковим законодавством, та мають

---

[1] Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : закон України від 16.07.1999 № 996-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-14.

[2] Порядок подання фінансової звітності : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2000 № 419 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/419-2000-%D0%BF.

право на застосування спрощеного обліку доходів і витрат, а також платників єдиного податку, цим стандартом передбачена можливість складання Спрощеного фінансового звіту. До такого звіту входять Баланс (форма № 1-мс) і Звіт про фінансові результати (форма № 2-мс). Цим суб'єктам дозволяється вести бухгалтерський облік без застосування принципу подвійного запису.

Усі емітенти цінних паперів зобов'язані публікувати фінансову звітність, складену як за МСФЗ, так і за національними П(С)БО. Тому, за законом, така звітність підлягає обов'язковому аудиту, а аудиторський звіт (висновок) публікується разом зі звітністю.

Норми законодавства ЄС мають бути певним чином (але не обов'язково цілком, адже Україна не є членом ЄС) імплементовані до національного законодавства.

Зокрема, на наш погляд, це передбачає:

– приведення числових критеріїв категорій підприємств – суб'єктів господарювання і їхніх груп у відповідність із вимогами Директиви ЄС шляхом внесення змін до Господарського кодексу України;
– внесення змін та доповнень до Закону України "Про бухгалтерський облік і фінансову звітність в Україні";
– підготовку й прийняття нової редакції Закону України "Про аудиторську діяльність", яка передбачала би повне врахування вимог європейського законодавства щодо аудиту;
– внесення змін до П(С)БО з метою наближення до чинних редакцій МСФЗ;
– внесення змін П(С)БО 25 "Фінансовий звіт суб'єкта малого підприємництва" для врахування всіх норм Директиви 2013/34/ЄС;
– значне збільшення державної підтримки системи бухгалтерської освіти для підготовки й перепідготовки фахівців із фінансової звітності за МСФЗ;
– подальше посилення інституційної спроможності національних регуляторів сфери фінансової звітності;
– посилення контролю якості фінансової звітності;
– державну підтримку поширення актуальної інформації щодо МСФЗ;
– істотне розширення вивчення МСФЗ в усіх ланках національної системи освіти тощо.

10.4. ЗАСТОСУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ КОМПАНІЯМИ В УКРАЇНІ: ПЕРШИЙ ДОСВІД І НАПРЯМИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМНИХ ПИТАНЬ

З початком практичного впровадження МСФЗ виникає необхідність постійного відстеження (моніторингу) й обговорення актуальних питань цього процесу. Труднощі переходу на МСФЗ і практики їх застосування подібні у різних країнах, тому вивчення їхнього досвіду дасть змогу прийняти відповідні рішення з метою зменшення ризиків для України.

На підставі досліджень деякі фахівці дійшли висновку, що спостерігається нестача кваліфікованих кадрів, які отримали міжнародні сертифікати з МСФЗ та

досвід складання звітності за цими стандартами. З огляду на це внесено такі пропозиції:

1) на державному рівні розробити дорожню карту з переходу та популяризації застосування МСФЗ і підвищення кваліфікації спеціалістів у цій сфері;
2) збільшити обсяг і доступність достовірної інформації щодо МСФЗ (включаючи узагальнення успішного досвіду їхнього застосування вітчизняними та іноземними компаніями та роз'яснення компетентних органів);
3) за державної підтримки розробити доступні широкому колу спеціалістів програми підвищення кваліфікації за МСФЗ, які б визнавалися на міжнародному рівні;
4) підвищувати статус бухгалтерської професії шляхом проведення професійних конкурсів, створення рейтингів висококваліфікованих спеціалістів, введення професійного свята – Міжнародного дня МСФЗ.

Зробивши висновок, що МСФЗ в Україні фактично не імплементовано, у зв'язку з чим фінансова звітність здебільшого може бути недостовірною та некоректною, автори дослідження висловили такі пропозиції:

1) розробити методичні рекомендації, інтерпретації до МСФЗ;
2) підвищити рівень обізнаності бухгалтерів з МСФЗ;
3) перенести терміни обов'язкового застосування МСФЗ (остання пропозиція є неприйнятною).

Розглянемо досвід упровадження МСФЗ в Азербайджані. З метою надання дієвої допомоги організаціям у зв'язку з переходом на МСБО та подальшим посиленням функцій контролю за впровадженням цих стандартів Указом президента Азербайджанської Республіки від 19.12.2007 Міністерству фінансів було доручено проведення *систематичного моніторингу* на підприємствах, що застосовують нові стандарти бухгалтерського обліку.

З огляду на більш ранні терміни подання фінансової звітності суб'єктами суспільного інтересу відповідно до переліку, затвердженого постановою кабінету міністрів республіки, міністерство фінансів у результаті моніторингу охопило значну частину підприємств, що впроваджують МСФЗ у перехідний період.

Завдяки моніторингу отримано такі результати:

1. Деякі підприємства складають і подають фінансову звітність за МСФЗ. На підприємстві "AzerCell Telecom MMM" у результаті цілеспрямованої роботи досягнуто певних успіхів у виконанні основного блоку заходів програми з переходу на МСФЗ, включаючи набуття необхідних знань і навичок працівниками спеціалізованих служб (бухгалтерами, програмістами).

   Разом із тим певні заходи (зокрема розроблення облікової політики відповідно до МСФЗ, інструкції щодо підготовки фінансової звітності та створення й впровадження процедур конверсії щодо застосування МСФЗ), на погляд виконавців моніторингу, були здійснені на неналежному рівні, без відповідного науково-методологічного обґрунтування, або не охоплювали усіх методичних і практичних аспектів сучасного етапу реформування бухгалтерського обліку.

Державна нафтова компанія Азербайджанської Республіки (ДНКАР) набула певного досвіду у підготовці та складанні фінансової звітності за МСФЗ.

Крім того, була проведена певна робота з підготовки відповідного персоналу для набуття основоположних знань про застосування МСФЗ та подання нової фінансової звітності. За сприяння ДНКАР з 1 січня 2006 р. по 1 липня 2008 р. на курсах із впровадження МСФЗ було навчено понад 1000 осіб.

Технічна допомога в підготовці та поданні звітності відповідно до МСФЗ була надана й фахівцями мережі компаній PricewaterhouseCoopers.

2. Підприємства здебільшого виконали заходи щодо застосування МСФЗ. Виробничим об'єднанням "Aztelecom", АТ закритого типу "Azeriqaz" і підприємством, підвідомчим цьому товариству, АТ відкритого типу "Azersu", АТ відкритого типу "Azerenerji", а також Азербайджанською державною залізницею було їх виконано.
3. Виявлено часткове здійснення заходів щодо складання фінансової звітності на базі МСФЗ, а також відсутність будь-яких дій із реалізації цієї програми з боку деяких організацій.

Отримані результати узагальнено такими висновками:

1. З набранням чинності Законом Азербайджанської Республіки "Про бухгалтерський облік" фінансовий облік, побудований на базі МСФЗ, відокремився від податкового обліку, основаного на принципах і положеннях податкового законодавства. Втратила юридичну силу традиційна національна система бухгалтерського обліку, приведена у відповідність із податковим законодавством, яка, по суті, перетворилася на частину податкового обліку.

   Зважаючи на проблеми щодо застосування МСФЗ в умовах перехідного періоду необхідно провести реструктуризацію фінансової служби зі створенням відповідних структур бухгалтерського обліку, основаних на базі МСФЗ та податкового законодавства. Ці структури здійснюватимуть фінансовий і податковий обліки, а також готуватимуть фінансову й податкову звітність.
2. Є велика потреба у підготовці відповідних фахівців, тому необхідні заходи щодо цілеспрямованого оволодіння знаннями про МСФЗ із використанням різних методів заохочення.
3. Необхідне розроблення відповідного програмного забезпечення автоматизації фінансового обліку. Передбачається виділення значних фінансових ресурсів на придбання відповідних технічних засобів і технологій, а також послуг із навчання фахівців.
4. В умовах переходу на МСФЗ, включаючи також роботи на початковій фазі впровадження, успішна підготовка та подання нової фінансової звітності залежать від ступеня залучення професійних бухгалтерських організацій.

Як свідчать азербайджанські фахівці, відсутність єдиного концептуального підходу, належної координації та атмосфера безкарності на підприємствах гальмують заходи, пов'язані із застосуванням МСФЗ.

З метою вивчення найтиповіших проблемних питань та надання рекомендацій щодо можливих шляхів їх вирішення нами опрацьовано один із найактивніших

бухгалтерських форумів з обговорення теми "Ведення обліку за МСБО"[1], започаткований 5 березня 2011 р. для "деякої систематизації" відповідних питань. На форумі нараховується більш як 200 записів учасників інтернет-дискусії на понад 160 сторінках. Щомісяця додається близько 30 нових постів.

Обговорювані питання можна узагальнити за такими часовими періодами:

Етап 1. До травня 2011 р., коли було ухвалено зміни та доповнення до Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" щодо прямого застосування МСФЗ окремими компаніями.

Етап 2. Травень 2011 р. – січень 2012 р. – підготовка до безпосереднього застосування МСФЗ;

Етап 3. Січень 2012 р. – дотепер – накопичення досвіду практичного використання МСФЗ.

На етапі 1 питання МСФЗ обговорювалися обмеженим колом учасників, які або вивчали їх для підвищення кваліфікації, або працювали в компаніях, котрі складали звітність за цими стандартами.

На етапі 2 активність учасників значно зросла. Розширилось їх коло за рахунок представників компаній, які мали здійснити перехід на МСФЗ. Щодо предмета обговорення, то конкретики було доволі мало. Головним чином, обговорювались дати переходу, склад стандартів, якими необхідно користуватися, тощо. Траплялося досить багато емоційних повідомлень, які демонстрували неналежну теоретичну підготовку, а часом навіть розгубленість авторів. Багато учасників нарікали, що в них недостатньо методичних рекомендацій і вказівок Міністерства фінансів України з приводу переходу й застосування МСФЗ. Вочевидь спрацьовувала ментальна звичка, характерна для вітчизняних професіоналів-практиків, користуватись конкретними інструкціями й офіційними приписами, а не професійним судженням.

Поза увагою учасників форуму залишалися питання:

– послідовності першочергових дій при переході на МСФЗ;
– основних положень облікової політики, які доцільно застосовувати українським компаніям при переході на МСФЗ;
– технічних бухгалтерських прийомів і техніки, які будуть корисні для практичної реалізації переходу на нові стандарти;
– розроблення нового робочого плану рахунків бухгалтерського обліку, орієнтованого на фінансову звітність за МСФЗ;
– оцінювання основних засобів та інших об'єктів відповідно до нових вимог;
– ідентифікації, перекласифікації й оцінювання інших необоротних активів (інвестиційної нерухомості, нематеріальних активів, довгострокових фінансових інвестицій тощо);
– ідентифікації, перекласифікації й оцінювання запасів та інших оборотних активів; елементів власного капіталу; довгострокових та поточних зобов'язань та ін.

На етапі 3 учасники звертали увагу, що в тих компаніях, де в повному обсягу застосовувалися П(С)БО, наближені до вимог міжнародних стандартів, перехід на

[1] Ведение учета по МСФО // Бухфорум [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://buhforum.com/viewtopic.php?f=29&t=581.

МСФЗ здійснювався без особливих труднощів, і навпаки. Учасники форуму не надто цікавилися новими підходами до визнання доходів, витрат і визначення фінансових результатів. Певну увагу привернуло обговорення складу статті "Інший сукупний дохід". Очевидно, що це нове для національної практики поняття, не достатньо зрозуміле для практичного використання.

Оцінюючи загалом записи цього та інших форумів, можна зробити такі основні висновки:

1. Компаніям надані можливості самостійно обирати дату переходу на застосування МСФЗ в листі НБУ, Мінфіну і Держстату України[1], яким встановлено (п. 5), що підприємство може обрати датою переходу на МСФЗ 1 січня 2011 р. або 1 січня 2012 р. (крім банків). Для банків дата переходу на МСФЗ 1 січня 2011 р.) зумовила певне збурення у зацікавлених сторін. Ця норма привернула забагато уваги. Очевидно, що з метою спрощення на першому етапі переходу і застосування МСФЗ краще було б рекомендувати компаніям дещо обмежити варіативність у датах, оцінках, методах амортизації, оцінках вибуття запасів тощо. У подальшому, з набуттям необхідного досвіду і кваліфікації, ступінь варіативності підвищувався б. Це необхідно врахувати на майбутнє.
2. Щодо компаній, які отримують фінансову звітність за МСФЗ шляхом трансформації звітності, складеної за НП(С)БО, в учасників форуму виникали питання про використання статей звітності для податкових розрахунків. Зрозуміло, що відповідно до Податкового кодексу України платники податків, які застосовують МСФЗ, однозначно використовують для податкових розрахунків статті такої звітності.
3. Однією з порушуваних проблем, є побажання скорочення терміну на переклад і публікацію (розміщення) на сайті Міністерства фінансів України змін та доповнень до МСФЗ, тобто актуалізації їх текстів. На наш погляд, важливим завданням є публікація перекладів МСФЗ, а також змін та доповнень до них із вихідними даними (датою розміщення перекладу тощо). Це дасть користувачам можливість відповідно ідентифікувати текст розміщеного на сайті документа.

Проблемним питанням запровадження МСФЗ присвячено численні публікації. Зокрема, заслуговує на увагу стаття Т. О. Каменської[2], котра має великий досвід спілкування з бухгалтерами-практиками в процесі багаторічної освітньої діяльності зі спеціалізацією на МСФЗ і поділила всі проблемні питання на групи: 1) технічні; 2) організаційні; 3) освітні. Для їх вирішення авторами розроблені рекомендації (табл. 10.16).

---

[1] Про застосування міжнародних стандартів фінансової звітності : лист Національного банку України, Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України від 07.12.2011 № 12-208/1757-14830, 31-08410-06-5/30523, 04/4-07/702 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1757500-11.

[2] *Каменська Т.* Міжнародні стандарти фінансової звітності в Україні: сучасний стан, практика і проблеми впровадження / Т. Каменська // Бухгалтерський облік і аудит. – 2012. – № 12. – С. 39–43.

Таблиця 10.16

Проблемні питання застосування МСФЗ в Україні

Проблемне питання	Рекомендації
Технічні проблеми	
1. Система бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності не повною мірою відповідала національним П(С)БО *П(С)БО в багатьох аспектах відповідають вимогам МСФЗ, проте більш як 90 % підприємств не повною мірою застосовували національні стандарти. Це призводить до додаткових труднощів при переході на МСФЗ*	Важливо не допустити ігнорування складачами звітності МСФЗ за вимог міжнародних стандартів і повторення негативного досвіду використання П(С)БО). Для підвищення відповідальності складачів звітності має бути запроваджена система контролю за якістю фінансової звітності
2. Оцінка окремих статей на дату переходу: метод "передбачуваної вартості" (або "доцільної собівартості" згідно з перекладом МСФЗ 1). Чи варто запрошувати експертів-оцінювачів? (суттєва сума витрат для підприємства). Чи можуть фахівці компанії провести таке оцінювання самостійно? Що буде, якщо таке оцінювання не здійснювати? Кого запрошувати як експертів? Чи погодяться з їхньою оцінкою незалежні аудитори та інші контролюючі органи (Державна фінансова інспекція)? Які методики застосовувати для оцінювання? Яку модель обліку для основних коштів обрати на наступні дати звіту?	Підлягає врахуванню
3. Необхідність використання професійного судження *На відміну від системи бухгалтерського обліку, в якій фінансова звітність являє собою точний опис результатів фінансово-господарських операцій підприємства, стану його активів та зобов'язань на звіту дату, фінансові звіти за МСФЗ більшою мірою ґрунтуються на оцінках, судженнях і моделях.* Бухгалтерів турбує питання суб'єктивності професійного судження. Що робити, якщо думка складача звітності відрізняється від думки того, хто її перевіряє (особливо, якщо це думка представника регулюючого чи контролюючого органу)? Як правильно вибрати незалежного аудитора, кому з них можна довіряти і чи збігатиметься його суб'єктивна думка з думкою бухгалтера? Чи будуть санкції за невідповідне застосування МСФЗ і власне професійне судження?	Підлягає врахуванню
4. Техніка застосування МСФЗ: трансформація чи ведення бухгалтерського обліку?	Підлягає врахуванню. На першому етапі трансформація є прийнятнішою

Закінчення табл. 10.16

Проблемне питання	Рекомендації
5. Відображення у звітності інвестицій у дочірні та асоційовані компанії Фахівців, які складають консолідовану звітність, насамперед хвилюють питання структурування групи й своєчасності надання достовірної фінансової звітності окремих підприємств групи. Як перевірити, що звітність складена відповідно до єдиної облікової політики? Де гарантії, що всі операції відображено коректно? Кому подавати консолідовану звітність – тільки НКЦПФР або органам статистики й фіскальній службі також? Якщо подають звітність групи, то дочірні компанії окремі звіти не повинні подавати?	Ці питання частково врегульовані. У подальшому питання консолідації мають бути детальніше розтлумачені з позицій регулятора
6. Зв'язок із податковим обліком *Складання звітності за МСФЗ може вплинути на суму амортизації, вартість неліквідних запасів, виручку й прибуток загалом, а отже, на суму податків.* Якщо вести бухгалтерський облік за П(С)БО, а звітність складати за МСФЗ, яку інформаційну базу використовувати для податкових платежів? Чи вести податковий облік за даними бухгалтерського обліку, а річну звітність складати за МСФЗ?	Це питання врегульовано ПКУ, де встановлено, що платники податків, які перейшли на складання фінансової звітності за МСФЗ, використовують показники цієї звітності для податкових розрахунків
Організаційні проблеми	
В Україні традиційно питання, пов'язані з обліком та звітністю, належать до внутрішніх проблем бухгалтерської служби. Однак підготовка фінансової інформації та складання комплекту звітності за МСФЗ потребують залучення широкого кола фахівців, зокрема: технічних служб, аналітичних і фінансових служб, ризик-менеджерів, юристів, оцінювачів та ін. *Це потребує від керівництва створення відповідних умов для своєчасного збору та обробки різнопланової інформації*	Підлягає врахуванню
Освітні проблеми	
Законодавчо не встановлено обов'язкової вимоги до бухгалтерів щодо підтвердження знань із МСФЗ. Як забезпечити впевненість керівників, які підписують звітність, що її склав кваліфікований фахівець? Де бухгалтеру підвищувати кваліфікацію в умовах обмеженості ресурсів та значної кількості навчальних закладів з невідомою якістю? Можливо, варто затвердити перелік міжнародних дипломів, що підтверджуватимуть знання з МСФЗ? Можливо, регуляторам з урахуванням галузевої специфіки доцільно розробити програми підвищення кваліфікації? Назріла потреба вносити зміни до програми вищої школи й поглибити програму предмета "Фінансова звітність зарубіжних країн"	Підлягає врахуванню. У подальшому необхідно запроваджувати національну систему сертифікації спеціалістів з МСФЗ. Для цього, можливо, надати протягом 3–5 років суттєву державну підтримку

Складено за: *Каменська Т.* Міжнародні стандарти фінансової звітності в Україні: сучасний стан, практика і проблеми впровадження / Т. Каменська // Бухгалтерський облік і аудит. – 2012. – № 12. – С. 39–43.

Моніторинг проблемних питань має охоплювати такі основні напрями:
– зміни до МСФЗ;
– застосування МСФЗ на практиці;
– запровадження МСФЗ в Україні.

З метою полегшення процесу переходу на МСФЗ для суб'єктів реального сектору економіки пропонується розмістити на інтернет-ресурсі Міністерства фінансів України з питань застосування МСФЗ в Україні (www.msfz.minfin.gov.ua) розділ, який міститиме перелік проблемних питань, що найчастіше виникають в укладачів звітності та інших зацікавлених суб'єктів. Цей розділ має постійно оновлюватися в результаті систематичного моніторингу.

Досвід зарубіжних країн вказує на низку труднощів, які необхідно подолати у процесі запровадження МСФЗ:
– формування нормативної бази та забезпечення юридичних підстав;
– створення власної версії стандарту фінансової звітності для малих та середніх підприємств;
– розроблення практичного керівництва із запровадження МСФЗ компаніями;
– розроблення рекомендованих (або обов'язкових) форм фінансової звітності;
– законодавче встановлення вимог до застосування МСФЗ при оподаткуванні підприємств;
– створення (розвиток) системи підготовки та підвищення кваліфікації фахівців із питань застосування МСФЗ на принципах державно-приватного партнерства;
– розвиток системи незалежного кваліфікованого аудиту;
– розвиток професійних організацій бухгалтерів та аудиторів та постійне підтримання діалогу між професіоналами, урядовцями, громадськістю, всіма зацікавленими особами;
– запровадження системи нагляду за дотриманням укладачами фінансової звітності вимог МСФЗ.

Окремі проблемні питання вже вирішено. Деякі перебувають на стадії практичної реалізації. Так, нормативні підстави застосування МСФЗ визначені в Законах України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні", "Про банки і банківську діяльність", "Про цінні папери та фондовий ринок", "Про акціонерні товариства", "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" та ін. Нормативна база складається з постанов та розпоряджень уряду, документів Міністерства фінансів України, НБУ, НКЦПФР, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг України, інших регуляторів та постійно доповнюється.

Вимоги до застосування МСФЗ при оподаткуванні підприємств викладені в Методичних рекомендаціях щодо складення податкової декларації з податку на прибуток підприємств із використанням даних бухгалтерського обліку і дотриманням вимог міжнародних стандартів фінансової звітності, оприлюднених Міністерством фінансів України у травні 2012 р.

Потребують вирішення такі питання:
1) подальший розвиток системи підготовки та підвищення кваліфікації фахівців із застосування МСФЗ;

2) створення ефективної системи контролю якості фінансової звітності, складеної за МСФЗ, та встановлення органу, уповноваженого на здійснення контролю за дотриманням вимог міжнародних стандартів.

Система підготовки та підвищення кваліфікації фахівців з питань застосування МСФЗ поступово формується. Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України "Про створення умов для впровадження міжнародних стандартів фінансової звітності"[1] Міністерству освіти і науки доручено:

1) забезпечити створення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації з питань застосування міжнародних стандартів фінансової звітності бухгалтерів, які підписують фінансову звітність підприємств;
2) затвердити перелік навчальних закладів, які здійснюватимуть підвищення кваліфікації з питань застосування міжнародних стандартів фінансової звітності бухгалтерів, котрі підписують фінансову звітність підприємств.

Міністерством фінансів України напрацьовано значний досвід дистанційного навчання шляхом розроблення та використання так званого Віртуального університету, для чого:

1) розроблено програмне забезпечення;
2) створено систему реєстрації й кодованого доступу слухачів до інформаційних ресурсів;
3) сформовано систему тестування й оцінювання знань;
4) напрацьовано інформаційний масив навчальних матеріалів;
5) сформовано колектив відповідних спеціалістів, що набули належного досвіду.

Для реалізації сучасної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації бухгалтерів із питань застосування МСФЗ, а також інших зацікавлених осіб пропонується:

1) використати комп'ютерну оболонку "Віртуальний університет" Міністерства фінансів України для організації дистанційної освіти;
2) Державну навчально-наукову установу "Академія фінансового управління" визначити як Національного модератора розроблення науково-навчальних матеріалів із питань упровадження МСФЗ;
3) на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України "Про створення умов для впровадження міжнародних стандартів фінансової звітності" від 22.02.2012 № 157-р розробити порядок підвищення кваліфікації бухгалтерів щодо застосування МСФЗ;
4) визначити Державну навчально-наукову установу "Академія фінансового управління" як Генерального адміністратора контенту "Віртуального університету" Міністерства фінансів України з питань МСФЗ;
5) Державній навчально-науковій установі "Академія фінансового управління" для належного наповнення "Віртуального університету" Міністерства фінансів України навчальними матеріалами здійснити їх пошук, встановити кон-

[1] Про створення умов для впровадження міжнародних стандартів фінансової звітності : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.02.2012 № 157-р // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 60.

такти з утримувачами авторських прав, провести переговори про можливість перекладу та їх використання в Україні;

6) розробити нормативно-правові засади системи сертифікації бухгалтерів та інших спеціалістів із питань застосування міжнародних стандартів фінансової звітності на принципах державно-приватного партнерства;
7) внести зміни до Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні", передбачивши норму щодо кваліфікаційних і сертифікаційних вимог до бухгалтерів, які підписують фінансову звітність підприємств, відповідно до кращої європейської та світової практики;
8) з метою популяризації освітнього проекту з питань МСФЗ в Україні оголосити та провести публічний конкурс за винагороду щодо назви, структури, змісту, способів залучення широкого кола зацікавлених осіб до вивчення стандартів, підвищення інвестиційної, фінансової та бухгалтерської грамотності. Головним координатором проекту має бути визначена Державна навчально-наукова установа "Академія фінансового управління". У процесі реалізації проекту можуть на конкурсних засадах залучатися провідні профільні вищі заклади освіти, професійні організації.

10.5. КОНТРОЛЬ ЯКОСТІ ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ, СКЛАДЕНОЇ ЗА МСФЗ

Користувачі фінансової звітності мають бути впевнені в її якості та об'єктивності. Для цього в державі слід побудувати ефективну національну систему контролю якості фінансової звітності, зокрема складеної за МСФЗ. В Україні суб'єкти господарювання подають фінансову звітність до Державної служби статистики України, центральних органів виконавчої влади, у сфері управління яких вони перебувають, а також органів, уповноважених на регулювання відповідних ринків (НБУ, НКЦПФР, НКДРСРФП). Здебільшого ці органи лише збирають дані фінансової звітності та використовують їх для статистико-аналітичних узагальнень або просто розміщують на власному веб-сайті. Тобто не врегульовано питання нагляду за дотриманням компаніями вимог МСФЗ при складанні фінансової звітності (крім банків і суб'єктів фінансового сектору, звітність яких контролюється НБУ).

В ЄС ці функції виконують так звані National Enforcers of financial information, органи нагляду, котрі стежать за дотриманням нормативних вимог щодо подання фінансової інформації (далі – компетентні органи) (табл. 10.17).

Таблиця 10.17

Органи нагляду за дотриманням вимог до звітності в ЄС

Країна	Орган нагляду	Сайт
Австрія	Орган з регулювання фінансового ринку*	www.fma.gv.at
Бельгія	Орган з регулювання фінансових послуг та ринків	www.fsma.be
Болгарія	Комісія з фінансового нагляду	www.fsc.bg
Великобританія	Орган з регулювання фінансових послуг Рада з фінансової звітності	www.fsa.gov.uk www.frc.org.uk

Закінчення табл. 10.17

Країна	Орган нагляду	Сайт
Греція	Комісія з ринку капіталу Греції	www.hcmc.gr
Данія	Орган з регулювання фінансових послуг Данії Орган з регулювання бізнесу Данії	www.dfsa.dk www.erhvervsstyrelsen.dk
Естонія	Орган з фінансового нагляду Естонії	www.fi.ee
Ірландія	Центральний банк Ірландії Орган з питань нагляду за аудитом та бухгалтерським обліком Ірландії	www.centralbank.ie www.iaasa.ie
Ісландія	Орган з фінансового нагляду	www.fme.is
Іспанія	Комісія з ринку цінних паперів Іспанії	www.cnmv.es
Італія	Національна комісія у справах акціонерних компаній та фондових бірж	www.consob.it
Кіпр	Комісія з цінних паперів і бірж Кіпру	www.cysec.gov.cy
Латвія	Комісія з ринків фінансів і капіталу	www.fktk.lv
Литва	Банк Литви	www.lb.lt
Люксембург	Комісія з нагляду за фінансовими ринками	www.cssf.lu
Мальта	Орган з регулювання фінансових послуг Мальти	www.mfsa.com.mt
Нідерланди	Орган Нідерландів з регулювання фінансових ринків	www.afm.nl
Німеччина	Федеральний орган з фінансового нагляду Німеччини Рада з питань забезпечення виконання стандартів фінансової звітності	www.bafin.de www.frep.info
Норвегія	Орган з фінансового нагляду Норвегії	www.finanstilsynet.no
Польща	Орган з фінансового нагляду Польщі	www.knf.gov.pl
Португалія	Комісія з ринків цінних паперів Банк Португалії Асоціація у сфері страхування Португалії	www.cmvm.pt www.bportugal.pt www.isp.pt
Румунія	Національна комісія з цінних паперів Румунії	www.cnvmr.ro
Словаччина	Національний банк Словаччини	www.nbs.sk
Словенія	Агенція ринку цінних паперів	www.a-tvp.si
Угорщина	Орган з фінансового нагляду Угорщини	www.pszaf.hu
Фінляндія	Орган з фінансового нагляду Фінляндії	www.fin-fsa.fi
Франція	Орган з регулювання фінансового ринку	www.amf-france.org
Чеська Республіка	Чеський національний банк	www.cnb.cz
Швеція	Орган з фінансового нагляду Швеції Швецька біржа "The Nordic Growth Market" Стокгольмська фондова біржа	www.fi.se www.ngm.se www.nasdaqomxnordic.com

* FMA є контактним органом Австрії, але компетентний орган не визначений.

Складено за: Activity Report on IFRS Enforcement in the European Economic Area in 2011 // European Securities and Markets Authority. – 2012. – № 412. – 21 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.esma.europa.eu/system/files/2012-412.pdf.

Згідно з даними табл. 10.17, здебільшого наглядовими є органи з регулювання ринків фінансів та фінансових послуг, з фінансового нагляду (нагляду за фінансовими ринками), комісії з цінних паперів та центральні банки. Також як один із компетентних органів можуть призначатися інші регулятори: Орган з регулювання бізнесу (Данія), Рада з фінансової звітності (Великобританія), біржі (Швеція), Рада з питань забезпечення виконання стандартів фінансової звітності (Німеччина), Орган з питань нагляду за аудитом та бухгалтерським обліком (Ірландія).

У певних країнах нагляд здійснюють одночасно декілька органів, розподіляючи сфери нагляду або функції (Великобританія, Данія, Ірландія, Італія, Німеччина, Португалія, Швеція). У деяких країнах центральний банк здійснює нагляд одноосібно (Чехія, Литва, Словаччина).

Вимога до держав – членів ЄС вживати належних заходів для забезпечення дотримання МСФЗ компаніями міститься в Регуляторному акті Європейського Парламенту та Ради "Про застосування міжнародних стандартів фінансової звітності"[1] від 19.07.2002 № 1606/2002 (далі – Акт). З метою підтримки країн у розробленні загального підходу до нагляду за дотриманням вимог МСФЗ Актом установлений спеціальний орган – Комітет європейських органів у сфері цінних паперів (The Committee of European Securities Regulators – CESR). Основні принципи наглядової діяльності в європейських країнах визначено у двох стандартах CESR: Стандарт 1 "Нагляд за дотриманням вимог до фінансової інформації в Європі" (CESR/03-0731)[2] та Стандарт 2 "Координація наглядової діяльності" (CESR/03-317c2)[3].

Стандарт 1 містить розділи:

– визначення суті й мети нагляду;
– права, функції компетентних органів та вимоги до них;
– сфера застосування нагляду (суб'єкти, щодо фінансової інформації яких застосовуються принципи нагляду);
– методи нагляду;
– дії у разі виявлення викривлень;
– підтримка й забезпечення співпраці компетентних органів ЄС та третіх країн;
– вимога періодичного звітування компетентних органів перед громадськістю стосовно прийнятої політики нагляду та рішень, ухвалених в індивідуальних випадках.

Стандарт 2 спрямований на виокремлення основних питань, пов'язаних із координацією національних органів у сфері нагляду, й пропонує можливі заходи, що відповідають Стандарту 1.

---

[1] Regulation of the European Parliament and of the Ccouncil of 19 July 2002 № 1606/2002 on the application of international accounting standards // Official Journal of the European Union. – 2002. – L 243. – P. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R1606:20080410:EN:PDF.

[2] Standard № 1 on financial information enforcement of standards on financial information in Europe: The Committee of European Securities Regulators, 12 March 2003, CESR/03-073 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.esma.europa.eu/system/files/03_073.pdf.

[3] Standard № 2 on financial information co-ordination of enforcement activities: The Committee of European Securities Regulators, April 2004, CESR/03-317c2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.esma.europa.eu/system/files/03_317c.pdf.

Згідно з Європейською постановою № 1095/2010 CESR замінено новоствореним Європейським органом цінних паперів та ринків (European Securities and Markets Authority, ESMA). ESMA повинен діяти у сфері фінансової звітності з метою забезпечення ефективного та послідовного застосування європейського законодавства щодо цінних паперів і ринків. Ці обов'язки виконуються через координаційні засідання європейських наглядачів (European Enforcers Coordination Sessions – EECS), форуму, що охоплює 37 європейських органів із 29 країн в ЄЕП.

Ключовою функцією EECS є аналіз та обговорення питань і рішень, прийнятих незалежними європейськими національними органами нагляду за фінансовою звітністю згідно з МСФЗ. На рік EECS збирається щонайменше вісім разів.

Для полегшення обміну рішеннями та досвідом Стандарт 2 передбачає створення внутрішньої бази даних, до якої європейські органи зобов'язані подавати рішення, прийняті в межах національних процесів нагляду відповідно до встановлених критеріїв подання.

На 31 грудня 2011 р. близько 200 нових питань і 500 рішень були внесені в базу даних EECS, з яких 40 нових питань і 80 рішень представлені в 2011 р. Всі питання, що виникають, і найскладніші рішення проаналізовані та обговорені на нарадах, які проводилися протягом року.

Безпосередній нагляд за лістинговими компаніями та їхньою фінансовою інформацією здійснюється на національному рівні відповідними компетентними органами. Згідно зі ст. 24.1 Директиви ЄС про прозорість, у кожній державі-члені в межах ЄЕП призначається компетентний орган для нагляду за фінансовою інформацією. Інші органи мають право здійснювати нагляд або самі по собі, або від імені компетентних адміністративних органів, за умови, що перебувають під контролем і є відповідальними перед компетентним адміністративним органом.

Тільки Німеччина і Швеція використовують цю можливість, делегуючи функції нагляду від компетентних органів. У більшості країн нагляд здійснюється одним органом. В Ірландії діють два органи: один має справу з періодичними фінансовими звітами, інший – з фінансовою інформацією в проспектах. У Данії один орган займається фінансовою інформацією в проспектах, а також періодичною інформацією фінансових установ, а другий – періодичною фінансовою звітністю нефінансових організацій. Португалія має систему, аналогічну застосовуваній у Данії.

Стандарт 1 щодо нагляду за фінансовою інформацією належить до спектра коригувальних та інших дій, які можуть бути вчинені органами у зв'язку з порушеннями відповідних вимог у річній або проміжній фінансовій звітності, визначених у межах перевірки фінансової звітності.

Огляд комплекту фінансової звітності передбачає аналіз фінансової інформації на відповідність встановленим вимогам. Вибір емітентів, чиї звіти підлягають повному огляду, встановлений Стандартом 1 і керівництвом щодо його застосування. Пропагується підхід, що ґрунтується на оцінюванні ризику в поєднанні з випадковим вибором або ротацією. Ризик-підхід залежить від імовірності суттє-

вих викривлень у фінансовій звітності і їхнього потенційного впливу на стабільність ринку та захист прав інвесторів.

Частковий огляд, за визначенням, не передбачає аналізу всіх сфер фінансової звітності на предмет дотримання вимог до звітності. Якщо під час огляду виявлено потенційні порушення, вони доводяться до відома емітента.

Якщо порушення вважається істотним:

– випуск нової фінансової звітності супроводжується новим аудиторським висновком (там, де він вимагається): ця дія зумовлює скасування початкових звітів та надання переглянутої фінансової звітності, яка підлягає новому аудиторському висновку;
– здійснюється публічне повідомлення щодо коригування або публічне повідомлення іншого типу: це може означати прес-реліз, випущений емітентом або наглядачем з метою інформування ринку про помилку і вплив коригувальних дій заздалегідь до випуску наступної річної чи проміжної фінансової звітності;
– або проводиться коригування в наступній фінансовій звітності: емітент застосовує прийнятні процедури щодо наступних рахунків і виправляє дані попереднього року шляхом перерахунку порівняльних сум (застосовуючи МСБО 8 "Облікова політика, зміни в облікових оцінках та помилки") чи включає розкриття додаткової інформації, яка не потребує перерахування.

Якщо відхилення вважаються несуттєвими, емітент повідомляється про відхилення від стандарту без оприлюднення інформації на ринку.

Однією з країн, що мають потужну систему нагляду за дотриманням вимог до фінансової звітності, є Німеччина, де законодавчо впроваджено принципи нагляду, закладені у Стандарті: у 2004 р. прийнято Закон "Про нагляд за фінансовою звітністю компаній"[1], яким встановлено дворівневу систему нагляду. Перший рівень представляє призначена урядом приватна інституція – Рада з питань забезпечення дотримання стандартів фінансової звітності (Financial Reporting Enforcement Panel – FREP), що є діяльним органом, другий рівень передбачає державний нагляд, здійснюваний Федеральним органом з фінансового нагляду Німеччини (German Federal Financial Supervisory Authority – BaFin), котрий визначає, чи є помилки у висновках FREP, що відрізняються від думки компанії. Відповідні зміни внесено до Торговельного кодексу Німеччини[2]. У ст. 342b "Рада з питань забезпечення дотримання стандартів фінансової звітності" зазначено, що FREP повинна здійснювати нагляд за фінансовою звітністю компаній, акції яких допущені до торгівлі на офіційно регульованій фондовій біржі Німеччини.

З моменту встановлення такої вимоги всі лістингові компанії зобов'язані щороку сплачувати внески на здійснення нагляду в розмірі 9 % суми біржового обороту їхніх цінних паперів.

---

[1] Gesetz zur Kontrolle von Unternehmensabschlüssen (Bilanzkontrollgesetz – BilKoG) // Bundesgesetzblatt. – 2004. – № 69. – S. 3408–3415 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gesmat.bundesgerichtshof.de/gesetzesmaterialien/15_wp/Bilanzkontrollgesetz/bgbl104s3408.pdf.

[2] German Commercial Code Section 342b // FREP [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.frep.info/docs/section342b.pdf.

Крім цих внесків, відповідно до закону Німеччини "Про торгівлю цінними паперами"[1] діяльність BaFin та FREP фінансується за рахунок:

– 68 % від третини обсягу операцій кредитних інституцій та установ;
– 4 % від третини обсягу операцій біржових брокерів та підприємств, допущених до торгів, які не належать до п. 1;
– 9 % результату від звичайної діяльності або, за наявності відповідних підтверджень, валових надходжень від надання інвестиційних послуг чи приватної торгівлі.

У 2011 р. витрати на систему нагляду були передбачені в бюджеті у розмірі 7,8 млн євро, у тому числі 6 млн євро для FREP. Фактично FREP витратила 5,2 млн євро, що на 0,8 млн нижче встановленого рівня та на 0,1 млн менше від рівня попереднього року (5,3 млн євро)[2].

Основні принципи нагляду FREP та положення щодо державного нагляду за цією організацією з боку BaFin закріплені у Кодексі практики, прийнятому Радою 16 серпня 2005 р. та затвердженому федеральним міністерством юстиції за погодженням із федеральним міністерством фінансів 24 серпня 2005 р.[3]

Інформація щодо процесу перевірки компаній на відповідність фінансової звітності встановленим вимогам (табл. 10.18) розміщена на сайті FREP.

Таблиця 10.18

Процес перевірки лістингових компаній Німеччини на відповідність фінансової звітності встановленим вимогам

Назва процесу	№ етапу	Назва етапу	Процедури
Підготовчий процес	1	Вибір об'єкта перевірки	Випадкова вибірка. Вибір з конкретної причини. Вибір за запитом BaFin
	2	Пояснення	Повідомлення BaFin. Роз'яснення можливих причин звільнення від перевірки
	3	Підготовка	Зв'язок з компанією (їх готовність брати участь). Призначення відповідальних палат (підрозділів) FREP. Визначення відповідального члена FREP. Визначення члена FREP з контролю якості

[1] Securities Trading Act (Wertpapierhandelsgesetz – WpHG), 09 September 1998 (Federal Law Gazette I, p. 2708), Last amended by Article 3 of the Act of 22 June 2011 (Federal Law Gazette I, p. 1126) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bafin.de/SharedDocs/Aufsichtsrecht/EN/Gesetz/wphg_101119_en.html?nn=2821360#doc2684270bodyText108.

[2] Annual Activity Report 2011 // FREP. – 2012. – 18 Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2012-August-27-29/Responses_NVs_2012/20120504_Germany_English_4.pdf.

[3] Code of procedures of the Enforcement Panel // Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung. Financial Reporting Enforcement Panel. – 2005. – 16 Aug. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.frep.info/docs/rechtliche_grundlagen/20050816_verfahrensordnung_pruefstelle_en.pdf.

Закінчення табл. 10.18

Назва процесу	№ етапу	Назва етапу	Процедури
Процес перевірки	1	Попередній аналіз	Огляд документації компанії. Виконання першого аналізу. Підготовка перших запитань до компанії
	2	Перша відповідь	Розгляд питання (з аудитором). Відповідь на запитання FREP. Можливе забезпечення зовнішньої думки/оцінки
	3	Подальша перевірка	Огляд відповідей. Формулювання додаткових запитань. Надсилання другої групи запитань компанії
	4	Додаткові запитання	Огляд додаткових запитань. Обговорення з FREP. Відповідь на запитання FREP. Можливе забезпечення зовнішньої думки/оцінки
	…	…	…
	5	Зустріч з компанією (у разі необхідності)	Огляд відповіді. Можливий запит зовнішньої думки/оцінки. Зустріч з компанією (з аудиторами) та з членами відповідальної Палати. Підготовка проекту попередніх висновків
Висновки перевірки	1	Підготовка до засідання Палати	Підготовка службової записки до Палати. Підготовка звіту з перевірки. Процес огляду
	2	Висновок	Помилки: так/ні. Поради
	3	Реакція компанії на висновок	
	4	Кінцеві інформаційні вимоги	Інформація для компанії. Інформація для BaFin. Ймовірна інформація для Палати бухгалтерів (WPK)). Ймовірна інформація для прокуратури
Процес перевірки з боку BaFin	1	Процес виявлення помилок (за потреби)	
Процес публікації результатів перевірки	1	Публікація огляду	
	2	Публікація рішення	
	3	Апеляційний процес	
	4	Публікація компанією	

Складено за: FREP examination process // FREP [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.frep.info/docs/pruefverfahren/091028_Examination%20Process%20%28Graphic%20Chart%29.pdf.

FREP ініціює перевірку в таких випадках:
– якщо є конкретні індикатори недотримання вимог до фінансової звітності (перевірка з причини);
– якщо BaFin зробив запит на перевірку з конкретних причин;
– без конкретних індикаторів (випадкова вибірка).

Випадкова вибірка здійснюється з урахуванням визначеного кола питань ризикового характеру, які можуть вплинути на інтереси зацікавлених осіб, громадськості та отримання доходу компанією.

Зокрема, серед заявлених сфер підвищеної уваги у 2012 р.[1] були:

1. Облік фінансових інструментів, уражених кризою державного боргу, – МСБО 39, МСФЗ 7, розділ 315 (1) Торговельного кодексу Німеччини (ТКН):
   – обґрунтованість визначення справедливої вартості, зокрема оцінка стосовно того, чи існує активний ринок;
   – прозоре й належне розкриття інформації в примітках і звіті керівництва;
   – супровідна документація.
2. Доповідь про перспективи та ризики у звіт керівництва – розділи 289 (1), речення 4, 315 (1) речення 5 ТКН:
   – вплив погоджених фінансових угод;
   – повне й точне подання інформації про значні ризики;
   – кількісна оцінка ризиків;
   – подання істотних факторів, що впливають на майбутній розвиток.
3. Знецінення активів, включаючи гудвіл, – МСБО 36:
   – обґрунтованість оцінки припущень, зроблених при визначенні суми очікуваного відшкодування, включаючи ставки дисконтування (МСБО 36.25 і наступні, МСБО 36.30 і наступні), виокремлення (ідентифікація) одиниць, що генерують грошові потоки (МСБО 36.80) і супровідна документація;
   – обговорення ключових припущень відповідно до МСБО 36.134d і 134e і розкриття інформації про чутливість за МСБО 36.134f.
4. Об'єднання бізнесу – МСФЗ 3, МСБО 27:
   – докази того, що компанія, котра купується, буде призначена для бізнесу, як описано в МСФЗ 3.3, МСФЗ 3 (Додаток А);
   – ціни купівлі. Наприклад, ідентифікація та вимір операційної оренди і нематеріальних активів (МСФЗ 3 Додаток В28–В40) та розкриття інформації у примітках відповідно до МСФЗ 3 (Додаток В64–В66);
   – зі знижкою (МСФЗ 3.34–36);
   – розгляд і наступні коригування ціни купівлі (МСФЗ 3.58);
   – об'єднання бізнесу (МСФЗ 3.41 і наступні);
   – контролю (МСФЗ 27.32 і наступні).
5. Вимірювання інвестиційної нерухомості, що обліковується за справедливою вартістю, – МСБО 40:
   – обговорення методів оцінювання та припущень (МСБО 40.75d);

[1] Examination Areas of Emphasis 2012 // FREP. – 2011. – 20 Oct. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.frep.info/docs/press_releases/2011/20111020_pruefungsschwerpunkte_2012_en.pdf.

– припущень щодо оцінки, використаних при розрахунку справедливої вартості (МСБО 40.40 та 40.46с);
– документація.

При ініціюванні перевірки на додаток до запиту щодо отримання фінансової звітності компанії (індивідуальної та консолідованої) FREP робить запит про пов'язані із нею звіти менеджерів, а також аудиторський висновок. Після отримання згоди на співпрацю від компанії відповідна Палата FREP, яка складається з президента, віце-президента та одного з членів, призначає відповідального члена та члена з контролю якості, який йому асистуватиме. Ці особи повинні бути незалежними від компанії та її аудитора.

У разі перевірки компанії з конкретних причин сфера огляду обмежується розділами, щодо яких індикатори свідчать про порушення вимог. Для перевірки у випадковому порядку сфера огляду визначається після отримання документації й обмежується розділами, стосовно яких можуть виникнути питання щодо невідповідності вимогам. Після перевірки відповідальний член FREP та член FREP з контролю якості звітують перед Палатою, яка визначає, чи відповідає фінансова звітність компанії вимогам стандартів, чи вона містить помилки.

За умови згоди компанії про це повідомляється BaFin, який дає розпорядження про публікацію (крім випадків, коли немає суспільного інтересу щодо такої публікації або (дуже рідко) інтереси компанії значною мірою суперечать такій публікації).

FREP зацікавлена у проведенні ефективної перевірки. У цьому повинні бути зацікавлені й компанії та пов'язані особи. Тому FREP встановлює адекватні, але короткі терміни для відповіді на її звернення. Якщо компанія навмисно затримує відповіді, FREP розцінює це як припинення співпраці і передає справу до BaFin. Кошти FREP виділяються на всі компанії, орієнтовані на ринки капіталу, тому жодних додаткових витрат для компанії не виникає[1].

Досвід Німеччини може бути корисним для України. Прийнятність такої моделі у вітчизняних реаліях потребує подальшого дослідження.

Забезпечення дотримання МСФЗ у Швеції

Функції нагляду за дотриманням вимог МСФЗ у Швеції покладено на Шведську фондову біржу, діяльність якої характеризувалася такими показниками[2]:

1. Цілі нагляду за дотриманням стандартів: чесність і репутація ринку; прозорість, рівне ставлення і відображення міжнародних розробок; високоякісна фінансова звітність.
2. Кількість перевірок: 2010 р. – 35; 2011 р. – 37; 2012 р. – 27.

[1] Information Relating to the Examination Process of the Financial Reporting Enforcement Panel // FREP [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.frep.info/docs/pruefverfahren/Information%20relating%20to%20the%20Examination%20Process.pdf.

[2] *Leu Ph.* Regulatory and institutional foundations for highquality corporate reporting // Ph. Leu ; presented 29th session of Intergovernmental Working Group of Experts on International Standards of Accounting and Reporting (Geneva, 31 Oct. – 2 Nov. 2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unctad.org/meetings/en/Presentation/ciiisar29_0111M_PhilippLeu.pdf.

3. Санкції: догани; штраф у розмірі до 10 млн швейцарських франків у випадках протиправних намірів; штраф у розмірі до 1 млн швейцарських франків у випадках халатності; припинення торгів; вилучення з лістингу.

   Інформацію щодо всіх застосованих санкцій було опубліковано.
4. Ефект від санкцій: інвестори: негативний вплив на ціну акцій – –3 % відхилення від норми повернення (публікація санкції); емітенти: вища плинність кадрів – 40 % фінансових директорів замінені після сплати штрафу; аудитори: зростання кількості замін зовнішнього аудитора – 60 % аудиторських фірм і 100 % лідируючих партнерів з аудиту замінені (після штрафу).
5. Ключові висновки: необхідність міжнародної координації для забезпечення дотримання міжнародних стандартів; профілактичні заходи є важливішими, ніж санкції постфактум; правила без нагляду не істотно поліпшують якість звітності; публічна констатація фактів порушень є дуже ефективним заходом; час виходу на ринок має вирішальне значення для наглядового органу.

10.6. ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ КОРПОРАТИВНОЇ ЗВІТНОСТІ

Сьогодні світова економіка формується під впливом не лише низки критичних змін у фінансах, а й соціальних і екологічних проблем. Ключовим фактором для політиків у вирішенні цих питань є інвестування і реалізація політики мобілізації міжнародних інвестицій для забезпечення сталого розвитку. Світова економіка ще не подолала остаточно наслідки фінансової кризи, економічне зростання залишається незначним, багато регіонів зазнали нового спаду. Посилення економічної невизначеності та вірогідність зниження темпів зростання майже всіх великих економік, формують нові ризики для міжнародних інвестиційних потоків. Незважаючи на певну позитивну динаміку в 2011 р., світові ПІІ були майже на 20 % нижчими від рівня 2007 р.

Роль бухгалтерського обліку і звітності в цьому контексті полягає в інформаційному забезпеченні прийняття рішень, які сприятимуть мобілізації та активізації міжнародних інвестицій. Як відомо, більша прозорість корпорацій може підвищити рівень передбачуваності й стабільності господарських операцій, створивши сприятливіші умови для інвестицій. Політики, інвестори та інші зацікавлені сторони визначатимуть свої дії на її підставі. Бухгалтерський облік та звітність роблять важливий внесок у сталий розвиток у низці сфер:

– потужна інфраструктура бухгалтерського обліку й корпоративної звітності є необхідним компонентом стабільної економіки;
– фінансова прозорість має ключове значення для продуктивного розподілу капіталу в економіці. Невизначеність у результаті непрозорості підвищує ризик, який збільшує ціну капіталу у вигляді вищих ставок процента;
– кращий бухгалтерський облік та звітність надають політикам і регуляторам ринків достовірну інформацію, на підставі яких ухвалюються політичні рішення та нормативні акти з метою сприяння економічному розвитку.

Дедалі більше країн починають вимагати обов'язкового подання екологічної звітності (Австралія (з 2009 р.), Канада (з 2004 р.), США (з 2010 р.), Франція (з 2012 р.), Японія (з 2006 р.). У добровільному порядку таку звітність складають компанії Ізраїлю (з 2010 р.). Натомість деякі країни в екологічній політиці застосовують механізм торгівлі квотами на викиди (ЄС, Нова Зеландія)[1].

У відповідь на зростаючі потреби користувачів у нефінансовій інформації започатковано розвиток нового напряму у сфері корпоративної фінансової звітності – так звану інтегровану (комплексну) звітність. Провідними організаціями, що розвивають цей напрям, є Європейська федерація бухгалтерів (Federation of European accountants – FEE) та Міжнародна рада з інтегрованої звітності (International Integrated Reporting Council – IIRC). З метою розроблення нового підходу до звітності IIRC проводить консультації зі світовими лідерами у сферах корпоративного управління, інвестицій, бухгалтерського обліку, цінних паперів, регулювання, науки, громадських об'єднань і розроблення стандартів.

У вересні 2011 р. IIRC видала дискусійний документ "У напрямі інтегрованої звітності – цінність взаємозв'язку у XXI ст."[2]. За результатами публічного обговорення 11 липня 2012 р. IIRC опублікувала проект "Концепції інтегрованої звітності"[3]. Відповідно до запропонованої концепції така звітність дасть змогу відповісти на виклики XXI ст. Вона побудована на підставі відображення взаємозалежності фінансової звітності, доповідей керівництва компаній, звітів про стійкість, звітності про корпоративне управління та винагороди.

Інтегрована звітність відображає зв'язок між фінансовою і нефінансовою цінністю (вартістю) підприємства, між стратегією організації, менеджментом і бізнес-моделлю.

В інтегрованій звітності об'єднана суттєва інформація щодо стратегії, управління, продуктивності та перспектив організації шляхом відображення комерційної, соціальної та екологічної складових діяльності. У табл. 10.19 наведено її відмінності від традиційної звітності.

З часу розроблення поточної моделі бізнес-звітності відбулися серйозні зміни в способах ведення бізнесу, створення вартості й умов, у яких бізнес функціонує. Ці зміни є взаємозалежними і відображають такі тенденції:

– глобалізація;
– посилення ролі політичної діяльності у світі у відповідь на фінансову, управлінську та інші кризи;
– підвищені очікування корпоративної прозорості та підзвітності;

---

[1] *Kauffmann C.* Sustainability Reporting / C. Kauffmann ; presented 29th session of Intergovernmental Working Group of Experts on International Standards of Accounting and Reporting (Geneva, 31 Oct. – 2 Nov. 2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unctad.org/meetings/en/Presentation/ciiisar29_0211M_CelineKauffmann.pdf.

[2] Towards Integrated Reporting: Communicating Value in the 21st Century // IIRC. – 2011. – 12 Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://theiirc.org/wp-content/uploads/2011/09/IR-Discussion-Paper-2011_spreads.pdf.

[3] Draft outline of the Framework for publication : Integrated Reporting // IIRC. – 2012. – 11 July [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.theiirc.org/wp-content/uploads/2012/07/Draft-Framework-Outline.pdf.

Таблиця 10.19

Відмінності інтегрованої звітності від традиційної

Ознака	Інтегрована звітність (ІЗ)	Традиційна звітність (ТЗ)	Коментар
Мислення	Інтегрована, комплексна	Ізольована, відокремлена	На відміну від відокремленого підходу до формування ТЗ, підхід ІЗ спрямований на відображення взаємодії усіх складових процесу створення вартості, управління ними та періодичний моніторинг їх впливу на успішність організації
Управління	Усі форми "капіталу"	Фінансовий капітал	Концепція багатьох видів капіталу (фінансовий, виробничий, людський, інтелектуальний, матеріальний, соціальний тощо), які впливають на організацію під час її діяльності, представлена в контексті того, як організації створюють і підтримують вартість. ІЗ відображає управління організацією всіма цими видами капіталу, їх взаємозалежність і рівень впливу на успішність
Фокусування	Минуле і майбутнє, зв'язок і стратегія	Минуле, фінансова інформація	ТЗ (річна) переважно зосереджена на минулих фінансових показниках і фінансових ризиках. Інші види звітів можуть охоплювати відмінні ресурси і відносини, але рідко репрезентуються у контексті взаємозв'язку між собою та зі стратегічними цілями організації, а також її здатності створювати й підтримувати вартість у майбутньому
Терміни	Коротко-, середньо- та довгострокові періоди	Короткострокові періоди	Значна увага ЗМІ та регуляторів у контексті світової фінансової кризи приділялася "короткостроковості" як одному з факторів, що сприяють кризі. Тому, хоча короткострокова інформація важлива у багатьох випадках, необхідно розглядати її необхідність відповідно до потреб. ІЗ передбачає подання коротко-, середньо- та довгострокової інформації, залежно від обставин
Довіра до звітності	Підвищення прозорості інформації	Обмежене розкриття інформації	ТЗ орієнтована на обмежену серію обов'язкового розкриття. Деякі компанії добровільно подають додаткові звіти про стійкість, але їх кількість незначна. Підкреслюючи прозорість унаслідок ширшого розкриття, зокрема негативних явищ, ІЗ сприяє зміцненню довіри користувачів
Адаптація	Відповідає індивідуальним умовам та обставинам	Складається за встановленими правилами	ТЗ вважається орієнтованою на відповідність стандартам, обмежуючи можливість користувачів у формуванні думки про підприємство. Визнаючи певний рівень відповідності стандартам, необхідним для забезпечення узгодженості та зіставності інформації, ІЗ пропонує підхід, оснований на фокусуванні здебільшого на факторах, суттєвих для конкретної галузі та підприємства. Це дає підприємству можливість розкрити його унікальну ситуацію чіткою та зрозумілою мовою
Обсяг	Стисла і суттєва	Об'ємна та складна	Дані ТЗ часто складні й незрозумілі для користувачів. Ключова мета ІЗ – упорядкування звітності з метою охоплення лише суттєвої інформації у стислій формі
Технологія подання	Подання з використанням сучасних технологій	Подання у подібному до паперового вигляді	Тоді як інтернет революціонізував способи взаємозв'язку, способи ведення бізнесу, багато корпоративних звітів досі репрезентуються так, ніби повністю складені на папері. ІЗ використовує переваги нових технологій, таких як XBRL (e**X**tensible **B**usiness **R**eporting **L**anguage, дослівно "розширювана мова ділової звітності"), що дає можливість створювати гіперпосилання в межах вихідного звіту для отримання користувачами детальнішої інформації в онлайн-режимі

Складено за: Towards Integrated Reporting: Communicating Value in the 21st Century // IIRC. – 2011. – 12 Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://theiirc.org/wp-content/uploads/2011/09/IR-Discussion-Paper-2011_spreads.pdf.

– фактичний та перспективний дефіцит ресурсів;
– зростання чисельності населення;
– екологічні проблеми.

На цьому тлі інформація, необхідна для оцінювання минулої й поточної діяльності компанії та її майбутньої стійкості, є набагато ширшою, ніж передбачено чинною моделлю бізнес-звітності. Незважаючи на розширення обсягу інформації, що надається, ключові прогалини в розкритті залишаються.

Вимоги до звітності в різних юрисдикціях розвивалися неоднаково, що значно збільшило навантаження для зростаючої кількості організацій, які звітують перед більш ніж однією юрисдикцією, і ускладнило порівняння ефективності організації.

Інтегрована звітність має певні переваги, адже відображає результати з ширшим поясненням показників, ніж традиційна звітність. Вона краще розкриває використання організацією наявних ресурсів, відносин і капіталу (фінансового, виробничого, людського, інтелектуального, природного і соціального), доступ і вплив, а також залежність від них. Розкриття цієї інформації дуже важливе для:

– оцінювання довгострокової життєздатності бізнес-моделі та стратегії компанії;
– задоволення інформаційних потреб інвесторів та інших зацікавлених осіб;
– ефективного розподілу обмежених ресурсів.

IIRC розробляє Міжнародні принципи інтегрованої звітності.

В основу підготовки інтегрованого звіту покладено п'ять керівних принципів:

– стратегічний фокус;
– взаємозв'язок інформації;
– орієнтація на майбутнє;
– оперативність і задоволення потреб усіх зацікавлених сторін;
– лаконічність, надійність і суттєвість.

Ці принципи мають застосовуватися при визначенні змісту інтегрованого звіту на підставі його ключових елементів. Подання елементів повинно наочно відобразити взаємозв'язки між ними:

– організаційна структура та бізнес-модель;
– середовище функціонування, включаючи ризики і перспективи:
– стратегічні цілі й заходи для їх досягнення;
– управління та винагороди;
– ефективність;
– огляд майбутнього.

Розроблення інтегрованих звітів має на меті розширення та консолідацію практики звітності та забезпечення шляхом співпраці, консультацій та експериментів формування структури звітності, яка надає інформацію, необхідну для оцінювання вартості компаній у XXI ст.

Наступні кроки IIRC у цьому напрямі передбачають:

– реалізацію дослідної програми з метою заохочення експериментів та інновацій серед компаній та інвесторів;
– розроблення попереднього проекту Принципів Міжнародної інтегрованої звітності, який міститиме відповіді до Консультаційного документа та ре-

зультати досвіду, накопиченого протягом першого року експериментальної програми використання такої звітності;
– підвищення обізнаності інвесторів та інших зацікавлених осіб і заохочення компаній до здійснення внеску в розвиток інтегрованої звітності та її застосовування;
– вивчення перспектив гармонізації вимог до звітності всередині й за межами юрисдикцій;
– формування інституційних механізмів для поточного управління інтегрованою звітністю.

Президент Ради з Міжнародних стандартів фінансової звітності Х. Хугерворст висловив підтримку ідеї інтегрованої звідності: "Аргументи на користь єдиних стандартів звітності на міжнародному рівні прекрасно зрозумілі й загальноприйняті. Необхідно застосовувати такий самий глобальний підхід і до інших аспектів корпоративної звітності. Ця ініціатива є важливим кроком на цьому шляху"[1].

IIRC 23 листопада 2012 р. випустила прототип Принципів міжнародної інтегрованої звітності[2], який є значним кроком до публікації версії 1.0 Принципів у 2013 р. Питання імплементації принципів інтегрованої звітності мають включатися у стратегію подальшого розвитку бухгалтерського обліку в межах євроінтеграційних процесів в Україні.

10.7. ОРГАНІЗАЦІЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ ТА ЗВІТНОСТІ НЕПРИБУТКОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

Важливою складовою соціально-економічного розвитку є неприбуткові, некомерційні організації – бюджетні, громадські, благодійні, релігійні, товариства власників житла, недержавні пенсійні фонди тощо.

У національному законодавстві виокремлено вісім груп неприбуткових організацій за особливостями оподаткування залежно від видів отримуваних доходів (ст. 157 ПКУ) та 16 видів неприбуткових організацій за ознаками неприбутковості. Згідно з методологією обліку найсуттєвіша різниця полягає в обліку бюджетних і небюджетних неприбуткових організацій, що потребує наукового обґрунтування методології та організації обліку в останніх.

До небюджетних неприбуткових організацій в Україні належать: благодійні, громадські організації, творчі спілки, політичні партії, пенсійні фонди, кредитні спілки, релігійні організації, житлово-будівельні кооперативи (ЖБК), об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), профспілкові організації тощо. Побудова бухгалтерського обліку в таких організаціях за наявності спільних рис із

[1] Towards Integrated Reporting: Communicating Value in the 21st Century // IIRC. – 2011. – 12 Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://theiirc.org/wp-content/uploads/2011/09/IR-Discussion-Paper-2011_spreads.pdf.

[2] Prototype Framework : Integrated Reporting // IIRC. – 2012. – 23 Nov. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.theiirc.org/wp-content/uploads/2012/11/23.11.12-Prototype-Final.pdf.

комерційними підприємствами має багато суттєвих особливостей, що визначаються специфікою їх створення та діяльності, серед яких:

– добровільність створення;
– фінансування за рахунок власних джерел;
– виконання соціально-економічних функцій;
– відсутність мети отримання прибутку;
– незалежність від держави.

З огляду на зазначені особливості побудова обліку в неприбуткових організаціях має базуватися на таких засадах:

– добровільність заснування за спрямованості на виконання завдань соціального характеру потребує сприяння на державному рівні;
– фінансування за рахунок власних внесків призводить зазвичай до недостатності коштів для утримання висококваліфікованих бухгалтерів та забезпечення їх необхідними ресурсами й можливістю професійного навчання;
– обмеженість господарських операцій та об'єктів обліку зумовлює доцільність спрощеної організації та методики обліку;
– фінансування за рахунок внесків членів організації потребує контролю з їхнього боку за використанням цих коштів;
– відсутність прибутку від основної діяльності, більшості складових власного капіталу та інших об'єктів обліку робить недоцільним складання багатьох форм традиційної фінансової звітності;
– наявність специфічних особливостей обліку зумовлює їх врахування в нормативних документах.

Для **організації обліку** в неприбуткових організаціях слід вирішити питання суб'єкта ведення обліку, розподілу обов'язків, вибору форми бухгалтерського обліку, встановлення правил документування та розроблення графіка документообігу, робочого плану рахунків, визначення облікової політики.

Формування первинних документів і звітності, організація документообігу, ведення регістрів аналітичного обліку відповідають у неприбуткових організаціях загальним правилам. Важливою складовою бухгалтерського обліку в багатьох неприбуткових організаціях є формування керівником або бухгалтером *кошторису* доходів і витрат на підставі бухгалтерських даних, який затверджується на загальних зборах.

Облікову політику неприбуткові організації обирають згідно із Законом України "Про бухгалтерський облік і фінансову звітність в Україні" від 16.07.1999 № 996 і Методичними рекомендаціями щодо облікової політики підприємства, затвердженими наказом Міністерства фінансів України від 27.6.2013 № 635, формуючи розпорядчий документ (наказ) про облікову політику максимально спрощеного змісту, з урахуванням особливостей та обмеженості складу об'єктів у них:

– серед активів часто немає капітальних інвестицій, довгострокової дебіторської заборгованості, обмежені фінансові інвестиції, не визначаються відстрочені податкові активи;
– зазвичай відсутній статутний капітал, а також резервний, неоплачений та вилучений капітал;

– практично не виникає довгострокових зобов'язань, рідко виникають зобов'язання за банківськими позиками, заборгованість постачальникам має незначну питому вагу, не визначаються відстрочені податкові зобов'язання, немає зобов'язань за розрахунками з учасниками, водночас мають місце високий рівень та різноманітність цільового фінансування;
– майже не відбуваються господарські процеси, притаманні комерційним підприємствам, зокрема виробництва й реалізації (крім реалізації послуг з надання в оренду приміщень, продажу листівок та іншої підприємницької діяльності у разі її здійснення);
– специфічним є склад доходів, серед яких переважають доходи від цільового фінансування – членські внески; добровільні пожертвування юридичних та фізичних осіб; гуманітарна допомога; інші.

Наказ про облікову політику повинен містити такі основні позиції:
– методи нарахування амортизації основних засобів та нематеріальних активів у разі їх наявності – рекомендовано прямолінійний;
– межа вартості основних засобів та малоцінних і швидкозношуваних предметів; можна обирати межу вартості, визначену в податковому обліку, або іншу, за вибором неприбуткової організації;
– оцінка вибуття запасів – доцільно обирати методи ідентифікованої й середньозваженої собівартості.

При розробленні робочого плану рахунків у неприбутковій організації треба зважати як на визначені особливості складу активів, капіталу та зобов'язань, так і на розкриті далі особливості обліку витрат і доходів. Відсутність виробництва робить доцільним використання рахунків класу 8 (без рахунку 23), а за необхідності обліку витрат на окремому рахунку можливе застосування рахунку 94 "Інші витрати операційної діяльності" або 84 "Інші витрати".

Невеликі неприбуткові організації можуть не обліковувати окремо доходи і витрати від фінансової та іншої діяльності, використовуючи рахунки 94 та 71 для обліку доходів і витрат від усіх видів діяльності, а рахунок 79 "Фінансові результати" – для відображення фінансового результату загалом без субрахунків.

Окремо обліковуються доходи і витрати від підприємницької діяльності неприбуткових організацій.

Серед рахунків активів не використовуються або майже не використовуються рахунки: 17 "Відстрочені податкові активи", 19 "Гудвіл", 24 "Брак у виробництві", 25 "Напівфабрикати", 34 "Короткострокові векселі одержані", 38 "Резерв сумнівних боргів", а також рахунки для обліку в сільському господарстві 16 "Довгострокові біологічні активи", 21 "Поточні біологічні активи", 27 "Продукція сільськогосподарського виробництва"; обмежено використання рахунку 28 "Товари" (переважно для підприємницької діяльності). Практично не використовуються рахунки власного капіталу 40 "Вкладений капітал".

За бажанням неприбуткові організації можуть використовувати План рахунків для малих підприємств, але, з огляду на специфіку окремих об'єктів обліку в них, це не видається доцільним.

У табл. 10.20 запропоновано перелік рахунків для використання неприбутковими небюджетними організаціями.

Таблиця 10.20

Рахунки для обліку активів, капіталу і зобов'язань у неприбуткових організаціях

АКТИВИ (Актив балансу)			КАПІТАЛ І ЗОБОВ'ЯЗАННЯ (Пасив балансу)		
Назва об'єктів обліку	Рахунки для обліку в НО		Назва об'єктів обліку	Рахунки для обліку в НО	
	великих	малих		великих	малих
1. Необоротні активи	**клас 1**		**1. Власний капітал**	**клас 4**	
Основні засоби	10	10	Пайовий капітал	402	40
Інші необоротні матеріальні активи	11	10	Додатковий капітал	42	42 (40)
Нематеріальні активи	12	10	Нерозподілені прибутки (непокриті збитки)	44	44 (40)
Знос (амортизація) необоротних активів	13	13			
Довгострокові фінансові інвестиції	14**	14			
Капітальні інвестиції	15	15			
Інші необоротні активи	18	18			
2. Оборотні активи	**Класи 2, 3**		**2. Зобов'язання**	**Клас 6, 5, рахунок 48**	
Виробничі запаси	20	20	Цільове фінансування	48	48
Малоцінні та швидкозношувані предмети	22	20	Довгострокові зобов'язання	клас 5	
Виробництво*	23	23	Короткострокові позики	60	60
Грошові кошти в касі	30	30	Зобов'язання перед постачальниками і підрядниками	63	63
Грошові кошти на рахунках в банку	31 (32)	31	Зобов'язання перед бюджетом	64	64
Інші грошові кошти	33	30 (31)	Зобов'язання із страхування	65	65
Поточні фінансові інвестиції	35**	35	Зобов'язання з оплати праці	66	66
Дебіторська заборгованість	36*, 37	37	Зобов'язання перед іншими кредиторами	68	68
Витрати майбутніх періодів	39	39	Доходи майбутніх періодів	69	69

*Рахунок 23 використовується тільки для обліку витрат створених неприбутковою організацією підприємств та витрат комерційної діяльності; рахунок 36 застосовується для розрахунків із покупцями продукції і послуг, виготовлених створеними підприємствами або як продукт комерційної діяльності;

**Фінансові інвестиції здійснюються не в усіх неприбуткових організаціях, переважно у пенсійних фондах та кредитних спілках.

Складено автором.

Методологія бухгалтерського обліку в неприбуткових організаціях базується на використанні подвійного запису, загальноприйнятих принципах та елементах методу бухгалтерського обліку з певними обмеженнями й особливостями. Специфіка полягає в особливостях оподаткування: відсутності об'єкта оподаткування податком на прибуток, крім доходів від підприємницької (комерційної) діяльності, та практичній відсутності об'єкта оподаткування податком на додану вартість.

Облік ***активів*** у неприбуткових організаціях загалом не відрізняється від обліку на комерційних підприємствах. Специфіка оприбуткування запасів та основних засобів полягає у віднесенні ПДВ, сплаченого постачальникам, до вартості придбаних активів, а не до податкового кредиту, оскільки в більшості випадків неприбуткові організації не є платниками ПДВ за основною діяльністю:

Д-т 20, 22, 28 К-т 63, 68 на суму разом з ПДВ.

Специфічним є придбання основних засобів за рахунок коштів цільового фінансування (додаток 10.3). По-перше, податок на додану вартість, сплачений у складі вартості основних засобів, неприбуткові організації, на відміну від комерційних підприємств, включають до первісної вартості цих засобів. По-друге, згідно з п. 18 П(С)БО 15 "Дохід" цільове фінансування в цьому випадку визнається доходом протягом періоду корисного використання необоротних активів у сумі нарахованої амортизації.

У неприбуткових організаціях можливі капітальні інвестиції на придбання або створення основних засобів, які в подальшому амортизуються, хоча економічний зміст амортизації дещо втрачається. Фінансові інвестиції неприбуткові організації обліковують, як інші підприємства, згідно з П(С)БО 12 на рахунку 14 "Довгострокові фінансові інвестиції" або 35 "Поточні фінансові інвестиції" з відкриттям відповідних субрахунків за необхідності; найбільше ця ділянка обліку характерна для пенсійних фондів та кредитних спілок.

Облік грошових коштів із розрахунків з дебіторами загальноприйнятий. Розрахунки з членами неприбуткової організації в ОСББ, ЖБК, садівничих кооперативах та інших організаціях, де передбачається нарахування заборгованості членів організації, здійснюються з використанням рахунку 37 "Розрахунки з різними дебіторами".

Облік ***капіталу*** посідає незначне місце в системі обліку неприбуткових організацій – фінансовий результат від комерційної діяльності з рахунку 79 "Фінансові результати" списується на рахунок 44 "Нерозподілені прибутки (непокриті збитки)", можуть використовуватись окремі субрахунки рахунків 41 "Капітал в дооцінках" та 42 "Додатковий капітал". Прибуток визначається окремо від комерційної діяльності з відповідною сплатою податку на прибуток та від неприбуткової діяльності, який формується у вигляді тимчасового перевищення доходів над витратами або, навпаки, що призводить до збитку. Але загалом неприбуткові організації не повинні мати прибутку або збитку, і навіть прибуток від комерційної діяльності спрямовується на виконання завдань основної діяльності, що дає можливість не збільшувати членських та інших внесків. Статутний капітал у НО відсутній, хоча в деяких ЖБК свого часу житловий будинок було зараховано до складу статутного капіталу, що потребує виправлення.

У недержавних пенсійних фондах (НПФ) та кредитних спілках за рахунок внесків учасників (вкладників) формують пайовий капітал, котрий обліковують на субрахунку 402 "Пайовий капітал", за кредитом якого відображається надходження (збільшення) пенсійних внесків (внесків членів кредитних спілок), а за дебетом – зменшення внаслідок пенсійних виплат (виплат членам кредитної спілки). Оскільки платниками пенсійних внесків можуть бути не тільки учасники НПФ, а й інші юридичні або фізичні особи, то при надходженні пенсійних внесків субрахунок 402 "Пайовий капітал" може кореспондувати з рахунками 31 "Рахунки в банках" або 685 "Розрахунки з іншими кредиторами"

Облік значної частини ***зобов'язань*** у неприбуткових організаціях не відрізняється від комерційних підприємств. Основна відмінність полягає в обліку розрахунків із членами неприбуткової організації за отриманими внесками, а також за внесками інших фізичних та юридичних осіб. Такі розрахунки відображають як цільове фінансування.

Визнання ***доходів*** від різних видів цільового фінансування в бухгалтерському обліку та з метою оподаткування є досить специфічним і регламентується п. 16–19 П(С)БО 15 "Дохід" та пп. 137.2 ПКУ відповідно. Порядок визнання в цих двох нормативних документах збігається, крім визнання фінансування, наданого для компенсації витрат (збитків) підприємства, – для оподаткування воно визнається доходом у сумі отриманих коштів. Щодо неприбуткових організацій, то в них дохід від усіх видів цільового фінансування визнається згідно з п. 17 П(С)БО 15 одночасно з витрачанням коштів у сумі витрачених протягом звітного періоду коштів, тобто з дебету рахунку 48 "Цільове фінансування і цільові надходження" у кредит рахунку 71 "Інший операційний дохід" списується в кожному звітному періоді тільки витрачена частина коштів (додаток 10.3). Отримані цільові надходження (членські внески, добровільні пожертвування тощо) відображають за дебетом рахунків обліку грошових коштів (30, 31) у кореспонденції з кредитом рахунку 48 "Цільове фінансування і цільові надходження" (табл. 10.21).

У разі необхідності нарахування заборгованості з членських внесків її відображають за дебетом рахунку 37 "Розрахунки з різними дебіторами" у кореспонденції з кредитом рахунку 48 "Цільове фінансування і цільові надходження". Отримання добровільних пожертвувань і гуманітарної допомоги у вигляді запасів відобра-

Таблиця 10.21

Облік цільових надходжень у неприбутковій організації

№ з/п	Зміст господарської операції	Дебет	Кредит	Сума, *грн*
1	Отримано цільове фінансування у вигляді грошових коштів	31, 30	48	11 000
2	Витрачено частину коштів у звітному періоді	94, клас 8	66, 65, 63, 685	6 000
3	Відображено дохід у сумі витрачених коштів	48	71	6 000
4	Списано суму витрат на фінансовий результат	79	94, клас 8	6 000
6	Списано суму доходу на фінансовий результат	71	79	6 000

Складено авторами.

жають за дебетом відповідних рахунків обліку запасів – 20 "Виробничі запаси", 22 "Малоцінні та швидкозношувані предмети, 28 "Товари", у вигляді необоротних активів – за дебетом рахунку 15 "Капітальні інвестиції", у вигляді послуг – за дебетом рахунків обліку витрат. Передавання гуманітарної допомоги набувачам відображають списанням з кредиту рахунків обліку грошових коштів або активів у кореспонденції з дебетом рахунку 48 "Цільове фінансування і цільові надходження" (додаток 10.3).

Серед *пасивних* доходів найпоширенішими є проценти від банківських депозитів та проценти банку за користування залишками коштів на поточному рахунку. Згідно з Інструкцією до Плану рахунків проценти за депозитами відображаються як фінансові доходи на субрахунку ***732*** "Відсотки одержані", а користування коштами на поточному рахунку – на субрахунку ***719*** "Інші доходи від операційної діяльності".

Перерахування коштів із поточного на депозитний рахунок здійснюється, як зазначалося, проведенням:

Д-т 313 К-т 311 50 000 грн.

Отримання процентів за депозитним вкладом (умовно 10 %) відображається проведенням:

Д-т 311 К-т 71 (732) 5 000 грн.

Доходи від продажу створених неприбутковою організацією запасів, наданих послуг, іншої *комерційної діяльності*, а також від діяльності заснованих підприємств відображають за кредитом рахунку ***70*** "Доходи від реалізації". Доходи від надання в оренду активів відображають як доходи від комерційної діяльності нарахуванням заборгованості орендарів за кредитом рахунку 70 "Доходи від реалізації" в кореспонденції з рахунком 37 "Розрахунки з різними дебіторами". За умови використання запропонованих рахунків (71 – для обліку доходів від основної діяльності, 70 – для обліку доходів від комерційної діяльності) підвищується прозорість та інформативність фінансової звітності, зокрема форми 2 "Звіт про фінансові результати" (Звіт про сукупний дохід)", в якій оподатковувані податком на прибуток доходи (від комерційної діяльності) та не оподатковувані доходи відображатимуться в різних рядках. При цьому податок на прибуток буде нараховано на прибуток тільки від комерційної діяльності.

Таким чином, доходи від надання в *оренду* активів неприбуткові організації відображають нарахуванням заборгованості орендарів:

Д-т 37 (377) К-т 70.

При отриманні коштів робиться проведення:

Д-т 31 (311) К-т 37 (377).

Якщо обсяг доходів від оренди та іншої комерційної діяльності перевищив 300 тис. грн за 12 міс. і неприбуткова організація зареєструвалась як платник ПДВ, при нарахуванні заборгованості орендарів відображають податкове зобов'язання з ПДВ:

Д-т 70 К-т 641.

Доходи від підприємницької діяльності неприбуткових організацій доцільно розглядати разом із витратами цієї діяльності, тому спочатку треба розглянути облік їхніх **витрат**, який суттєво не відрізняється від інших підприємств, крім наявності специфічних витрат – надання благодійної допомоги, оплата послуг адміністратора пенсійного фонду та компанії з управління активами в пенсійних фондах тощо.

Якщо неприбуткова організація створює підприємства, облік у них ведеться за загальноприйнятою методикою. При реалізації іншої ***комерційної діяльності*** – видання літератури, листівок, проведення благодійних заходів тощо, доходи і витрати від неї обліковують окремо. При цьому доцільно використовувати для обліку витрат рахунок 23. Приклад обліку доходів і витрат від видання періодичної літератури наведено в табл. 10.22.

Таблиця 10.22

Приклад обліку витрат комерційної діяльності неприбуткових організацій

№ з/п	Зміст господарської операції	Дебет	Кредит
1	Передано у виробництво папір для друкування періодичного видання	23 (80)	20
2	Списано на витрати виробництва оплату послуг із друкування	23 (84)	63
3	Відображено витрати з перевезення літератури	23 (84)	63
4	Відображено витрати з оплати праці та єдиного соціального внеску	23 (81, 82)	66, 65
5	Оприбутковано друковане видання	26	23
6	Реалізовано періодичне видання	30, 36	70
7	Списано собівартість реалізованого видання	90	26

Складено авторами.

Наприкінці звітного періоду доходи та витрати в повному обсязі списують на фінансові результати:

Д-т 79 К-т 80, 81, 82, 83, 84, 85, 94, 95, 90, 97;

Д-т 71, 70, 72, 74 К-т 79.

Основною формою звітності неприбуткових організацій є "Податковий звіт про використання коштів неприбуткової установи (організації)". У першій частині звіту відображають доходи, не оподатковувані податком на прибуток, причому НО кожного виду заповнюють лише один, призначений для них рядок, з деталізацією за видами доходів. У другій частині відображають оподатковувані податком на прибуток доходи з визначенням відповідного податкового зобов'язання.

Фінансова звітність неприбуткових організацій, як зазначалося, має бути максимально спрощеною. В Україні передбачено три рівня застосування регламенту бухгалтерського обліку: підприємства з цінними паперами та ті, що оприлюднюють фінансову звітність, застосовують міжнародні стандарти фінансової звітності (I рівень); інші підприємства використовують національні положення (стандарти) бухгалтерського обліку (II рівень); суб'єкти малого підприємництва застосовують спрощену систему обліку і звітності (III рівень).

Побудова обліку в неприбуткових організаціях за рівнем *регламентації* найбільше відповідає саме підприємствам третього рівня; великі неприбуткові організації належать переважно до другого рівня регламентації. При визначенні методологічних засад обліку необхідно враховувати особливості неприбуткових організацій за їхніми видами та розміром. Так, використання спрощеного Плану рахунків для них буде недостатнім; можливе розроблення окремого плану рахунків, а також робочих планів рахунків для різних видів НО, на рівні як самих організацій, так і сформованої для них нормативної бази.

Фінансову звітність неприбуткових організацій доцільно обмежити формами 1м "Баланс" та 2м "Звіт про фінансові результати", затвердженими для малих підприємств.

Форма 2 у сучасному вигляді передбачає відображення доходу від реалізації та собівартості реалізованих послуг; у неприбуткових організаціях ці показники можуть стосуватись тільки їхньої комерційної діяльності, тобто відображати в цих рядках доходи і витрати основної діяльності неправильно. Оскільки фінансовий результат слід визначати як різницю між усіма доходами і витратами, при цьому податок на прибуток буде нарахований тільки на прибуток від комерційної діяльності, необхідно чітко розмежувати у звіті оподатковувані та неоподатковувані доходи.

Форма 3 "Звіт про рух грошових коштів" необхідна для визначення реального руху грошових коштів, оскільки інші звіти формують за принципом нарахування. Для неприбуткових організацій це неактуально у зв'язку з відсутністю прибутку.

Щодо форми 4 "Звіт про власний капітал", то неприбуткові організації можуть заповнювати в ньому один-два показники через відсутність більшості складових власного капіталу. Ці показники відображаються в балансі й дублювати їх немає сенсу.

Фінансову звітність у повному обсязі повинні подавати неприбуткові організації, які підлягають контролю з боку держави – політичні партії та недержавні пенсійні фонди.

10.8. БУХГАЛТЕРСЬКИЙ ОБЛІК ТА ФІНАНСОВА ЗВІТНІСТЬ НЕДЕРЖАВНИХ ПЕНСІЙНИХ ФОНДІВ В УМОВАХ МІЖНАРОДНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Законодавство України у зв'язку з важливою соціальною функцією, яку виконують недержавні пенсійні фонди (НПФ), висуває підвищені вимоги до якості фінансової звітності, що надається ними. Чинна методологія та організація бухгалтерського обліку недержавних пенсійних фондів спираються на нормативно-правову базу, яка зазнала суттєвих змін. Трансформація економіко-правового середовища спрямована на ринкову економіку та євроінтеграцію, тому реформування національної системи бухгалтерського обліку потребує відповідної адаптації нормативної бази бухгалтерського обліку щодо регулювання питань бухгалтерського обліку НПФ.

Переходити від пенсійної системи радянських часів до системи, основаної на страхових принципах, наша країна почала з прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 28.01.1992 № 39 про утворення Пенсійного фонду України на базі

Українського республіканського відділення Пенсійного фонду СРСР[1]. Цей нормативний акт можна вважати початком наближення до ринкових принципів організації пенсійного забезпечення[2].

Недосконалість системи пенсійного забезпечення зумовила необхідність проведення пенсійної реформи. Основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні схвалено Указом Президента України від 13.04.1998 № 291/98[3].

У процесі реформування передбачався перехід до пенсійного забезпечення на страховій основі з установленням таких видів пенсій:

1) трудової – за рахунок пенсійних страхових зборів (внесків), а для певних категорій працівників – за рахунок державного бюджету;
2) соціальної – за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів;
3) додаткової – за рахунок недержавного пенсійного страхування.

Згідно з указом ці заходи мали здійснюватися поетапно. Запровадження додаткового недержавного пенсійного забезпечення та реалізація повною мірою норм загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, недержавного пенсійного страхування передбачалися відповідно на другому та третьому етапах реформування.

Проте до 1 січня 2004 р. в Україні діяла повністю державна система пенсійного забезпечення, що ґрунтувалася на базовому Законі України "Про пенсійне забезпечення" від 05.11.1991 № 1788-XII (далі – Закон № 1788-XII), який згідно з Конституцією України гарантував всім непрацездатним громадянам України право на матеріальне забезпечення за рахунок суспільних фондів споживання шляхом надання трудових і соціальних пенсій. Закон забезпечував соціальну захищеність пенсіонерів через установлення виплат на рівні, орієнтованому на прожитковий мінімум, а також регулярний перегляд їхніх розмірів у зв'язку зі збільшенням мінімального споживчого бюджету і підвищенням ефективності національної економіки.

Законами України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" від 09.07.2003 № 1058-IV (далі – Закон № 1058-IV) та "Про недержавне пенсійне забезпечення" від 09.07.2003 № 1057-IV (далі – Закон № 1057-IV) було визначено структуру системи пенсійного забезпечення в Україні, яка складається з трьох рівнів (табл. 10.23).

У результаті реформи системи пенсійного забезпечення було визначено новий елемент – систему недержавного пенсійного забезпечення. Правові, економічні та організаційні засади недержавного пенсійного забезпечення в Україні та правовідносини, пов'язані з цим видом діяльності, встановлені Законом № 1057-IV.

---

[1] Про створення Пенсійного фонду України : постанова Кабінету Міністрів України від 28.01.1992 № 39 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/39-92-%D0%BF.

[2] *Губрієнко О. М.* Проблеми та перспективи реформування пенсійної системи України / О. М. Губрієнко // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 4. – С. 57–64.

[3] Про основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні : указ Президента України від 13.04.1998 № 291/98 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/291/98.

Таблиця 10.23

Рівні системи пенсійного забезпечення

Рівень системи пенсійного забезпечення		Характеристика
Перший рівень	Солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування	Базується на засадах солідарності й субсидування та здійснення виплати пенсій і надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду на умовах та в порядку, передбачених законом
Другий рівень	Накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування	Ґрунтується на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді або у відповідних недержавних пенсійних фондах – суб'єктах другого рівня системи пенсійного забезпечення та фінансування витрат на оплату договорів страхування довічних пенсій і одноразових виплат на умовах та в порядку, передбачених законом
Третій рівень	Система недержавного пенсійного забезпечення	Базується на засадах добровільної участі громадян, роботодавців та їх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання громадянами пенсійних виплат на умовах та в порядку, передбачених законодавством про недержавне пенсійне забезпечення

Складено за: Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : закон України від 09.07.2003 № 1058-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.

У ст. 2 Закону № 1057-IV визначено, що ***система недержавного пенсійного забезпечення –*** це складова системи накопичувального пенсійного забезпечення, яка ґрунтується на засадах добровільної участі фізичних та юридичних осіб, крім випадків, передбачених законами, у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання учасниками додаткових до загальнообов'язкового державного пенсійного страхування пенсійних виплат.

Законодавство про недержавне пенсійне забезпечення, крім Закону № 1057-IV, також складається із:

– законодавства про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування;
– Закону України "Про страхування" від 07.03.1996 № 85/96-ВР;
– Закону України "Про банки і банківську діяльність" від 07.12.2000 № 2121-III;
– Закону України "Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)" від 15.03.2001 № 2299-III;
– Закону України "Про цінні папери і фондову біржу" від 23.02.2006 № 3480-IV;
– Закону України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" від 30.10.1996 № 448/96-ВР;
– Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" від 12.07.2001 № 2664-III;
– інших нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до Закону № 1057-IV.

Перелік та склад суб'єктів, які беруть участь у функціонуванні системи недержавного пенсійного забезпечення, визначений ст. 2 Закону № 1057-IV, зокрема: недержавні пенсійні фонди; страхові організації, які уклали договори страхування довічної пенсії, страхування ризику настання інвалідності або смерті; банківські установи, котрі уклали договори про відкриття пенсійних депозитних рахунків; вкладники та учасники пенсійних фондів, учасники накопичувальної системи

пенсійного страхування; вкладники пенсійних депозитних рахунків; фізичні та юридичні особи, які уклали договори страхування довічної пенсії, страхування ризику настання інвалідності або смерті; засновники пенсійних фондів; роботодавці – платників корпоративних пенсійних фондів; саморегульовані організації суб'єктів, які надають послуги у сфері недержавного пенсійного забезпечення; органи державного нагляду і контролю у сфері недержавного пенсійного забезпечення; адміністратори пенсійних фондів; компанії з управління активами; зберігачі; аудитори; особи, котрі надають консультаційні та агентські послуги відповідно до Закону № 1057-IV.

Недержавне пенсійне забезпечення може здійснюватися пенсійними фондами, страховими організаціями, банківськими установами (табл. 10.24).

Початком нового етапу реформування недержавного пенсійного забезпечення можна вважати Стратегію розвитку пенсійної системи, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.12.2005 № 525-р[1]. Метою Стратегії задекларовано визначення перспективи подальшого розвитку та реформування пенсійної системи, спрямованої на забезпечення її фінансової стабільності, посилення дії страхових принципів у солідарній системі, запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування та подальший розвиток недержавного пенсійного забезпечення.

Для цього протягом 2006–2009 рр. передбачалося: створення умов для захисту коштів недержавних пенсійних фондів та Накопичувального пенсійного фонду від втрати та знецінення; визначення умов для участі в системі недержавного пенсійного забезпечення страхових організацій та банків.

Проте проголошені у Стратегії заходи на практиці не були реалізовані. Тому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.10.2009 № 1224-р затверджена

Таблиця 10.24

Способи здійснення недержавного пенсійного забезпечення

Суб'єкти системи недержавного пенсійного забезпечення	Способи здійснення недержавного пенсійного забезпечення
Пенсійні фонди	Укладення пенсійних контрактів між адміністраторами пенсійних фондів та вкладниками таких фондів відповідно до Закону № 1057-IV
Страхові організації	Укладення договорів страхування довічної пенсії з учасниками фонду, страхування ризику настання інвалідності або смерті учасника фонду відповідно до Закону № 1057-IV та законодавства про страхування
Банківські установи	Згідно із Законом № 1057-IV та законодавством про банківську діяльність шляхом укладення договорів про відкриття пенсійних депозитних рахунків для накопичення пенсійних заощаджень у межах суми, визначеної для відшкодування вкладів Фондом гарантування вкладів фізичних осіб, що встановлюється згідно із законом

Складено за: Про недержавне пенсійне забезпечення : закон України від 09.07.2003 № 1057-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1057-15.

[1] Про схвалення Стратегії розвитку пенсійної системи : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.12.2005 № 525-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/525-2005-%D1%80.

Концепція подальшого проведення пенсійної реформи[1], якою скасовано Стратегію. У Концепції відзначено певні успіхи недержавного пенсійного сектору, зокрема те, що учасниками цієї системи від початку її запровадження стали 491,1 тис. осіб, сумарна вартість активів недержавних пенсійних фондів на 1 липня 2009 р. становила 732,2 млн грн.

Важливим нормативним актом, що регулює діяльність недержавних пенсійних фондів, став розділ III Податкового кодексу України від 02.12.2010 № 2755-VI, який набрав чинності 1 квітня 2011 р. Недержавні пенсійні фонди як неприбуткові організації, зареєстровані згідно з вимогами законодавства та внесені фіскальними органами у встановленому порядку до Реєстру неприбуткових установ та організацій, керуються ст. 157 ПКУ, в якій встановлено порядок оподаткування неприбуткових організацій (пп. "в" п. 157.1). У п. 157.4 визначено, що від оподаткування звільняються доходи недержавних пенсійних фондів, отримані у вигляді:

– коштів, що надходять до кредитних спілок або пенсійних фондів як внески на недержавне пенсійне забезпечення або на потреби, передбачені законом;
– доходів від здійснення операцій з активами (у тому числі пасивних доходів) недержавних пенсійних фондів та кредитних спілок, за пенсійними вкладами (внесками), рахунками учасників фондів банківського управління відповідно до закону з цих питань;
– дотацій або субсидій, отриманих із державного або місцевих бюджетів, державних цільових фондів або в межах технічної чи благодійної, зокрема гуманітарної, допомоги, крім дотацій на регулювання цін на платні послуги, які надаються таким неприбутковим організаціям або через них їх одержувачам згідно із законодавством, з метою зниження рівня таких цін.

Присвоєння НПФ ознаки неприбутковості здійснюють державні податкові інспекції в районах, містах без районного поділу, районах у містах, міжрайонні та об'єднані спеціалізовані державні податкові інспекції відповідно до структури ознак. Недержавні пенсійні фонди вносяться до Реєстру неприбуткових установ, органом державної фіскальної служби за їхнім місцезнаходженням.

В Україні передбачено порядок оприлюднення інформації про недержавні пенсійні фонди. Відповідно до розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України "Про укладення договорів, спрямованих на постійне оперативне висвітлення діяльності Держфінпослуг" від 27.01.2004 № 26 (зі змінами, внесеними розпорядженнями від 12.04.2005 № 3891 та від 15.01.2009 № 3), інформація учасників фінансових ринків (у тому числі суб'єктів недержавного пенсійного забезпечення), яка підлягає обов'язковому оприлюдненню згідно із законодавством та нормативно-правовими актами Нацкомфінпослуг, може бути оприлюднена у виданнях, прирівняних до офіційних друкованих видань комісії.

Законом України "Про недержавне пенсійне забезпечення" гарантується захист прав та законних інтересів учасників пенсійних фондів (табл. 10.25). Рішення наглядових та контрольних органів обов'язкові для виконання пенсійними фондами,

[1] Про схвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.10.2009 № 1224-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1224-2009-%D1%80.

Таблиця 10.25

Рівні контролю за діяльністю НПФ

Рівень	Орган, який реалізує контроль	Коментар
I	Нацкомфінпослуг	Згідно з п. 1 ст. 52. Закону № 1057-IV адміністратор щокварталу подає звітність із недержавного пенсійного забезпечення (не пізніше 25-го числа місяця, що настає за звітним кварталом) Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг України. Щороку адміністратор подає Нацкомфінпослуг (протягом кварталу після закінчення року, але не пізніше 1 квітня року, що настає за звітним) за кожним пенсійним фондом зведений звіт, який містить інформацію про пенсійний фонд, а також дані звітів про здійснення ним адміністрування такого фонду та звітів, наданих протягом звітного року адміністратору особами, які здійснюють управління активами, і зберігачем. У разі погіршення фінансового стану пенсійного фонду Нацкомфінпослуг може встановлювати іншу періодичність подання звітності адміністратором, але не частіше одного разу на тиждень. Критерії оцінки фінансового стану пенсійного фонду встановлюються Нацкомфінпослуг. Порядок подання адміністратором звітності особам, визначеним цією частиною, та вимоги до змісту такої звітності визначаються Нацкомфінпослуг
	Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку	Відповідно до п. 2 ст. 52 Закону № 1057-IV особи, що здійснюють управління активами пенсійних фондів, подають звітність про управління активами Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку щодо всіх пенсійних фондів, управління активами яких здійснювалося цими особами протягом звітного періоду. Порядок подання звітності про управління активами пенсійних фондів особами, визначеними цією частиною, та вимоги до змісту такої звітності встановлюються Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Згідно з п. 3 ст. 52 Закону № 1057-IV зберігач подає звітність національній комісії з цінних паперів та фондового ринку щодо обслуговування всіх пенсійних фондів, яке здійснювалося цим зберігачем протягом звітного періоду, за кожним пенсійним фондом окремо
	Національний банк України та інші органи в межах їхньої компетенції	Згідно з п. 5 ст. 52 Закону № 1057-IV банківські установи, які надають послуги з недержавного пенсійного забезпечення, визначені цим Законом, подають звітність щодо цієї діяльності в порядку, встановленому Національним банком України. До осіб, які здійснюють адміністрування недержавних пенсійних фондів, управління активами недержавних пенсійних фондів, і зберігачів законодавство висуває суттєві вимоги щодо розміру статутного капіталу, наявності кваліфікованих працівників
II	Рада недержавного пенсійного фонду через:	
	Адміністратора	Згідно з п. 1 ст. 52 Закону № 1057-IV адміністратор щокварталу подає звітність з недержавного пенсійного забезпечення (не пізніше 25-го числа місяця, що настає за звітним кварталом) радам пенсійних фондів, з якими він уклав договори про адміністрування пенсійних фондів

Закінчення табл. 10.25

Рівень	Орган, який реалізує контроль	Коментар
II	Компанію з управління активами	Відповідно до п. 2 ст. 52 Закону № 1057-IV особи, що здійснюють управління активами пенсійних фондів, подають звітність про управління активами радам пенсійних фондів, з якими укладено договори про управління активами відповідних пенсійних фондів
	Зберігача	Згідно з п. 3 ст. 52. Закону № 1057-IV зберігач подає звітність радам пенсійних фондів, з якими укладено договори про обслуговування пенсійних фондів зберігачем
III	Банківська установа, яка є зберігачем недержавного пенсійного фонду, аудитор пенсійного фонду	Відповідно до п. 4 ст. 44. Закону № 1057-IV зберігач пенсійного фонду, у разі виявлення порушень законодавства щодо провадження діяльності з управління активами пенсійного фонду, вчинених особою, котра здійснює управління активами пенсійного фонду, протягом одного робочого дня з моменту виявлення такого порушення письмово надає відповідну інформацію раді пенсійного фонду, адміністратору, Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг України та Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку, а також особі, що вчинила це порушення. Згідно з п. 5 ст. 44. Закону № 1057-IV, у разі зменшення протягом року чистої вартості одиниці пенсійних внесків пенсійного фонду більше ніж на 20 %, зберігач повинен повідомити про це раду пенсійного фонду, Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку та Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг України
IV	Вкладники та учасники відповідно до законодавства й умов з пенсійного контракту або договору про виплату пенсій на визначений строк	Згідно з п. 7 ст. 44. Закону № 1057-IV адміністратор зобов'язаний один раз на рік безоплатно надавати кожному учаснику пенсійного фонду виписку з індивідуального пенсійного рахунку такого учасника за формою, встановленою Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг України, а також виписки з індивідуального пенсійного рахунку на письмовий запит учасника фонду за плату, крім випадків, коли ця інформація необхідна учаснику для укладення договору страхування довічної пенсії або договору про виплату пенсії на визначений строк. Для учасників фонду, які отримують пенсійні виплати з пенсійного фонду, додатково безоплатно надається інформація про загальний обсяг і розмір щомісячних виплат та залишку на індивідуальному пенсійному рахунку (у разі здійснення пенсійної виплати)

Складено автором.

адміністраторами, особами, що здійснюють управління активами, зберігачами, страховими організаціями, банківськими установами, котрі відкривають пенсійні депозитні рахунки, але можуть бути оскаржені у порядку, встановленому законом, зокрема судовому.

Прозорість функціонування системи недержавного пенсійного забезпечення та відновлення довіри до недержавних фінансових установ мають забезпечуватися завдяки належному функціонуванню інформаційного механізму через систему достовірної повної правдивої інформації, яку надає їх фінансова звітність. Правові принципи регулювання, організації, ведення бухгалтерського обліку і складання фінансової звітності встановлюються Законом України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" від 16.07.1999 № 996-XIV (далі – Закон № 996-XIV). Цим Законом (п. 1 ст. 2) визначено, що він поширюється на всіх юридичних осіб, створених відповідно до законодавства України, незалежно від їхніх організаційно-правових форм і форм власності, а також на представництва іноземних суб'єктів господарювання, які зобов'язані вести бухгалтерський облік і подавати фінансову звітність згідно із законодавством. У термінах Закону № 996-XIV недержавні пенсійні фонди, як і всі неприбуткові організації, також належать до підприємств. Це означає, що НПФ зобов'язані вести бухгалтерський облік власної діяльності та подавати фінансову звітність.

У Положенні про порядок складання, формування та подання адміністратором недержавного пенсійного фонду звітності з недержавного пенсійного забезпечення, затвердженому розпорядженням Держфінпослуг від 27.10.2011 № 674 (далі – Положення № 674), визначено порядок, строки та вимоги до звітності з недержавного пенсійного забезпечення, котра подається адміністратором недержавного пенсійного фонду (далі – Адміністратор) Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, та радам недержавних пенсійних фондів (далі – рада пенсійного фонду). Адміністратор складає та подає таку звітність:

– про діяльність недержавного пенсійного фонду (окремо за кожним НПФ, з радою якого Адміністратором укладено договір про адміністрування);
– про виконання діяльності з адміністрування НПФ.

У Положенні № 674 вказуються форми звітності, які заповнюються Адміністратором на підставі даних бухгалтерського обліку та даних системи персоніфікованого обліку, інформації, отриманої від осіб, що здійснюють управління активами. Складається фінансова звітність за Законом № 996-XIV.

Звітним періодом для складання річної звітності з недержавного пенсійного забезпечення, яка подається до Нацкомфінпослуг, є календарний рік. Проміжна звітність складається щокварталу за I квартал, I півріччя та 9 міс. наростаючим підсумком із початку звітного періоду станом на кінець останнього дня кварталу. Адміністратор подає звітність з недержавного пенсійного забезпечення до Нацкомфінпослуг у такі строки:

– проміжну – не пізніше 25-го числа місяця, що настає за звітним кварталом;
– річну – до 9 лютого року, що настає за звітним.

За результатами проведеного оцінювання фінансового стану НПФ відповідно до чинного законодавства про недержавне пенсійне забезпечення Нацкомфінпос-

луг може встановлювати іншу періодичність подання Адміністратором звітності, але не частіше одного разу на тиждень.

Оцінка змісту Положення № 674 дає змогу зробити висновок, що воно не містить норм стосовно специфіки складання фінансової звітності НПФ. Слід визнати відсутність нормативних документів, які є допоміжним матеріалом при організації та веденні бухгалтерського обліку цих юридичних осіб, тому слід керуватися лише загальними нормативними документами, які не враховують особливостей їхньої діяльності.

Принципи бухгалтерського обліку в неприбуткових організаціях взагалі й у недержавних пенсійних фондах зокрема відповідають визначеним у законодавчій базі з певними особливостями застосування. Мета ведення обліку в неприбуткових організаціях відрізняється від комерційних підприємств спрямованістю більшою мірою на внутрішніх, а не зовнішніх користувачів, а також на надання інформації насамперед про доходи і витрати неприбуткової організації, оскільки склад інших об'єктів обліку в них обмежений.

Концепція обліку в НПФ певною мірою відрізняється від інших неприбуткових організацій, що зумовлено особливостями діяльності. При цьому законодавчо визначене подання фінансової звітності за міжнародними стандартами з 2013 р. потребує розроблення відповідного методичного забезпечення.

До особливостей діяльності НПФ належать:

– обов'язковий зв'язок з іншими суб'єктами фінансового ринку – адміністратором, компанією з управління активами, зберігачем, аудитором та ін.;
– ведення бухгалтерського обліку і подання звітності не самим пенсійним фондом, а його адміністратором;
– управління активами та їх оцінювання для подальшого відображення в обліку, що здійснюються компанією з управління активами;
– відсутність господарських процесів постачання, виробництва і реалізації, як в інших неприбуткових організаціях;
– основна діяльність НПФ, що полягає в накопиченні пенсійних внесків та здійсненні пенсійних виплат;
– ведення інвестиційної діяльності у великих обсягах за багатьма напрямами;
– обмеження щодо інших видів діяльності, крім накопичення та інвестування пенсійних внесків, заборона комерційної діяльності;
– підвищений порівняно з іншими неприбутковими організаціями рівень контролю з боку держави.

Специфічність мети та напрямів функціонування НПФ зумовлюють відмінність обліку від інших неприбуткових організацій:

– відсутність цільового фінансування, яке становить один з основних видів доходу інших неприбуткових організацій;
– формування та облік пайового капіталу;
– відсутність більшості господарських операцій, притаманних іншим неприбутковим організаціям, за значних обсягів інвестування активів;
– обмежений склад доходів, основними з яких є доходи від пенсійних внесків та інвестування активів;

– специфіка складу витрат, значну частину яких становлять витрати на оплату послуг обслуговуючих організацій;
– подання фінансової звітності у повному обсязі та її оприлюднення у зв'язку з високим рівнем контролю з боку держави для гарантування інтересів учасників фонду;
– подання звітності за міжнародними стандартами.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку подання фінансової звітності" від 28.02.2000 № 419 (зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2013 № 29) фінансова звітність НПФ, починаючи з 1 січня 2013 р., складається за міжнародними стандартами. Перехід фондів до складання звітності за міжнародними стандартами зумовив як певні труднощі, так і позитивні наслідки.

Відмінність національних та міжнародних стандартів впливає на фінансову звітність недержавних пенсійних фондів у декількох аспектах:

1. Різні результати та форми представлення за національними стандартами та МСФЗ: залежно від того, який комплекс стандартів застосовується, різниця між результатами однієї фінансової статті може бути значною.
2. Відмінності методів оцінювання при визначенні та відображенні вартості активу чи портфеля: використання методів історичного ціноутворення та інших прийомів оцінювання, які безпосередньо впливають на фінансову інформацію, призводить до значних розбіжностей між фінансовою звітністю за МСФЗ та національними стандартами.
3. Збільшення розміру цих двох розбіжностей при кумулятивному оцінюванні активів портфеля за ринковими цінами.
4. Складання звітності за міжнародними стандартами сприяє кращому доступу до іноземного інвестиційного капіталу, оскільки якість фінансової звітності дає можливість проводити якісне оцінювання підприємству через прямі зіставлення з результатами інших компаній та порівняння за підприємствами-орієнтирами.
5. Перехід до МСФЗ надає регуляторам доступ до ширшого масиву кількісних показників обліку та способів аналізу звітності, що дає їм змогу оперативніше встановлювати наявність шахрайських дій та неналежного управління фінансами адміністраторами НПФ.

Визначення концептуальних засад удосконалення бухгалтерського обліку та фінансової звітності НПФ потребує розкриття особливостей складу та структури об'єктів бухгалтерського обліку в них та встановлення необхідного рівня розкриття інформації про об'єкти обліку в звітності.

Специфіка ***об'єктів*** бухгалтерського обліку недержавних пенсійних фондів (а відповідно, й елементів фінансових звітів) полягає у відсутності багатьох об'єктів, притаманних іншим суб'єктам господарювання, за значної деталізації низки об'єктів, яких може не бути взагалі у багатьох підприємств і організацій – насамперед фінансових інвестицій.

Основними групами господарських операцій, які відображають в обліку НПФ, є:
– операції з пенсійними внесками;
– інвестування пенсійних активів;

– розрахунки з обслуговуючими організаціями – адміністраторами, компаніями з обслуговування активів тощо;
– операції з пенсійними виплатами;
– розподіл прибутку;
– операції із забезпечення функціонування пенсійного фонду – нарахування заробітної плати, амортизації необоротних активів та ін.

Активи НПФ перебувають у формі різних об'єктів інвестування (цінних паперів, об'єктів нерухомого майна, грошових коштів тощо). Зважаючи на функціональне призначення, ***активам*** та ***пасивам фондів*** притаманні такі особливості:
– активи завжди мають грошове вираження й обліковуються на індивідуальних пенсійних рахунках учасників;
– активи складаються переважно з цінних паперів, грошових коштів (на поточному та інших рахунках, зокрема депозитних), банківських металів, об'єктів нерухомості та інших основних засобів;
– пасиви формуються у чітко визначених напрямах: зобов'язання перед учасниками та адміністративні витрати, які мають обмеження за кожною статтею.

Специфіка складу доходів та витрат НПФ потребує деталізації інформації щодо них у формі 2 "Звіт про фінансові результати (Звіт про сукупний дохід)" та інших формах фінансової звітності.

Відповідно до Закону України "Про недержавне пенсійне забезпечення" НПФ як неприбуткові організації, котрі підлягають контролю з боку держави, на відміну від інших неприбуткових організацій, повинні подавати ***фінансову звітність*** у повному обсязі:
– форма № 1 "Баланс (Звіт про фінансовий стан)";
– форми № 2 "Звіт про фінансові результати (Звіт про сукупний дохід)";
– форми № 3 "Звіт про рух грошових коштів";
– форми № 4 "Звіт про власний капітал";

Примітки до фінансової звітності.

Водночас через особливості діяльності НПФ мають розкривати інформацію про неї у спеціальній звітності, яка складається з таких форм:
– НПФ-1 "Загальні відомості про недержавний пенсійний фонд";
– НПФ-2 "Звітні дані про активи недержавного пенсійного фонду";
– НПФ-3 "Звітні дані про використання активів недержавного пенсійного фонду";
– НПФ-4 "Звітні дані персоніфікованого обліку учасників недержавного пенсійного фонду";
– НПФ-5 "Звітні дані про реалізацію пенсійної схеми";
– НПФ-6 "Звітні дані про результати діяльності корпоративних і професійних недержавних пенсійних фондів";
– НПФ-7 "Звітні дані про учасників недержавного пенсійного фонду за віковою категорією";
– НПФ-8 "Звіт про склад та структуру активів недержавного пенсійного фонду;
– НПФ-9 "Звіт про виконані договори, що були укладені за цінними паперами українських емітентів, які входять до складу активів недержавного пенсійного фонду".

– Довідка про чисту вартість активів недержавного пенсійного фонду, що складається відповідно до додатка 2 до Положення про порядок визначення чистої вартості активів недержавного пенсійного фонду (відкритого, корпоративного, професійного), затвердженого рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 11.08.2004 № 339, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 25.01.2005 за № 96/10376.

Чинні форми звітності не розкривають реального стану НПФ та не надають вичерпної інформації користувачам, оскільки не містять детальної інформації про структуру насамперед активів та доходів. Удосконалення фінансової звітності, на нашу думку, має здійснюватися шляхом запровадження системного підходу до нормативно-правового регулювання звітності НПФ.

Для складання фінансової звітності щодо програм пенсійного забезпечення застосовується МСБО 26 "Облік та звітність щодо програм пенсійного забезпечення", котрий розглядає цю програму як суб'єкт господарювання, що звітує відокремлено від роботодавців учасників програми. Усі інші МСБО використовуються в тому обсязі, у якому їх не замінює цей Стандарт.

МСБО 26 для програм пенсійного забезпечення з визначеною виплатою передбачає надання інформації в одному з таких форматів:

"а) до складу фінансової звітності входить звіт, у якому відображено чисті активи, наявні для виплат, актуарна теперішня вартість обіцяних пенсій та кінцевий надлишок (або нестача). До складу фінансової звітності щодо програми пенсійного забезпечення також входять звіти про зміни в чистих активах, наявних для пенсійного забезпечення, та зміни в актуарній теперішній вартості обіцяних пенсій. Фінансову звітність може також супроводжувати окремий звіт актуарія, який підтверджує актуарну теперішню вартість обіцяних пенсій…;

б) до складу фінансової звітності входить звіт, що відображає чисті активи, наявні для виплат, та звіт, який відображає зміни в чистих активах, наявних для виплат. Актуарна теперішня вартість обіцяних пенсій розкривається в примітках до звітності…;

в) до складу фінансової звітності входить звіт про чисті активи, наявні для виплат, та звіт, який відображає зміни в чистих активах, наявних для виплат, із актуарною теперішньою вартістю обіцяних пенсій у вигляді окремого звіту актуарія"[1].

Фінансова звітність щодо програм пенсійного забезпечення з визначеним внеском чи визначеною виплатою повинна також містити:

1) звіт про зміни в чистих активах, наявних для виплат;
2) стислий виклад суттєвих аспектів облікових політик;
3) опис програми пенсійного забезпечення та вплив будь-яких змін у ній протягом звітного періоду.

[1] Міжнародний стандарт бухгалтерського обліку 26 "Облік та звітність щодо програм пенсійного забезпечення" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/929_044.

Удосконалення фінансової звітності недержавних пенсійних фондів в умовах їх переходу до подання звітності за міжнародними стандартами повинно полягати в деталізації окремих статей для повноти розкриття інформації. Відповідно, слід внести зміни до Методичних рекомендацій щодо заповнення форм фінансової звітності, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 28.03.2013 № 433[1].

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 10

1. Основним напрямом модернізації бухгалтерського обліку і фінансової звітності як у державному, так і в корпоративному секторах України на найближчу перспективу є європейський вектор гармонізації вітчизняного законодавства і нормативно-правового регулювання.

2. Для державного сектору основним завданням є перехід на використання при формуванні державного та місцевих бюджетів на всіх рівнях методу нарахування. З огляду на необхідний великий обсяг підготовчої організаційної, методичної та навчальної роботи вважаємо за доцільне здійснювати такий перехід поетапно.

3. Для проведення досліджень метою визначення методу ведення бухгалтерського обліку було обрано такі об'єкти: органи казначейства – при виконанні державного та місцевих бюджетів; бюджетні установи – при виконанні кошторисів; фонди соціального та медичного страхування.

4. Дослідження свідчать, що країни використовують касовий і модифікований касовий методи відповідно при виконанні (частка країн): державного бюджету – 61,1 %, місцевих бюджетів – 55,5 і 5,5; кошторисів бюджетних установ – 16,7 і 16,7; фондів соціального страхування – 22,2 і 37; медичного страхування – 20 і 26,6 %.

5. Майже всі країни використовують метод нарахування або модифікований метод нарахування при виконанні кошторисів у бюджетних установах (66,6 %) і приблизно однаково як під час виконання державного і місцевих бюджетів – відповідно 38,9 і 39 %, та фондів соціального і медичного страхування – 40,5 і 33,4 %.

6. Аналіз положень Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" свідчить про необхідність введення визначень окремих понять, які сприяють правильному розумінню застосування методу нарахування, зокрема: "метод обліку", "касовий метод", "модифікований касовий метод", "метод нарахування", "модифікований метод нарахування".

7. Результати проведеного дослідження розроблення й запровадження стандартів бухгалтерського обліку для державного сектору свідчать: у 22 % країн стандарти повністю розроблені, у 22 – перебувають у процесі розроблення й частково затверджені; у 17 – у процесі розроблення, але не затверджені – у майже 28 % –

[1] Методичні рекомендації щодо заповнення форм фінансової звітності : затв. наказом Міністерства фінансів України 28.03.2013 № 433 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua.

розроблення стандартів планується, але ще не розпочалося. Країн, де стандарти відсутні і їх розроблення не планується, немає. До держав, у яких стандарти розроблені й затверджені, належать: Албанія, Азербайджан, Казахстан та Україна, що свідчить про значну роботу, спрямовану на реформування бухгалтерського обліку в державному секторі.

8. Реалізація заходів покрокового запровадження методу нарахування в державному секторі України, передбачає:

- внесення змін до Закону України "Про бухгалтерський облік і фінансову звітність в Україні" та затвердження НП(С)БОДС стосовно методів ведення бухгалтерського обліку; НП(С)БОДС 101 "Подання фінансової звітності" щодо мети складання фінансової звітності, НП(С)БОДС 124 "Доходи" – відповідно складу доходів;
- підготовку нормативного документа "Порядок ведення органами Державної фіскальної служби України оперативного обліку податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, інших платежів, які сплачуються під час митного оформлення товарів" щодо застосування не оперативного, а бухгалтерського обліку;
- розроблення:
  – плану заходів стосовно впровадження методу нарахування в розрізі об'єктів обліку;
  – типової кореспонденції Єдиного плану рахунків і Методичних рекомендацій по його застосуванню;
  – Інструкції з бюджетного обліку і складання бюджетної звітності;
  – рекомендацій із застосування НП(С)БОДС;
  – Норм амортизаційних відрахувань на основні засоби в державному секторі та методичних рекомендацій щодо їх застосування.

9. В Україні розроблений (2013 р.) План рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі, орієнтований на використання НП(С)БОДС і методу нарахування.

10. План рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі – систематизований перелік рахунків і субрахунків бухгалтерського обліку, використовуваний для реєстрації однорідних за економічними ознаками операцій у бухгалтерському обліку з метою узагальнення інформації про факти діяльності суб'єктів державного сектору, що забезпечує складання відповідної бюджетної та фінансової звітності.

11. З метою уніфікації процедур бухгалтерського обліку суб'єктами державного сектору необхідно розробити методичні рекомендації, де визначити відповідність балансових рахунків та кодів бюджетної класифікації, що дасть можливість формувати стандартизовану бюджетну звітність.

12. Використання уніфікованого плану рахунків забезпечить відображення:

– операцій і складання фінансової звітності відповідно до вимог національного законодавства, гармонізованого з міжнародними стандартами бухгалтерського обліку в державному секторі;

– специфічних операцій Державної казначейської служби України (функція казни та бюджетна функція);
– усіх операцій через кореспонденцію рахунків окремо з виконання кошторису бюджетних установ та бюджетів.

13. Сучасний стан бухгалтерського обліку свідчить про необхідність удосконалення системи збору, накопичення, оброблення та використання обліково-аналітичної інформації в контексті запровадження НП(С)БОДС.

14. Проведене дослідження дає змогу зробити висновок, що облікова політика ДКСУ – це сукупність визначених у межах чинного законодавства принципів, методів і процедур, що використовуються для складання та подання фінансової звітності про виконання бюджетів.

15. У результаті дослідження розвитку системи бухгалтерського обліку виконання державного й місцевих бюджетів у процесі становлення сучасної ДКСУ дало підстави зробити такі висновки:
– на цю систему впливає інституційний розвиток системи Казначейства, його статус у національній платіжній системі та виконання контрольних повноважень як учасника бюджетного процесу;
– запровадження автоматизованого оброблення даних у режимі реального часу дає змогу створювати інформаційну базу даних на доволі детальному рівні, що забезпечить транспарентність обліку та достовірність звітності;
– бухгалтерський облік виконання бюджетів є основою інформаційної системи органів Казначейства, за допомогою якого здійснені операції відображаються методом подвійного запису за відповідними рахунками в автоматизованому режимі.

16. При реформуванні бухгалтерського обліку в державному секторі за основу взято міжнародні стандарти бухгалтерського обліку для державного сектору (IPSAS). Відповідно до Плану-графіка затвердження положень (стандартів) бухгалтерського обліку та фінансової звітності у державному секторі, схваленого наказом Міністерства фінансів України, протягом 2009–2012 рр. розроблено та затверджено Міністерством 19 національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі, гармонізованих із міжнародними стандартами.

17. На облікову політику ДКСУ впливають нормативно-правові акти з питань методології бухгалтерського обліку, бюджетних правовідносин в Україні та визначення статусу Казначейства в національній платіжній системі.

18. Зарубіжний досвід запровадження стандартів свідчить про складність цього процесу та необхідність великої підготовчої роботи всіх учасників реформи. Найбільшу увагу слід приділити підготовці методичних рекомендацій щодо запровадження НП(С)БОДС, модернізації інформаційних систем автоматизованого оброблення операцій та складання звітності, підготовки та перепідготовки фахівців казначейської служби.

19. Бухгалтерський облік і фінансова звітність про виконання державного та місцевих бюджетів за новими підходами дадуть можливість удосконалити систему управління державними фінансами, забезпечити транспарентність фінансової

звітності та можливість зіставлення звітної інформації з аналогічними даними інших країн.

20. Запровадження Плану рахунків бухгалтерського обліку державного сектору зумовлює зміни процедур казначейського обслуговування бюджетів, затвердження відповідності балансових рахунків за доходами та витратами і бюджетною класифікацією.

21. Головним пріоритетом сучасного етапу розвитку України є курс на поступову інтеграцію з Європейським Союзом шляхом створення в країні належних політичних, правових та соціально-економічних умов. В Угоді про асоціацію між Україною та ЄС визнається важливість комплексного застосування ефективних правил та методик у сферах законодавства щодо фінансової звітності. Однією з умов Угоди є впровадження на національному рівні міжнародних стандартів фінансової звітності та поступове наближення законодавства у сфері бухгалтерського обліку та аудиту до норм ЄС.

22. Застосування МСФЗ істотно впливає на фінансові результати компаній та їхнє становище на ринку, особливо в континентальній Європі. Традиційно в цих країнах відповідність правовим нормам та акцентування на обслуговуванні капіталу й захисті прав кредиторів мали більше значення, ніж справедливе подання даних. Західні науковці провели опитування компаній для оцінювання впливу першого застосування МСФЗ на: 1) капітал на дату відкриття балансу за МСФЗ; 2) доходи і капітал наприкінці першого року звітності відповідно до МСФЗ; 3) доходи в другий і третій роки звітності за МСФЗ. Більшість респондентів вказали, що вплив прийняття МСФЗ буде позитивним. Капітал при застосуванні МСФЗ, як очікується, буде вищим, ніж у разі використання національних стандартів. У середньому акціонерний капітал у вибірці компаній, які вже застосовують МСФЗ, збільшився на 11 %, хоча у деяких компаній акціонерний капітал знизився (наприклад, у зв'язку з відображенням додаткових пенсійних зобов'язань).

23. Фактори, що можуть призвести до посилення мінливості фінансових результатів порівняно з результатами, які були при використанні національних стандартів, охоплюють:

– визнання більшого обсягу фінансових активів і зобов'язань, зокрема похідних, за справедливою вартістю;
– жорсткіші правила реєстрації транспортних засобів спеціального призначення або аналогічних будівель на балансі;
– суворіші перевірки знецінення активів;
– обов'язковий щорічний тест на знецінення гудвілу;
– вимогу визнання у фінансовій звітності актуарних прибутків та збитків.

24. Показники чистого прибутку і чистих активів та інших ключових факторів, що впливають на фінансові показники оцінки ефективності, можуть при складанні звітності за МСФЗ значно відрізнятися.

25. За результатами дослідження, яким було охоплено близько 50 великих компаній, відібраних на підставі їхньої ринкової капіталізації, які працюють у десяти

секторах економіки і подають фінансову звітність за МСФЗ, зроблено такі основні висновки:

– в умовах перманентної кризи обрані компанії були ефективними, отримали прибуток, зберегли обсяг власного капіталу і належний рівень ліквідності;
– кризові явища на ринку потребують посилення якості корпоративного управління, повного й прозорого розкриття компанією інформації для всіх зацікавлених сторін;
– якщо компанія не забезпечує належної прозорості інформації про свою діяльність, є висока ймовірність, що органи регулювання посилять вимоги до меж її розкриття, як відбулося в єврозоні, через проблеми з державними боргами.

26. Аналізуючи публікації з полемікою щодо ефективності використання МСФЗ можна дійти таких висновків:

– компанії, незважаючи на те, що подають звітність за МСФЗ, не залучили суттєвих додаткових фінансових ресурсів. Таким чином, прямого зв'язку між залученням фінансування і форматом підготовки й подання звітності аналітики не виявили;
– національні регулятори повинні активніше висувати вимоги до компаній щодо розкриття інформації про фінансові ризики незалежно від формату подання звітності;
– у подальшому прозорість діяльності компаній посилюватиметься шляхом збільшення числа показників, які розкриваються у фінансовій звітності.

27. Прийняття однакових стандартів у світі особливо приваблює фінансових директорів та інвесторів. Дві третини інвесторів і більше половини фінансових директорів зазначили, що в період світової фінансової кризи змінили своє ставлення до МСФЗ на краще.

28. Норми законодавства ЄС мають бути певною мірою (але не обов'язково повністю, адже Україна не є членом союзу) імплементовані до національного законодавства. На наш погляд, це передбачає:

– приведення числових критеріїв щодо категорій підприємств – суб'єктів господарювання та їхніх груп у відповідність із вимогами Директиви ЄС шляхом внесення змін до Господарського кодексу України;
– внесення змін і доповнень до Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні";
– підготовку й ухвалення нової редакції Закону України "Про аудиторську діяльність", яка би передбачала врахування всіх вимог європейського законодавства щодо незалежного аудиту;
– внесення змін до чинних Положень (стандартів) бухгалтерського обліку з метою їх наближення до редакцій Міжнародних стандартів фінансової звітності;
– внесення змін до П(С)БО 25 "Фінансовий звіт суб'єкта малого підприємництва" для врахування всіх норм Директиви 2013/34/ЄС;
– значне розширення державної підтримки системи бухгалтерської освіти для підготовки й перепідготовки фахівців із фінансової звітності за МСФЗ;

– подальше посилення інституційної спроможності національних регуляторів сфери фінансової звітності;
– посилення контролю якості фінансової звітності;
– державну підтримку поширення актуальної інформації про МСФЗ;
– значне розширення вивчення МСФЗ в усіх ланках національної системи освіти тощо.

29. Для створення сучасної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації бухгалтерів із питань застосування МСФЗ, а також інших зацікавлених осіб пропонується:
– використати комп'ютерну оболонку "Віртуальний університет" Міністерства фінансів України для організації дистанційної освіти;
– Державну навчально-наукову установу "Академія фінансового управління" визначити як Національного модератора розробок науково-навчальних матеріалів із питань упровадження МСФЗ;
– на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України "Про створення умов для впровадження міжнародних стандартів фінансової звітності" від 22.02.2012 № 157-р розробити порядок підвищення кваліфікації з питань застосування МСФЗ бухгалтерів;
– визначити Державну навчально-наукову установу "Академія фінансового управління" як Генерального адміністратора контенту "Віртуального університету" Міністерства фінансів України з питань МСФЗ;
– для належного наповнення "Віртуального університету" Міністерства фінансів України навчальними матеріалами Державній навчально-науковій установі "Академія фінансового управління" здійснити їх пошук, встановити контакти з утримувачами авторських прав, провести переговори про можливість перекладу та їх використання в Україні;
– розробити нормативно-правові засади системи сертифікації бухгалтерів та інших спеціалістів із питань застосування МСФЗ на принципах державно-приватного партнерства;
– внести зміни до Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні", передбачивши норму щодо кваліфікаційних і сертифікаційних вимог до бухгалтерів, які підписують фінансову звітність підприємств, відповідно до кращої європейської та світової практики;
– з метою популяризації освітнього проекту з питань МСФЗ в Україні оголосити та провести публічний конкурс за винагороду щодо назви, структури, змісту, способів залучення широкого кола зацікавлених осіб до вивчення МСФЗ, підвищення інвестиційної, фінансової та бухгалтерської грамотності. Основним координатором проекту слід визначити Державну навчально-наукову установу "Академія фінансового управління". Для реалізації проекту можуть на конкурсній основі залучатися провідні профільні вищі заклади освіти, професійні організації.

30. Питання імплементації принципів інтегрованої звітності слід внести до стратегії подальшого розвитку бухгалтерського обліку в межах євроінтеграційного процесу в Україні.

31. Важливою складовою соціально-економічного розвитку країн є неприбуткові, некомерційні організації – бюджетні, громадські, благодійні, релігійні, товариства власників житла, недержавні пенсійні фонди та ін. У світовій практиці набули поширення неприбуткові організації, діяльність яких спрямована на захист прав людини, заощадження енергії тощо.

32. У законодавстві виокремлено вісім груп неприбуткових організацій за особливостями оподаткування залежно від видів отримуваних доходів та шістнадцять видів неприбуткових організацій за ознаками неприбутковості. За методологією обліку найсуттєвіша різниця полягає в обліку бюджетних та небюджетних неприбуткових організацій, що потребує наукового обґрунтування методології та організації обліку в останніх.

33. До небюджетних неприбуткових організацій в Україні належать: благодійні, громадські організації, творчі спілки, політичні партії, пенсійні фонди, кредитні спілки, релігійні організації, житлово-будівельні кооперативи (ЖБК), об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), профспілкові організації тощо.

34. З огляду на зазначені особливості побудова обліку в неприбуткових організаціях має базуватися на таких засадах:

– добровільність створення за спрямованості на виконання завдань соціального характеру потребує сприяння на державному рівні, одним із напрямів якого повинно стати спрощення обліку і звітності;
– фінансування за рахунок власних внесків зазвичай призводить до недостатності коштів для утримання висококваліфікованих бухгалтерів та забезпечення їх необхідними ресурсами й можливістю професійного навчання;
– обмеженість господарських операцій та об'єктів обліку зумовлює доцільність використання спрощеної організації та методики обліку;
– фінансування за рахунок внесків членів організації потребує контролю з їхнього боку за використанням цих коштів;
– відсутність прибутку від основної діяльності, більшості складових власного капіталу та інших об'єктів обліку робить неінформативним і недоцільним складання багатьох форм традиційної фінансової звітності;
– наявність специфічних особливостей обліку потребує їх врахування в нормативних документах.

35. Для організації обліку в неприбуткових організаціях слід вирішити питання суб'єкта ведення обліку, розподілу обов'язків, вибору форми бухгалтерського обліку, встановлення правил документування та створення графіка документообігу, розроблення робочого плану рахунків, визначення облікової політики.

36. Наказ про облікову політику неприбуткової організації має містити такі основні позиції:

– методи нарахування амортизації основних засобів та нематеріальних активів у разі їх наявності – рекомендовано прямолінійний;
– межа вартості основних засобів та малоцінних і швидкозношуваних предметів; можна обирати межу вартості, визначену в податковому обліку, або іншу за вибором неприбуткової організації;

– оцінка вибуття запасів – доцільно обирати методи ідентифікованої і середньозваженої собівартості.

37. При розробленні робочого плану рахунків неприбуткової організації необхідно враховувати як визначені особливості складу активів, капіталу та зобов'язань, так і особливості обліку витрат і доходів.

38. Невеликі неприбуткові організації можуть не обліковувати окремо доходи і витрати від фінансової та іншої діяльності, застосовуючи рахунки 94 та 71 для обліку доходів і витрат від усіх видів діяльності, а рахунок 79 "Фінансові результати" для відображення фінансового результату загалом без субрахунків. Великі неприбуткові організації за бажанням можуть використовувати окремі рахунки для обліку доходів і витрат від різних видів діяльності.

39. Методологія бухгалтерського обліку в неприбуткових організаціях базується на використанні подвійного запису, загальноприйнятих принципах та елементах методу бухгалтерського обліку з певними обмеженнями й особливостями оподаткування: відсутність об'єкта оподаткування податком на прибуток, крім доходів від підприємницької (комерційної) діяльності, практична відсутність об'єкта оподаткування податком на додану вартість.

40. Фінансову звітність неприбуткових організацій доцільно обмежити формами 1м "Баланс" та 2м "Звіт про фінансові результати" за формою, затвердженою для малих підприємств. Інші форми звітності не відповідають специфіці їхньої діяльності та не мають інформаційного навантаження.

41. Недержавні пенсійні фонди – нові для України організаційно-правова форма й вид неприбуткових організацій, особливості діяльності яких зумовлюють специфіку їх облікового забезпечення.

42. За законодавством недержавні пенсійні фонди, як і всі неприбуткові організації, також належать до підприємств. Це означає, що вони зобов'язані вести бухгалтерський облік власної діяльності та подавати фінансову звітність.

43. Відмінність національних і міжнародних стандартів впливає на фінансову звітність недержавних пенсійних фондів у декількох аспектах:

– різні результати та форми подання за національними стандартами та МСФЗ: залежно від того, який комплекс стандартів застосовується, різниця між результатами однієї фінансової статті може бути суттєвою;
– відмінності методів оцінювання при визначенні та відображенні вартості активу чи портфеля: використання методів історичного ціноутворення та інших прийомів оцінювання, які безпосередньо впливають на фінансову інформацію, призводить до значних розбіжностей між звітністю за МСФЗ та національними стандартами;
– розмір цих двох розбіжностей збільшується при кумулятивному оцінюванні активів портфеля за ринковими цінами;
– складання звітності за міжнародними стандартами сприяє кращому доступу до іноземного інвестиційного капіталу, оскільки якість фінансової звітності забезпечує можливість якісної оцінки підприємства через прямі зіставлення з результатами інших компаній та порівняння за підприємствами-орієнтирами;

– перехід до МСФЗ надає регуляторам доступ до ширшого масиву кількісних показників обліку та способів аналізу звітності, що допомагає їм оперативніше виявляти можливі шахрайські дії та неналежне управління фінансами адміністраторами недержавних пенсійних фондів.

44. Підсумовуючи результати аналізу стану розвитку методології та організації бухгалтерського обліку й особливостей звітності НПФ в Україні, маємо зауважити, що питання обліку й організації та складання звітності цими фондами є маловивченими. Відсутність значного обсягу публікацій призводить до дефіциту теоретичного забезпечення господарської практики бухгалтерського обліку НПФ. Тому необхідні подальші теоретичні розробки методологічних та організаційних аспектів цього обліку.

45. Концептуальні засади бухгалтерського обліку НПФ певною мірою відрізняються від інших підприємств та організацій, що зумовлено особливостями їхньої діяльності. До того ж подання фінансової звітності за міжнародними стандартами потребує розроблення відповідного методичного забезпечення. Оптимальним варіантом для НПФ є складання фінансової звітності за П(С)БО 25 з урахуванням положень МСФЗ. З огляду на те, що форми Балансу та Звіту про фінансові результати не враховують особливостей діяльності НПФ, доцільно внести додаткові статті в чинну форму, що дасть можливість підвищити її інформативність. Додаткова специфічна звітна інформація має подаватись у примітках до фінансової звітності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ведение учета по МСФО // Бухфорум [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://buhforum.com/viewtopic.php?f=29&t=581.
2. *Губрієнко О. М.* Проблеми та перспективи реформування пенсійної системи України / О. М. Губрієнко // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 4. – С. 57–64.
3. Державні фінанси : підручник : у 5 т. Т. 4: Бухгалтерський облік у бюджетних установах. Бухгалтерський облік і звітність з виконання бюджетів у системі казначейства / С. О. Булгакова, Т. В. Канєва, В. Т. Александров та ін. ; Київ. нац. торг.-екон. ун-т. – К., 2006. – 792 с.
4. Казначейська справа : інтегрований посіб. : у 2 т. Т. 2 / П. Г. Петрашко, О. О. Чечуліна, В. Т. Александров та ін. – К. : АВТ, 2004. – 496 с.
5. *Каменська Т.* Міжнародні стандарти фінансової звітності і Україні: сучасний стан, практика і проблеми впровадження / Т. Каменська // Бухгалтерський облік і аудит. – 2012. – № 12. – С. 39–43.
6. Крупнейший в США пенсионный фонд обвиняет Moody's, S&P и Fitch в убытках на 1 млрд долл. // РБК-Україна. – 2010. – 5 трав. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rbc.ua/rus/newsline/show/krupneyshiy_v_ssha_pensionnyy_fond_obvinyaet_moody_s_s_p_i_fitch_v_ubytkah_na_1_mlrd_doll_05052010.
7. Методичні рекомендації щодо заповнення форм фінансової звітності : затв. наказом Міністерства фінансів України 28.03.2013 № 433 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua.
8. Міжнародний стандарт бухгалтерського обліку 26 "Облік та звітність щодо програм пенсійного забезпечення" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/929_044.

9. Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку державного сектору 101 "Подання фінансової звітності": затв. наказом Міністерства фінансів України від 28.12.2009 № 1541 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?&cat_id=83023&stind=11.
10. Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 121 "Основні засоби" : затв. наказом Міністерства фінансів України від 12.10.2010 № 1202 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?&cat_id=83023&stind=11.
11. Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 122 "Нематеріальні активи" : затв. наказом Міністерства фінансів України від 12.10.2010 № 1202 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?&cat_id=83023&stind=11.
12. Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 124 "Доходи" : затв. наказом Міністерства фінансів України від 24.12.2010 № 1629 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=83023.
13. Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 135 "Витрати" : затв. наказом Міністерства фінансів України від 18.05.2012 № 568 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0903-12.
14. Опитування казначейської практикуючої спільноти про бухгалтерський облік і фінансову звітність у державному секторі // PEMPAL. – 2012. – Жовт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/11/tcop-survey-report-oct-2012_rus.pdf.
15. Порядок ведення органами Міністерства доходів і зборів України оперативного обліку податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, інших платежів, які сплачуються під час митного оформлення товарів : затв. наказом Міністерства доходів і зборів України від 05.12.2013 № 765 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0217-14.
16. Порядок подання фінансової звітності : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2000 № 419 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/419-2000-%D0%BF.
17. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : закон України від 16.07.1999 № 996-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-14.
18. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : закон України від 09.07.2003 № 1058-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
19. Про застосування міжнародних стандартів фінансової звітності : лист Національного банку України, Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України від 07.12.2011 № 12-208/1757-14830, 31-08410-06-5/30523, 04/4-07/702 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1757500-11.
20. Про затвердження Плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі : наказ Міністерства фінансів України від 31.12.2013 № 1203 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0161-14.
21. Про затвердження Порядку відображення у бухгалтерському обліку операцій по виконанню державного бюджету : наказ Державного казначейства України від 11.08.2008 № 327.
22. Про затвердження Порядку відображення у бухгалтерському обліку операцій по виконанню місцевих бюджетів : наказ Державного казначейства України від 14.12.2007 № 233.
23. Про затвердження Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2007 № 34 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/34-2007-%D0%BF.

24. Про недержавне пенсійне забезпечення : закон України від 09.07.2003 № 1057-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1057-15.

25. Про основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні : указ Президента України від 13.04.1998 № 291/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/291/98.

26. Про створення Пенсійного фонду України : постанова Кабінету Міністрів України від 28.01.1992 № 39 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/39-92-%D0%BF.

27. Про створення умов для впровадження міжнародних стандартів фінансової звітності : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.02.2012 № 157-р // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 60.

28. Про схвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.10.2009 № 1224-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1224-2009-%D1%80.

29. Про схвалення Стратегії розвитку пенсійної системи : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.12.2005 № 525-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/525-2005-%D1%80.

30. *Сушко Н. І.* Реформування бухгалтерського обліку виконання державного бюджету : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.06.04 / Н. І. Сушко ; Київ. нац. торг.-екон. ун-т. – К., 2004. – 20 с.

31. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, підписана у 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_%28body%29.pdf.

32. Activity Report on IFRS Enforcement in the European Economic Area in 2011 // European Securities and Markets Authority. – 2012. – № 412. – 21 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.esma.europa.eu/system/files/2012-412.pdf.

33. Annual Activity Report 2011 // FREP. – 2012. – 18 Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2012-August-27-29/Responses_NVs_2012/20120504_Germany_English_4.pdf.

34. *Beswick P.* Remarks at the 32nd Annual SEC and Financial Reporting Institute Conference : speech / P. Beswick // U.S. Securities and Exchange Commission. – 2013. – 30 May [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sec.gov/news/speech/2013/spch053013pb.htm.

35. Code of procedures of the Enforcement Panel // Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung. Financial Reporting Enforcement Panel. – 2005. – 16 Aug. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.frep.info/docs/rechtliche_grundlagen/20050816_verfahrensordnung_pruefstelle_en.pdf.

36. *Daske H.* Economic benefits of adopting IFRS or U. S. GAAP–Have the expected costs of equity capital really decreased? / H. Daske // Journal of Business Finance & Accounting. – 2006. – Vol. 33, iss. 3–4. – P. 329–373.

37. 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/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC // Official Journal of the European Union. – 2013. – L 182. – P. 19–76 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:182:0019:0076:EN:PDF.

38. Draft outline of the Framework for publication : Integrated Reporting // IIRC. – 2012. – 11 July [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.theiirc.org/wp-content/uploads/2012/07/Draft-Framework-Outline.pdf.

39. Examination Areas of Emphasis 2012 // FREP. – 2011. – 20 Oct. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.frep.info/docs/press_releases/2011/20111020_pruefungsschwerpunkte_2012_en.pdf.

40. Fourth Council Directive 78/660/EEC of 25 July 1978 based on Article 54 (3) (g) of the Treaty on the annual accounts of certain types of companies // EUR-Lex [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31978L0660:EN:HTML.
41. FREP examination process // FREP [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.frep.info/docs/pruefverfahren/091028_Examination%20Process%20%28Graphic%20Chart%29.pdf.
42. German Commercial Code Section 342b // FREP [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.frep.info/docs/section342b.pdf.
43. Gesetz zur Kontrolle von Unternehmensabschlüssen (Bilanzkontrollgesetz – BilKoG) // Bundesgesetzblatt. – 2004. – № 69. – S. 3408–3415 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gesmat.bundesgerichtshof.de/gesetzesmaterialien/15_wp/Bilanzkontrollgesetz/bgbl104s3408.pdf.
44. Global financial accounting: IAS or U. S. GAAP? European survey. – London : KPMG.
45. Information Relating to the Examination Process of the Financial Reporting Enforcement Panel // FREP [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.frep.info/docs/pruefverfahren/Information%20relating%20to%20the%20Examination%20Process.pdf.
46. *Jermakowicz E. K.* Implementing IFRS from the perspective of EU publicly traded companies / E. K. Jermakowicz, S. Gornik-Tomaszewski // Journal of International Accounting, Auditing and Taxation. – 2006. – № 15. – P. 170–196 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.adoptifrs.org/uploads/Austria/Implementing%20IFRS%20from%20the%20perspective%20of%20EU%20publicly%20traded%20companies.pdf.
47. *Kauffmann C.* Sustainability Reporting / C. Kauffmann ; presented 29th session of Intergovernmental Working Group of Experts on International Standards of Accounting and Reporting (Geneva, 31 Oct. – 2 Nov. 2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unctad.org/meetings/en/Presentation/ciiisar29_0211M_CelineKauffmann.pdf.
48. *Leu Ph.* Regulatory and institutional foundations for highquality corporate reporting // Ph. Leu ; presented 29th session of Intergovernmental Working Group of Experts on International Standards of Accounting and Reporting (Geneva, 31 Oct. – 2 Nov. 2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unctad.org/meetings/en/Presentation/ciiisar29_0111M_PhilippLeu.pdf.
49. Prototype Framework : Integrated Reporting // IIRC. – 2012. – 23 Nov. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.theiirc.org/wp-content/uploads/2012/11/23.11.12-Prototype-Final.pdf.
50. Regulation of the European Parliament and of the Ccouncil of 19 July 2002 № 1606/2002 on the application of international accounting standards // Official Journal of the European Union. – 2002. – L 243. – P. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R1606:20080410:EN:PDF.
51. Securities Trading Act (Wertpapierhandelsgesetz – WpHG), 09 September 1998 (Federal Law Gazette I, p. 2708), Last amended by Article 3 of the Act of 22 June 2011 (Federal Law Gazette I, p. 1126) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bafin.de/SharedDocs/Aufsichtsrecht/EN/Gesetz/wphg_101119_en.html?nn=2821360#doc2684270bodyText108.
52. Seventh council directive of 13 June 1983 based on the Article 54 (3) (g) of the Treaty on consolidated accounts (83/349/EEC) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1983L0349:20090716:EN:HTML.
53. Standard № 1 on financial information enforcement of standards on financial information in Europe: The Committee of European Securities Regulators, 12 March 2003, CESR/03-073 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.esma.europa.eu/system/files/03_073.pdf.
54. Standard № 2 on financial information co-ordination of enforcement activities: The Committee of European Securities Regulators, April 2004, CESR/03-317c2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.esma.europa.eu/system/files/03_317c.pdf.

55. Surveying IFRS: Lessons learned from year-end reporting: current and future challenges [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Surveying_IFRS_July_2012/$FILE/Surveying_IFRS_July_2012.pdf.
56. The Global Competitiveness Report (issues 2007–2012) // World Economic Forum [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.weforum.org/reports?filter[type]=Competitiveness.
57. The Global Competitiveness Report: 2012–2013 / ed. by K. Schwab ; World Economic Forum. – Geneva, 2012. – xiv, 527 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf.
58. Towards greater convergence: Assessing CFO and investor perspectives on global reporting standards // ACCA. – 2011. – Oct. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.accaglobal.com/content/dam/acca/global/PDF-technical/financial-reporting/cfo-investor-perspectives.pdf.
59. Towards Integrated Reporting: Communicating Value in the 21st Century // IIRC. – 2011. – 12 Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://theiirc.org/wp-content/uploads/2011/09/IR-Discussion-Paper-2011_spreads.pdf.
60. Use of IFRS by jurisdiction // Deloitte [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.iasplus.com/en/resources/use-of-ifrs.

Додаток 10.1. **Розвиток бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів**

Наприкінці 90-х років XX ст. бухгалтерський облік виконання місцевих бюджетів забезпечувався Міністерством фінансів Автономної Республіки Крим, обласними, міст Києва та Севастополя, міськими, районними, районними у містах фінансовими органами (далі – фінансові органи) та сільськими і селищними радами народних депутатів (далі – органи місцевого самоврядування).

У цей період щодо виконання місцевих бюджетів використовувалися два різних плани рахунків:

– План рахунків бухгалтерського обліку виконання республіканських бюджетів автономних республік і місцевих бюджетів у фінансових органах;
– План рахунків бухгалтерського обліку в централізованих бухгалтеріях при виконкомах сільських, селищних і міських (міст районного підпорядкування) рад народних депутатів.

Відповідно застосовувалися різні методики відображення в обліку операцій та форми облікових регістрів. Синтетичний та аналітичний облік операцій із виконання місцевих бюджетів проводили фінансові органи.

У 1997 р. головним управлінням Державного казначейства України розроблено та затверджено План рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів і Структуру кодів плану рахунків бухгалтерського обліку виконання бюджетів. План рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів, запроваджений з 1 січня 1998 р., діяв до 1 січня 2001 р. Він складався із семи класів рахунків. Проте органи місцевого самоврядування, які на той час вели бухгалтерський облік виконання сільських та селищних бюджетів, цей план не застосовували.

Відображення фінансовими органами у бухгалтерському обліку операцій із виконання місцевих бюджетів проводилося на підставі первинних документів і виписок із рахунків, отриманих з установ банків. Рахунки для руху коштів були відкриті в установах банку. Регістри синтетичного та аналітичного обліку залишилися без змін.

Ведення бухгалтерського обліку виконання бюджетів місцевого самоврядування здійснювалося відповідно до Інструкції з бухгалтерського обліку в централізованих бухгалтеріях при виконкомах сільських, селищних і міських (міст районного підпорядкування) Рад народних депутатів, затвердженої наказом Міністерства фінансів СРСР від 03.04.1987 № 95. Структура Плану рахунків складалася з 13 розділів.

З 2000 р. бухгалтерський облік операцій із виконання сільських та селищних бюджетів здійснювався відповідно до Плану рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ та Порядку застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ, затверджених наказом Головного управління Державного казначейства України від 10.12.1999 № 114. Органи місцевого самоврядування застосовували регістри синтетичного й аналітичного обліку, аналогічні тим, які використовувалися з 1988 р. Удосконалення бухгалтерського обліку виконання

місцевих бюджетів на сучасному етапі економічного розвитку держави розпочалося із започаткуванням казначейського обслуговування місцевих бюджетів.

Запровадження з 1999 р. окремих елементів казначейського виконання місцевих бюджетів було логічно зумовлене необхідністю подальшого вдосконалення казначейської справи та бюджетного процесу. З ініціативи Дніпропетровської та Черкаської облдержадміністрацій була прийнята постанова Кабінету Міністрів України "Про удосконалення управління бюджетними коштами" від 01.04.1999 № 522, згідно з якою з 1 червня 1999 р. започатковано експеримент із казначейського обслуговування місцевих бюджетів у цих областях, які були переведені на таке обслуговування у повному обсязі, тобто за доходами й видатками. Отже, експериментальне казначейське обслуговування здійснювалося за два роки до прийняття Бюджетного кодексу України.

З огляду на позитивні підсумки експерименту, було ухвалено рішення про поширення казначейського обслуговування місцевих бюджетів на всі регіони України. Наказ Міністерства фінансів України від 29.10.2001 № 482 зобов'язував запровадити таке обслуговування місцевих бюджетів. З 1 січня 2002 р. здійснюється казначейське обслуговування місцевих бюджетів за доходами та перерахування міжбюджетних трансфертів.

У грудні 2002 р. Указом Президента України "Про невідкладні заходи щодо вдосконалення механізмів казначейського обслуговування" визначено пріоритетним напрямом діяльності для Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів державної влади і місцевого самоврядування безумовне виконання вимог Бюджетного кодексу України щодо казначейського обслуговування бюджету АРК і місцевих бюджетів.

Казначейське обслуговування є одним з елементів бюджетної реформи, а казначейське обслуговування бюджетів зумовлено необхідністю подальшого вдосконалення бюджетного процесу.

Додаток 10.2. **Порівняння НП(С)БОДС та IPSAS**

НП(С)БОДС	IPSAS
101 Подання фінансової звітності	1 Подання фінансових звітів; 2 Звіт про рух грошових коштів; 14 Події після дати звітності; 20 Розкриття інформації щодо зв'язаних сторін; 24 Представлення у фінансових звітах інформації про виконання бюджетів
102 Консолідована фінансова звітність	6 Консолідовані фінансові звіти та облік контрольованих суб'єктів господарювання; 22 Розкриття фінансової інформації про загальний державний сектор
103 Фінансова звітність за сегментами	18 Звітність за сегментами
105 Фінансова звітність в умовах гіперінфляції	10 Фінансова звітність в умовах гіперінфляції
121 Основні засоби	17 Основні засоби
122 Нематеріальні активи	–
123 Запаси	12 Запаси
124 Доходи	9 Дохід від операцій обміну; 23 Дохід від необмінних операцій (податки та трансферти)
125 Зміни облікових оцінок та виправлення помилок	3 Чистий надлишок або дефіцит за період, суттєві помилки та зміни в обліковій політиці
126 Оренда	13 Оренда
127 Зменшення корисності активів	21 Зменшення корисності активів, які не генерують грошових коштів; 26 Зменшення корисності активів, які генерують грошові кошти
128 Забезпечення, непередбачені зобов'язання та непередбачені активи	19 Забезпечення, непередбачені зобов'язання та непередбачені активи
129 Інвестиційна нерухомість	16 Інвестиційна нерухомість
130 Вплив змін валютних курсів	4 Вплив змін валютних курсів
131 Будівельні контракти	11 Будівельні контракти
132 Виплати працівникам	25 Виплати працівникам
133 Фінансові інвестиції	8 Фінансова звітність про частки у спільних підприємствах; 7 Облік інвестицій в асоційовані компанії
134 Фінансові інструменти	15 Фінансові інструменти: розкриття та подання інформації
135 Витрати	5 Витрати на позику

Додаток 10.3. Кореспонденція рахунків бухгалтерського обліку в неприбуткових організаціях

№ з/п	Зміст господарської операції	Кореспонденція рахунків	
		Дебет	Кредит
Облік членських внесків та добровільних пожертвувань			
1	Отримано членські внески (добровільні пожертвування) на рахунок в банку	31 "Рахунки в банках"	48 "Цільове фінансування і цільові надходження"
2	Отримано членські внески (добровільні пожертвування) готівкою в касу	30 "Каса"	48 "Цільове фінансування і цільові надходження"
3	Витрачено частину отриманих коштів	Рахунки класу 8 "Витрати за елементами" 94 "Інші витрати операційної діяльності" 96 "Інші витрати"	685 "Розрахунки з іншими кредиторами" 66 "Розрахунки за виплатами працівникам" 65 "Розрахунки за страхуванням" тощо
4	Відображено дохід в сумі витрачених коштів	48 "Цільове фінансування і цільові надходження"	71 "Інший операційний дохід"
5	Списано на фінансовий результат: Витрати	79 "Фінансові результати"	Рахунки класу 8 "Витрати за елементами" 94 "Інші витрати операційної діяльності" 96 "Інші витрати"
6	Дохід	71 "Інший операційний дохід"	79 "Фінансові результати"
	Нараховано заборгованість за членськими внесками в ЖБК, ОСББ тощо	37 "Розрахунки з різними дебіторами"	48 "Цільове фінансування і цільові надходження"
	Отримано членські внески в зазначених організаціях	31 "Рахунки в банках"	37 "Розрахунки з різними дебіторами"
Облік гуманітарної допомоги			
7	Отримано гуманітарну допомогу у вигляді:		
	коштів	31 "Рахунки в банках" 30 "Каса"	48 "Цільове фінансування і цільові надходження"
	запасів	20 "Виробничі запаси" 28 "Товари" 22 "Малоцінні та швидкозношувані предмети"	48 "Цільове фінансування і цільові надходження"
	основних засобів	15 "Капітальні інвестиції"	48 "Цільове фінансування і цільові надходження"

№ з/п	Зміст господарської операції	Кореспонденція рахунків	
		Дебет	Кредит
	шляхом надання послуг: отримано послуги	Рахунки класу 8 "Витрати за елементами" 94 "Інші витрати операційної діяльності"	48 "Цільове фінансування і цільові надходження"
	Одночасно відображено дохід	48 "Цільове фінансування і цільові надходження"	71 "Інший операційний дохід"
8	Використано отриману гуманітарну допомогу для забезпечення статутної діяльності	Рахунки класу 8 "Витрати за елементами" 94 "Інші витрати операційної діяльності" 96 "Інші витрати"	31 "Рахунки в банках" 30 "Каса" 20 "Виробничі запаси" 22 "Малоцінні та швидкозношувані предмети"
9	Одночасно визнано дохід від використаних коштів	48 "Цільове фінансування і цільові надходження"	71 "Інший операційний дохід"
10	Передано гуманітарну допомогу набувачу	48 "Цільове фінансування і цільові надходження"	31 "Рахунки в банках" 30 "Каса" 20 "Виробничі запаси" 22 "Малоцінні та швидкозношувані предмети"
Облік придбання основних засобів за рахунок цільового фінансування			
10	Отримано цільове фінансування	31 "Рахунки в банках" 30 "Каса"	48 "Цільове фінансування і цільові надходження"
11	Витрачено кошти цільового фінансування на придбання (створення) основних засобів	15 "Капітальні інвестиції"	31 "Рахунки в банках" 30 "Каса"
12	Введено основні засоби в експлуатацію	10 "Основні засоби"	15 "Капітальні інвестиції"
13	У наступних місяцях нараховано амортизацію основних засобів і водночас визнано дохід у сумі нарахованої амортизації	83 "Амортизація" 94 "Інші витрати операційної діяльності" 96 "Інші витрати"	13 "Знос (амортизація) необоротних активів"
		48 "Цільове фінансування і цільові надходження"	71 "Інший операційний дохід" 74 "Інші доходи"
Облік пасивних доходів			
14	Перераховано кошти з поточного на депозитний рахунок	313 "Інші рахунки в банку в національній валюті"	311 "Поточні рахунки в національній валюті"

Продовження додатка 10.3

№ з/п	Зміст господарської операції	Кореспонденція рахунків	
		Дебет	Кредит
15	Отримано проценти за депозитним вкладом	311 “Поточні рахунки в національній валюті”	71 “Інший операційний дохід” 73 “Інші фінансові доходи”
16	Придбано фінансову інвестицію	14 “Довгострокові фінансові інвестиції” 35 “Поточні фінансові інвестиції”	31 “Рахунки в банках”
17	Нараховано проценти, дивіденди до отримання	373 “Розрахунки за нарахованими доходами”	71 “Інший операційний дохід” 73 “Інші фінансові доходи”
	Отримано проценти, дивіденди	31 “Рахунки в банках”	373 “Розрахунки за нарахованими доходами”
Облік доходів від комерційної діяльності			
18	Відображено дохід від реалізації продукції, послуг	36 “Розрахунки з покупцями та замовниками” 37 “Розрахунки з різними дебіторами”	70 “Доходи від реалізації”
19	Відображено дохід від надання активів в оренду	37 “Розрахунки з різними дебіторами”	70 “Доходи від реалізації”
Облік витрат основної діяльності			
20	Відображено витрати основної діяльності: нараховано заробітну плату	81 “Витрати на оплату праці” 94 “Інші витрати операційної діяльності” 96 “Інші витрати”	66 “Розрахунки за виплатами працівникам”
	нараховано єдиний соціальний внесок	82 “Відрахування на соціальні заходи” 94 “Інші витрати операційної діяльності”	65 “Розрахунки за страхуванням”
	нараховано амортизацію необоротних активів (крім житлових будинків)	83 “Амортизація” 94 “Інші витрати операційної діяльності”	13 “Знос (амортизація) необоротних активів”
	використано запаси на забезпечення потреб основної діяльності	80 “Матеріальні витрати” 94 “Інші витрати операційної діяльності”	20 “Виробничі запаси” 22 “Малоцінні та швидкозношувані предмети”
	нараховано заборгованість перед кредиторами – за комунальні послуги, послуги зв’язку тощо	84 “Інші операційні витрати” 94 “Інші витрати операційної діяльності”	685 “Розрахунки з іншими кредиторами”
	нараховано відсотки за користування позиками	85 “Інші затрати” 94 “Інші витрати операційної діяльності” 95 “Фінансові витрати”	685 “Розрахунки з іншими кредиторами”

№ з/п	Зміст господарської операції	Кореспонденція рахунків	
		Дебет	Кредит
Облік витрат комерційної діяльності			
21	Нараховано витрати комерційної діяльності	23 “Виробництво” рахунки класу 8 “Витрати за елементами”	66 “Розрахунки за виплатами працівникам” 65 “Розрахунки за страхуванням” 13 “Знос (амортизація) необоротних активів” 20 “Виробничі запаси” 22 “Малоцінні та швидкозношувані предмети” 685 “Розрахунки з іншими кредиторами” 372 “Розрахунки з підзвітними особами” 64 “Розрахунки за податками і платежами”
22	Оприбутковано готову продукцію	26 “Готова продукція”	23 “Виробництво”
23	Списано собівартість реалізованої продукції (робіт, послуг)	90 “Собівартість реалізації”	26 “Готова продукція” 23 “Виробництво”

РОЗДІЛ

11 УДОСКОНАЛЕННЯ КОНТРОЛЮ В ГАЛУЗІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ НА ОСНОВІ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ І НАЙКРАЩИХ ПРАКТИК ЄС

11.1. ПЕРСПЕКТИВИ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ КОНТРОЛЮ Й АУДИТУ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ КРІЗЬ ПРИЗМУ РЕФОРМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Соціально-економічні зміни, що відбуваються в Україні, визначають необхідність окреслення перспектив модернізації контролю й аудиту державних фінансів із сучасних позицій розвитку системи державного управління, що характеризуються багатьма особливостями в усіх сферах суспільного життя, зумовленими як внутрішніми, так і зовнішніми процесами і явищами, серед яких чільне місце посідають євроінтеграційні й глобалізаційні впливи.

Останніми роками в національній системі державного управління відбуваються доволі складні й суперечливі процеси, спрямовані на структурні та інституційні перетворення отриманої з недавнього минулого громіздкої і неефективної системи державного управління. У зв'язку із цим будь-який уряд, що ініціюватиме новий пакет реформ, повинен системно підійти до питання реформування системи управління державними фінансами (УДФ). Насамперед він має істотно підвищити ефективність розподілу й використання бюджетних коштів, зокрема завдяки модернізації контролю й запровадженню аудиту державних фінансів задля підвищення рівня довіри громадян до органів влади. Адже саме в цих напрямах міститься фінансовий ресурс реалізації важливих державних завдань за сучасних умов передкризового стану системи державних фінансів.

Необхідні значні зусилля державних органів, інститутів громадянського суспільства, професіоналів. Інноваційна бюджетно-податкова політика потребує дотримання принципів відкритості, відповідності прогресивним тенденціям світового демократичного цивілізаційного розвитку. Тому для України на сьогодні вкрай важлива модернізація системи державного управління, що підтверджується у "Стратегії реформ – 2020" Президента України, в якій до першочергових завдань віднесені оновлення влади та антикорупційна реформа, децентралізація

і реформа державного управління та оновлення фінансового контролю держави й стабілізації державного бюджету.

Вітчизняну систему контролю необхідно привести у відповідність із вимогами міжнародних і європейських стандартів.

Наша країна опинилася в ситуації, коли у сфері державних фінансів було зруйновано вертикаль тоталітарного контролю, а адекватної системи контролю, орієнтованої на нові демократичні завдання, не створено. Наприклад, достатньо згадати про зростаючу динаміку порушень у бюджетній сфері, про яку свідчать результати контрольних заходів, проведених зовнішніми контрольними органами і підрозділами, що здійснюють внутрішньосистемний бюджетний контроль[1].

Структура управління потребує модернізації, спрямованої на підвищення системності й стратегічності, узгодженості прав, відповідальності та інтересів усіх учасників процесу управління, особливо у сфері державних фінансів.

Корупція в державному секторі – явище світового масштабу і, як неформальний сегмент сучасної тіньової економічної діяльності, відіграє важливу роль у внутрішньосистемних зрушеннях. Високий рівень корупції є гальмівним чинником для залучення інвестицій і обмежує зростання їхніх обсягів у економіку та призводить до неефективності управління у державному секторі, негативно впливаючи на конкурентоспроможність національної економіки загалом.

На думку відомого фахівця у сфері реформування систем фінансового управління й контролю в державному секторі Р. де Конінга, корупція частіше є симптомом політичного, економічного та інституційного нездужання. Тому важлива умова для успішної боротьби з нею – здатність контролюючих та аудиторських інституцій в умовах істотних змін у політичних коаліціях і ключового персоналу в органах державного сектору надалі функціонувати та привертати увагу керівництва цих органів до ризиків, пов'язаних із надмірною концентрацією влади в руках однієї людини або малої кліки, забезпечуючи відповідний рівень прозорості та застосовуваних практик і стандартів підзвітності на верхівці організації[2].

На надання державних послуг громадянам негативно впливають рівень прозорості бюджетної системи, котрий не відповідає вимогам ЄС, неефективний зовнішній фінансовий контроль, який мав би сприяти забезпеченню належного управління дохідною і видатковою частинами бюджету з боку уряду і задоволенню таким чином потреб населення, недостатня результативність діяльності державних органів і бюджетних установ. Адже за таких умов неможливо вимагати від уряду відпо-

[1] Див. докладніше: Звіт про результати діяльності Державної фінансової інспекції України та її територіальних органів // Державна фінансова інспекція України. – 2010. – 5 листоп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/105008; Результати попереднього та поточного контролю Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/article/225857; Звіти Рахункової палати за 2007–2012 роки // Рахункова палата України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826; Стан впровадження внутрішнього аудиту в органах державного сектору // Державна фінансова інспекція України. – 2014. – 25 лют. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/101478.

[2] *Конинг Р. П. Дж., де.* Государственный внутренний финансовый контроль / Р. П. Дж. де Конинг ; пер. с англ. Р. Рудницкой. – Постойна, Словения, 2007. – 336 с.

відної підзвітності стосовно результатів використання бюджетних коштів, тому відносини між державою і громадянами погіршуються, громадяни і підприємства поступово втрачають довіру до фінансових інститутів держави й органів державного управління.

Безумовно, краща якість державного управління має стати одним із головних засобів захисту від корупції та дисменеджменту в економіці України. Реформа має передбачати створення соціально-економічних умов для запобігання цим явищам. Проведення необхідних трансформацій у державних контрольних органах повинно стати дієвим кроком на цьому шляху.

Зазначені процеси розпочалися в Україні більш ніж 10 років тому й були пов'язані саме із суттєвим посиленням значення контрольної функції в державному управлінні та приведенням національної системи державного фінансового контролю у відповідність із міжнародними стандартами. Як наслідок таких процесів, у практику діяльності Рахункової палати і Головного контрольно-ревізійного управління України (ГоловКРУ) було запроваджено аудит державних фінансів. Відповідно до Закону України № 3202-IV[1] на ці органи, починаючи з 2005 р., покладено повноваження проведення державного фінансового аудиту щодо виконання бюджетних програм, діяльності бюджетних установ та суб'єктів господарювання державного сектору економіки.

Становленню такого аудиту сприяло прийняття в 2001 р. Бюджетного кодексу України[2]. За змістом державний фінансовий аудит не є фіскальною формою контролю і характеризується системністю й творчим підходом до проведення перевірок. Він реалізується на практиці як процес, що ґрунтується на партнерських відносинах контролюючої та підконтрольної сторін, їхній зацікавленості у попередженні порушень і відхилень від принципів законності та ефективності в управлінні державними фінансами. Запровадження цього аудиту у практичну діяльність Рахункової палати і ГоловКРУ (нині – Державна фінансова інспекція України (далі – Держфінінспекція)) мало на меті не лише адаптацію структури і функцій цих органів до кращих міжнародних і європейських стандартів та їхніх аналогів, а й набуття фінансовим контролем у секторі державного управління нової якості, підвищення його дієвості й результативності в досягненні цілей соціально-економічного розвитку.

У подальшому, з появою нових викликів і обставин, зумовлених зростанням соціальної напруженості й загостренням відносин між різними суспільними прошарками, значення аудиту як інструментарію незалежного оцінювання процесів у системі УДФ та забезпечення своєрідного зв'язку між громадянським суспільством і владою, поступово зростатиме. Тому діяльність державних органів зовнішнього контролю під час аудиту державних фінансів має відповідати міжнародно визнаним стандартам і базуватися на принципах незалежності, прозорості та публічності.

---

[1] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання фінансовим порушенням, забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, державного і комунального майна : закон України від 15.12.2005 № 3202-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3202-15.

[2] Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1291.

Як переконує світовий досвід, зовнішні контролюючі органи, що здійснюють аудит державних фінансів, є одним із ключових елементів узгодження інтересів суспільства, цілей суспільного розвитку з діяльністю органів влади. Без сумніву, жоден такий орган державного фінансового контролю не має права втручатися у процеси цілевизначення й цілепокладання, здійснювані політичним керівництвом країни, законодавчою гілкою влади. Ці органи не можуть також разом з органами виконавчої влади планувати їхню діяльність, прогнозувати бюджетні показники та апріорі нести відповідальність за обґрунтованість і збалансованість бюджетів. Проте під час аналізу результатів роботи органів виконавчої влади органи зовнішнього контролю мають право та зобов'язані висловити свою думку стосовно того, наскільки результативно витрачаються бюджетні кошти та ефективно здійснюється фінансово-господарське управління у державному секторі. При цьому в процесі аудиту такий аналіз проводиться стосовно не тільки специфічних аспектів державного управління, а й усієї управлінської діяльності органу, її організаційної та адміністративної систем.

Невід'ємна частина такої системи – незалежний внутрішній аудит, функціонування якого в органах державного і комунального секторів економіки має забезпечуватися на виконання Плану дій "Україна – ЄС"[1]. Так, у підпункті 2.3.5 "Інші ключові сфери" цього документа, схваленого Кабінетом Міністрів України та Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом, визначено основні завдання у сфері фінансового контролю державних фінансів, безпосередньо пов'язані з питанням реформування державного внутрішнього фінансового контролю (ДВФК) та зовнішнього аудиту державних фінансів.

До таких завдань належать:

– створення нормативно-правової бази державного фінансового контролю з урахуванням її поступової гармонізації з міжнародно визнаними стандартами (IFAC, IIA, INTOSAI) і методиками та найкращою практикою ЄС щодо контролю й аудиту за державними надходженнями, витратами, активами і зобов'язаннями;
– забезпечення функціонування вищого органу фінансового контролю (ВОФК) (Рахункової палати) відповідно до стандартів аудиту державних фінансів Міжнародної організації ВОФК (INTOSAI).

Згаданий міжнародний документ уперше визначив і закріпив принцип гармонізації світової та вітчизняної практики фінансового контролю у державному секторі через імплементацію міжнародних аудиторських підходів у вітчизняне нормативне поле у сфері УДФ. Із підписанням цього документа Міністерство фінансів України (далі – Мінфін) спільно з колишнім ГоловКРУ підготувало Концепцію розвитку державного внутрішнього фінансового контролю до 2017 року[2] (далі – Концепція)

---

[1] План дій "Україна – Європейський Союз": Європейська політика сусідства, схвалений Кабінетом Міністрів України від 12.02.2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_693/parao3#o3.

[2] Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=158-2005-%F0.

і План заходів щодо її реалізації[1] та започаткували створення нормативної бази ДВФК і поступову її гармонізацію з міжнародними стандартами та найкращою практикою ЄС у цій сфері.

У Концепції проаналізовано національну систему ДВФК та, з урахуванням вимог ЄС до управління державними фінансами, а також стандартів INTOSAI, визначено понятійну базу ДВФК й головні завдання його реформування та розвитку в Україні.

З метою усунення недоліків у функціонуванні системи ДВФК в Україні змінено пріоритети в розвитку державного управління загалом та здійснено окремі важливі кроки у напрямі запровадження його сучасної моделі відповідно до європейських стандартів. Концепцією визначено три основні складові європейської моделі ДВФК[2], які має забезпечити країна – претендент на вступ до ЄС:

– запровадження підзвітності керівників у сфері фінансового управління і контролю;
– започаткування децентралізованого внутрішнього аудиту шляхом поступової зміни інспектування на внутрішній аудит;
– виконання функції координації та гармонізації внутрішнього контролю й аудиту на центральному рівні.

Крім того, базові засади реформування ДВФК, закладені у Концепції, набули розвитку із затвердженням у 2010 р. нової редакції Бюджетного кодексу України[3], що дало можливість визначити на законодавчому рівні обов'язковість запровадження в органах державного сектору внутрішнього контролю та аудиту як базових компонентів європейської моделі ДВФК і офіційно закріпити здійснення інноваційних змін згідно з вимогами європейських стандартів.

Результати проведених реформ у цих сферах досить неоднозначні: частина новацій справді сприяла поліпшенню стану державних фінансів, водночас виконання окремих важливих завдань мало формальний характер, деякі з них так і не було реалізовано[4].

Попри розширення повноважень Рахункової палати і Держфінінспекції та створення підрозділів внутрішнього аудиту у міністерствах, інших ЦОВВ, їхніх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших ЦОВВ (далі – ЦОВВ/установи), відчутного ефекту від заходів із реформування отримано не було. Крім того, серйозною проблемою для новостворених підрозділів внутрішнього аудиту і Рахункової палати як ВОФК в Україні є забезпечення незалежності їхнього функціонування, а також необхідність підтри-

---

[1] Про внесення змін до Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю та затвердження плану заходів щодо її реалізації на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 № 1347-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1347-2008-%D1%80.

[2] В оригіналі – публічного внутрішнього фінансового контролю (Public Internal Financial Control – PIFC).

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

[4] *Молдован О. О.* Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ : монографія / О. О. Молдован ; Нац. ін-т стратег. досліджень. – К., 2011. – 384 с.

мання постійної ефективної взаємодії з органами влади й громадянським суспільством для поліпшення виконання пропозицій і рекомендацій за результатами внутрішнього і зовнішнього аудиту у сфері УДФ.

На цих проблемах загострено увагу й у Стратегії розвитку системи управління державними фінансами[1] (далі – Стратегія), прийнятій Кабінетом Міністрів України 1 серпня 2013 р. з метою формування цілісної стратегії реформ, яка стосувалася б суто системи державних фінансів.

Попри те, що Стратегію колишній уряд схвалив для залучення та використання допомоги ЄС, вона залишається актуальною у зв'язку з підписанням Угоди про асоціацію з ЄС. Завдяки цьому реформи у сфері контролю й аудиту державних фінансів перебувають у зоні підвищеної уваги Європейського Союзу, а ключові заходи та індикатори оцінювання результатів реформування ДВФК і незалежного зовнішнього фінансового контролю є предметом обговорення на засіданнях робочих груп, що періодично відбуваються у Мінфіні за участю експертів SIGMA та представництва ЄС в Україні.

З метою подолання недоліків під час реформування ДВФК, для незалежного зовнішнього фінансового контролю в Україні необхідно заповнити "вакуум", який виник у сфері стратегічного планування реформ у системі УДФ. Адже без розроблення нового плану дій щодо системних перетворень, котрий враховуватиме фактичний стан справ, неможливо наблизити контроль і аудит державних фінансів до стандартів ЄС.

Нині життя висуває нові вимоги до ефективного управління у сфері державних фінансів, функціонування якого неможливе без упровадження комплексних змін і трансформації моделі державного управління, яка модернізує систему ДФК і зробить систему влади доступною, прозорою й ефективною. Україна потребує такої системи УДФ, в якій би враховувалися егалітарні цінності суспільства, а практика діяльності державних органів спрямовувалася б на отримання реального результату за умови мінімізації витрат державних коштів, поліпшення підзвітності й результативності державного управління.

Для нашої держави, сучасний вектор розвитку якої спрямований на всебічне входження до європейського політичного, правового і економічного простору, адаптація системи державного фінансового контролю до європейських вимог передусім означає реформування органів влади й має ґрунтуватися на принципах незалежності, прозорості й публічності діяльності. Стратегічну роль у цьому процесі відіграватиме аудит, застосування якого у сфері УДФ безпосередньо пов'язане з процесами модернізації й новою цільовою орієнтацією контрольної функції в державному управлінні.

Перспективні шляхи європеїзації (або наближення до європейських стандартів) контролю й аудиту державних фінансів в Україні потрібно визначати з урахуванням світових тенденцій розвитку теорії державного управління й провідного міжнародного та європейського досвіду їх застосування задля реформування системи державного фінансового контролю і розв'язання ключових проблем у цій сфері.

---

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

Як доводить світовий досвід[1], актуальність економічних реформ, у тому числі у сфері державного управління і контролю, наприкінці XX – на початку XXI ст. зумовлена не лише інституціональними факторами та глобалізаційними процесами, а й поступовим заміщенням традиційних механізмів управління на ринкові: "контролювати і наказувати" на "мотивувати та отримувати результат".

Крах у світі державних інститутів, котрі домінували в XX ст., є яскравим свідоцтвом настання періоду нестабільності й кризи управлінської системи, яка ще більше дисонує в умовах зростання індивідуальної самосвідомості та розвитку інститутів громадянського суспільства. Для підвищення здатності урядів і органів влади ефективно управляти та якісно виконувати адміністративні функції необхідні радикальні зміни у державному управлінні[2].

Невипадково сучасні економісти, переосмислюючи роль, структуру й функції держави та зрушення в організаційно-управлінських системах і державно-адміністративній діяльності, оперують категоріями "фіаско держави"[3], "фіаско ринку"[4] і "фіаско глобалізації"[5].

Під тиском глобалізації, коли дедалі помітнішими стають дисфункції адміністративно-бюрократичної держави – традиційної моделі державного управління, що мала великий успіх на індустріальному етапі розвитку суспільства, уряди багатьох країн дедалі частіше вдаються до розроблення й упровадження програм масштабних реформ, які б сприяли покращанню функціонування управлінських систем, у відповідь на вимогу громадян, невдоволених великою кількістю державних установ, а також невисокою якістю надання ними публічних послуг. Завдяки проведенню таких реформ авторитарне управління поступається місцем менеджменту участі, бюрократична модель змінюється на менеджеріальну.

Кожній з моделей властиві певні особливості, слабкі та сильні сторони (табл. 11.1).

---

[1] *Леоненко П. М.* Нові тенденції соціально-економічного розвитку та інституціоналістські концепції функціонування фінансової системи і механізмів фінансового управління / П. М. Леоненко // Фінансова система національної економіки: проблеми розвитку та управління змінами : у 3 т. Т. 1 / за заг. ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ "Акад. фін. управління". – К., 2012. – С. 63.

[2] Всесвітня революція в державному управлінні – перспективи і виклики для України / Аналітичний центр "Академія" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.academia.org.ua/?p=986.

[3] *Tullok G.* Government Failure: a Primer in Public Choice / G. Tullok, A. Seldon, G. L. Brady. – Washington, D.C. : Cato Institute, 2001. – 185 p.; *Conteh-Morgan E.* Globalization, State Failure, and Collective Violence: The Case of Sierra-Leone / E. Conteh-Morgan // International Journal of Peace Studies. – 2006. – Vol. 11, № 2. – P. 87–103.

[4] *Medema S. G.* Mill, Sidgwick and the Evolution of the Theory of Market Failure / S. G. Medema // History of Political Economy. – 2007. – Vol. 39, № 3. – P. 331–358 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://hope.dukejournals.org/content/39/3/331.full.pdf.

[5] *Alderson A. S.* Explaining Deindustrialization: Globalization: Failure or Success? / A. S. Alderson [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.jstor.org/discover/10.2307/2657372?sid=21105667011723&uid=4&uid=3739232&uid=2.

Таблиця 11.1

Порівняльна характеристика бюрократичної і менеджеріальної моделей державного управління

Критерій порівняння	Модель державного управління	
	бюрократична	менеджеріальна
Фокусування уваги	Власні інтереси організації, потреби і перспективи бюрократії	Інтереси, потреби і перспективи громадян
Цілі діяльності	Дотримання правил і процедур	Орієнтація на цілі й місію
Стиль управління	Авторитаризм	Менеджмент участі
Тип внутрішньої структури і відносин	Ієрархічна структура, чіткий розподіл обов'язків і відповідальності; централізована модель	Мережева структура організації, що діє як одна команда; децентралізована модель
Оцінка власної діяльності	Витрати діяльності й кількість виконаних завдань, державних функцій	Результати діяльності, що становлять цінність для споживача
Гнучкість структури	Низька, спрямована на збереження стану справ щодо виконання дій за встановленими процедурами	Порівняно висока, спрямована на зміну дій при зміні вимог, котрі висуваються до послуг, що виробляються
Форма контролю	Вертикальна, односпрямована	Горизонтальна, за участю інститутів громадянського суспільства

Складено за: *Barzelay M.* Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government / M. Barzelay, B. J. Armajani. – Berkeley, CA : University of California Press, 1992. – 237 p.; Всесвітня революція в державному управлінні – перспективи і виклики для України / Аналітичний центр "Академія" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.academia.org.ua/?p=986.

Трансформація урядів у країнах, що стали на шлях "оновлення державного управління" (Reinventing government)[1], мала на меті підвищення продуктивності роботи державних установ, запровадження ринкового стилю управління в органах державної влади, децентралізацію управління, зосередження уваги на результатах, а не процедурах.

Науковим підґрунтям зазначених трансформацій стала концепція "держави, що активізується", яка утворила основу філософії реформ за моделлю нового державного менеджменту (НДМ) (new public management), де по-новому розставлені акценти у відносинах між органами виконавчої влади і громадянами.

Переорієнтування роботи урядів на принципи НДМ в одних країнах відбулося у 1980-ті, а в інших – у 1990-ті роки, охопивши різні ланки державного управління. Зокрема, у Великобританії положення теорії НДМ впроваджено на рівні центрального уряду, а в Німеччині та США – на муніципальному рівні державного управління.

Характерно, що НДМ меншою мірою є теоретичною моделлю, а більшою – ґрунтується на практиці реформування державного управління в країнах, де він

[1] Багато у чому поняття НДМ асоціюється з цією концепцією (Reinventing government) і принципами модернізації уряду, викладеними основоположниками менеджеристського підходу до державного управління – Д. Осборном і Т. Геблером у праці "Оновлений уряд, або Як підприємницький дух перетворює державний сектор" (1992 р.).

більш як 20 років застосовується з цією метою у різних сферах, зокрема таких як підзвітність (accountability), фінансове управління і контроль тощо[1].

З проявом факторів і обставин, які зумовили у багатьох країнах неминучість реформи державного управління у дусі НДМ, у цих сферах дедалі більшої популярності набули ідеї застосування підприємницького менеджменту надання публічних послуг населенню та фінансування окремих суспільних благ. Зі зростанням соціальної напруженості й загостренням відносин між прошарками суспільства, а також через зміни системи цінностей у суспільстві в поєднанні зі збільшенням очікувань громадян на отримання відповідної віддачі від державних органів у зв'язку з тим, що вони сплачують податки (філософія "цінність за гроші" – "value for money"), застосування моделі НДМ та її елементів є дедалі популярнішим.

Відомий американський учений Дж. Шафрітц пояснює це таким чином: "…коли урядові відомства почали вперше надавати соціальні послуги, більшість населення була ними задоволена. У міру вдосконалення самого суспільства народ почав вимагати вищого рівня обслуговування, на зразок того, як це відбувалося зі змінами технічного обслуговування машин, таких, наприклад, як автомобіль"[2].

На початку 2000-х років розпочався новий етап реформ державного управління, зумовлений упровадженням якості як головного показника діяльності державно-управлінських інституцій. У певних країнах (наприклад, США) рух реформ був ознаменований чітко вираженою орієнтацією роботи органів виконавчої влади на потреби громадян і запровадженням на федеральному рівні управління системи загального менеджменту якості (TQM). Структура органів місцевого самоврядування в цих країнах значною мірою ґрунтується на підприємницькій концепції (центри відповідальності й результатів) та характеризується введенням концепції управління за результатами[3].

У документах Світового банку ("Держава у світі, що змінюється", 1997 р.) наголошується: "Підвищення добробуту людей потребує підвищення ефективності роботи держави, тобто її здатності ефективно виконувати та сприяти виконанню колективних дій. На цьому основоположному твердженні базується стратегія того, як зробити будь-яку державу надійнішим та ефективнішим партнером у справі розвитку країни"[4].

Якість державного управління означає ступінь відповідності діяльності органів державної влади ключовим цінностям – бажаним результатам управлінської діяльності, пов'язаним із наданням соціальних послуг. Адже для користувачів цих послуг

---

[1] Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries // ed. by B. R. Schneider, B Heredia. – Miami : North-South Center Press, 2005. – 319 p.

[2] *Шафритц Д.* Классики теории государственного управления: американская школа / Д. Шафритц, А. Хайд ; пер. с англ.: Т. И. Борисенко и др. ; отв. ред.: Ю. Ю. Петрунин. – М. : МГУ, 2003. – 799 с.

[3] *Banner G.* Kommunale Managementkonzepte in Europa – Anregungen für die deutsche Reformdiskussion / Hrsg.: G. Banner, Ch. Reichard. – Köln, 1993. – P. 12.

[4] Всесвітня революція в державному управлінні – перспективи і виклики для України / Аналітичний центр "Академія" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.academia.org.ua/?p=986.

головне – постійне поліпшення їхньої якості; громадяни мають знати, на що саме витрачені державні кошти і чи могли б вони бути використані ефективніше для вирішення інших соціальних питань.

У дискурсі обговорення перспектив руху за якість у державному управлінні аналітики цих світових організацій[1] зауважують, що країни, які стали на такий шлях реформ, можуть розраховувати на значні дивіденди в галузі підвищення рівня життя населення й стійкого розвитку на довгострокову перспективу. Завдяки імплементації ключових цінностей якісного управління країни можуть домогтися істотного скорочення масштабів корупції у порівняно стислі терміни.

Активні реформи системи державного адміністрування наприкінці 70–80-х років XX ст. у зарубіжних країнах сприяли фундаментальній зміні парадигми державного управління, його цілей та суті. Зміст таких трансформацій полягає у переході від ідеї "панування і переважання інтересів держави над інтересами суспільства і окремого громадянина" до завдань "держави для громадян".

Щодо України, то саме така настанова дасть змогу повною мірою реалізувати положення ст. 5 Конституції України про соціальну державу. Адже відповідно до цієї статті "єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування"[2].

Завдання побудови консенсусної моделі управління публічними послугами в країні, як переконує зарубіжний досвід, визначаються під час суспільної дискусії. Із переходом від лінійної бюрократичної системи авторитарного управління до менеджменту участі між громадянами і державою має розвиватися співпраця та розподілятися відповідальність.

Нині триває реформування системи державного управління в Україні, що відображає особливості, властиві традиційній адміністративно-бюрократичній моделі управління, яка тільки перетворюється на консенсусну модель.

Ці особливості державного управління мають враховуватися під час приведення системи УДФ у відповідність зі стандартами ЄС. При цьому використання "старих" методів у роботі органів державної влади в комбінації з "новими" способами управління може створити ситуацію, коли найкращі наміри й зусилля політичних лідерів та державних службовців призведуть до посередніх результатів. Проблема криється не в особах, а в неузгодженості інституційних умов та суспільних потреб у реформуванні сфери державного управління.

---

[1] За дослідженням Світового банку, удосконалення системи державного управління у будь-якій країні зумовлює в довгостроковій перспективі приблизно триразове підвищення доходів на одну особу, а також сприяє успіху в боротьбі за скорочення масштабів бідності й підвищення рівня життя населення. Дослідження останніх 10 років свідчать, що покращання рівня життя багато в чому є результатом удосконалення державного управління, а не навпаки: якщо рейтинг країни зростає на один бал, рівень дитячої смертності в довгостроковому періоді знижується на дві третини, а доходи населення країни збільшуються втричі (див.: Всемирный банк: качество государственного управления в странах мира – 1996–2006 годы / Центр гуманитарных технологий. – 2007. – 19 июля [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gtmarket.ru/news/state/2007/07/19/1291).

[2] Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254 %D0 %BA/96-%D0 %B2 %D1 %80.

Варто бути надзвичайно обережними, намагаючись відтворити модель державного управління, навіть дуже ефективну для певної західної країни, в іншому культурному середовищі.

З подальшою переорієнтацією діяльності уряду України на принципи консенсусної моделі державного управління роль аудиту як засобу зворотного зв'язку між громадянським суспільством і владою тільки посилюватиметься. Більше того, аудит поступово стане одним із найважливіших елементів державної соціально-економічної політики, забезпечуючи гарантії ефективного управління державними коштами та досягнення соціально значимих цілей і результатів. На наше переконання, нова стратегія реформ має базуватися на ідентифікації ключових проблем у системі державних фінансів і запровадженні елементів публічного управління, що передбачає децентралізацію й делегування відповідальності за надання державних послуг незалежним агентам. Саме в цих напрямах вбачаються перспективи подальших шляхів наближення до європейських стандартів контролю й аудиту державних фінансів в Україні та вжиття конкретних заходів у цьому напрямі.

11.2. СТРАТЕГІЧНЕ ЗНАЧЕННЯ КОНТРОЛЮ ЯК ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Застосовуючи під час дослідження державного фінансового контролю системний підхід, його можна розглядати і як елемент державного контролю, і як окрему систему, котра складається зі специфічних елементів. Для підтвердження цього слід проаналізувати погляди науковців і практиків щодо визначення терміна "контроль" загалом в управлінському процесі, з виявленням особливостей та значимості його в державному управлінні.

Деякі вітчизняні науковці, зокрема А. Мазаракі, С. Булгакова та ін., розглядають контроль як функцію цілісного процесу управління. На їхню думку, поряд із плануванням, яке полягає у визначенні цілей та заходів для їх досягнення, стимулюванням або забезпеченням зацікавленості в реалізації таких цілей, контроль – це комплекс заходів із метою визначення ступеня досягнення цілей, їх коригування або визначення нових цілей; водночас це початкова стадія нового циклу управління[1].

Такі вітчизняні науковці, як А. Савченко та Г. Пухтаєвич, погоджуючись із цим визначенням, стверджують, що контролю як завершальній стадії управлінського процесу передують: розроблення та прийняття управлінського рішення, організація, регулювання, коригування та облік[2]. У публікаціях відомих авторів (П. Германчука, І. Стефанюка, Н. Рубан, В. Александрова та О. Назарчука) необхідність втручання держави в економіку, зокрема шляхом здійснення контролю, пояснюється об'єктивними обставинами: потребою у створенні умов для ефективного функціо-

---

[1] Державні фінанси : підручник : у 5 т. Т. 5. Державний фінансовий контроль / С. О. Булгакова (кер. авт. кол.), В. Г. Барановська, Л. В. Єрмошенко та ін.; за ред. А. А. Мазаракі. – К. : КНТЕУ, 2007. – 303 с.

[2] *Савченко А.* Державне регулювання ринкової економіки / А. Савченко, Г. Пухтаєвич // Економіка України. – 1993. – № 1. – С. 80–81.

нування ринкового механізму, усуненні негативних наслідків ринкових процесів, захисту національних інтересів на світовому ринку, розв'язанні проблем, які ринковий механізм не може або вирішує їх недостатньо[1].

Водночас усі наведені погляди об'єднує спільна особливість, яка полягає в тому, що здійснення управління, особливо у державному секторі, неможливе поза контролем, який є або його невід'ємною функцією, або механізмом для визначення його результату, зокрема щодо соціальних питань, з метою задоволення потреб населення. При цьому результат може визначатися як загалом, так і за складовими (процесами, операціями) управління відповідно до поставлених цілей.

Громадянин кожної країни постійно відчуває результати такого управління, оскільки вони роблять його або багатшим, або біднішим, залежно від суспільних благ, які йому надаються. Як зазначив А. Лінкольн, "законна мета уряду – робити для спільноти людей все те, що їм необхідно, але що самі вони, взяті окремо як особистості, або взагалі зробити не можуть, або роблять недостатньо добре"[2].

Таким чином, державне управління – це використання політичної й економічної влади від імені суспільства і над суспільством для управління ресурсами в таких цілях, які вважаються ним необхідним. Державний фінансовий контроль у широкому розумінні – це складова і невід'ємна частина цього управлінського процесу, яка повинна забезпечити відповідність функціонування об'єкта управління прийнятим рішенням і спрямована на успішне досягнення поставленої мети. Тобто контроль утримує стан певної заданої системи в межах заздалегідь визначених суспільством показників її стану, при цьому різниця між такими нормативними та фактичними показниками є відхиленням. Рівновага системи, показники якої порівнюються, залежить від суттєвості виявлених відхилень. Неістотні відхилення, усунуті в процесі контролю або внаслідок таких дій, не впливають суттєво на результати діяльності і не потребують регулятивних наслідків з боку управління. Значні відхилення відображають нерівновагу, нестійкість досліджуваної системи і потребують регулювання.

Узагальнюючи різноманітні наукові погляди як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників, можна сформулювати концептуальні положення щодо взаємодії управління та контрольної функції:

1) управлінські рішення, що приймаються за наслідками контролю за виявленими відхиленнями, зумовлені їхнім змістом та цілями;

2) відсутність відхилень між порівнюваними характеристиками (нормою та фактом) досліджуваного об'єкта не потребує прийняття управлінського рішення;

3) відхилення між фактичними та нормативними величинами, як у бік збільшення, так і у бік зменшення, зумовлюють застосування управлінських рішень. Їхня множина, спрямованість і характер залежать як від сутності порівнюваних величин, так і від суттєвості (матеріальності) значень;

---

[1] Державний фінансовий контроль: ревізія та аудит / П. К. Германчук, І. Б. Стефанюк, Н. І. Рубан та ін. – К. : АВТ, 2004. – 424 с.

[2] *Премчанд А.* Управление государственными расходами / А. Премчанд. – Вашингтон : Международный валютный фонд, 1994. – 280 с.

4) управлінські рішення мають комплексний характер за умов множинних відхилень за декількома порівнюваними параметрами, що характеризують досліджуваний об'єкт;

5) управлінські рішення одиничного спрямування застосовують у разі відхилення одного з контрольованих параметрів.

Вплив управлінського рішення може спрямовуватись як на приведення фактичного стану підконтрольного об'єкта у відповідність з потрібними нормативними характеристиками, так і на їх зміну, якщо з'ясується, що вони спричиняють низку типових відхилень за незмінних якісних результатів усього процесу загалом.

Описуючи теоретичні концептуальні положення регулюючого впливу контрольних дій на прийняття управлінського рішення, слід окреслити їхню сутність. Вплив державного управління може бути як кількісним, спрямованим на збільшення або зменшення нормативних чи фактичних значень об'єктів, так і якісним, що зумовлює зміну власне об'єкта або способу його функціонування в контрольованій системі. Кінцеві наслідки такого регулювання можуть також утілюватися у кількісних параметрах, проте іншої якісної складової досліджуваного об'єкта.

Таким чином, взаємозв'язок проведення контрольних дій із регулюванням їхніх наслідків – прийнятих відповідних управлінських рішень, відображає теоретичний і практичний аспекти взаємодії контрольної функції та управління, очікуваними результатами якого, залежно від об'єкта, можуть стати значні його зміни. Істотні зміни, що можуть бути виявлені, стосуються здебільшого його стратегічних цілей – забезпечення економічного й соціального розвитку. Особливо помітно це може позначитися на якості життя громадян у разі встановлення об'єктом контролю соціальних показників, що сприятиме:

– підвищенню якості й доступності державних послуг;
– обмеженню втручання держави в економічну діяльність суб'єктів господарювання, зокрема скороченню надлишкового регулювання;
– збільшенню результативності діяльності органів виконавчої влади.

Різновидом контролю, як зазначалося, є державний контроль, особливість якого полягає в реалізації майже в усіх сферах суспільного життя за різними напрямами від імені та в інтересах держави. Таким контролем можна назвати комплекс цілеспрямованих контрольних заходів, здійснюваних відповідними державними органами, з метою дотримання нормативно-правових і в деяких випадках – розпорядчих актів у частині законності та відповідності будь-якої діяльності, котра підпадає під юрисдикцію держави.

Слід наголосити на специфіці визначення дослідниками предмета контролю, його обмеженості. Більшість авторів пов'язують поняття "контроль" лише зі здійсненням господарських операцій, залишаючи поза увагою інші, глобальніші відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання. Так, Л. Фещенко під фінансовим контролем розуміє багатоаспектну міжгалузеву систему нагляду з боку державних, відомчих, внутрішньогосподарських та аудиторських органів, наділених контрольними повноваженнями, за фінансово-господарською діяльністю підприємств, уста-

нов і організацій з метою об'єктивного оцінювання економічної ефективності такої діяльності та встановлення законності й доцільності проведених операцій[1].

Аналогічне за сутністю тлумачення дає Є. Калюга, яка стверджує, що фінансовий контроль – це діяльність державних і громадських органів, спрямована на перевірку обґрунтованості виконання процесів формування та раціонального використання коштів із метою встановлення законності та доцільності операцій[2].

Зарубіжні дослідники, зокрема Д. Ірвін, обґрунтовують обов'язковість забезпечення державного фінансового контролю необхідністю моніторингу результатів господарської діяльності і їх порівняння з планом; максимізації прибутку; оцінювання платоспроможності; спостереження за ліквідністю[3].

Нобелівський лауреат Дж. Стігліц на презентації рекомендацій Комісії з вимірювання економічних досягнень і соціального прогресу (Комісія Стігліц – Сен – Фітуссі) зауважив: "…критерії оцінки впливають на те, що оцінюється. Якщо вимірювати не те, що треба, то спрямованість дій може бути неправильною. Некоректне вимірювання економічної активності може призвести до того, що уряди прийматимуть рішення, які негативно впливатимуть на економіку, суспільство або навколишнє середовище"[4].

Важливість контролю для економіки і суспільства визначено у ст. 1 Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів (The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts), де встановлено, що організація контролю є обов'язковим елементом управління державними фінансовими ресурсами, оскільки таке управління зумовлює відповідальність перед суспільством. У ній визначено, що контроль – не самоціль, а невід'ємна складова системи регулювання, мета якої – виявлення відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів законності, ефективності та економії використання матеріальних ресурсів на більш ранній стадії з тим, щоб мати можливість вжити коригувальні заходи, а в окремих випадках – притягнути винних осіб до відповідальності, отримати компенсацію за завдані збитки або вжити заходів щодо попередження чи скорочення таких порушень у майбутньому[5].

Таким чином, за розгляду державного фінансового контролю у контексті регулювання бюджетних відносин, предметом його дослідження є діяльність з управління джерелами створення, формами виявлення та цільового призначення фінансових ресурсів державного сектору економіки, до складу якого входять загальний і

---

[1] *Фещенко Л.* Функціональна структура системи державного фінансового контролю в Україні / Л. Фещенко // Банківська справа. – 2001. – № 1. – С. 12.

[2] *Калюга Є. В.* Фінансово-господарський контроль у системі управління : монографія / Є. В. Калюга. – К. : Ельга : Ніка-Центр, 2002. – 360 с. – С. 6.

[3] *Ірвін Д.* Фінансовий контроль / Д. Ірвін; пер. з англ. за ред. І. І. Елісеєвої. – М. : Фінанси і статистика, 1998. – 256 с.

[4] *Stiglitz J.* Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress / J. Stiglitz, A. Sen, J. P. Fitoussi [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm.

[5] Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів // Рахункова палата України. – 1999. – 12 серп. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217?cat_id=32836.

спеціальний фонди державного і місцевих бюджетів та позабюджетні фонди. Така діяльність повинна ставити за мету підтвердження досягнутих результатів державних цільових програм, бюджетних програм, а не окремих господарських операцій із використання бюджетних коштів і співвідношення запланованих обсягів фінансових ресурсів із касовими й фактичними видатками.

В умовах бюджетної реформи і переходу від постатейного управління до управління результатами державний фінансовий контроль стає гнучкішим і всеосяжним інструментом визначення ефективності діяльності щодо виконання бюджетів у цілому, з урахуванням як фінансових, так і нефінансових результатів. За цих умов на перший план і для суспільства, і для контролюючих органів виходять показники результативності бюджетних програм, правильність їх визначення, достовірність та можливість їхньої ідентифікації на всіх етапах бюджетного процесу і, як наслідок, – попередження порушень, термінів досягнення результатів, їх коригування.

В ідеалі державний фінансовий контроль повинен відповідати на питання, як фінансові ресурси, спрямовані на виконання бюджету, впливають на соціально-економічний розвиток країни, а на стадії прогнозування – наскільки запропонована бюджетна політика відповідає національним інтересам або стратегії розвитку країни (регіону). З урахуванням викладеного, можна зробити узагальнюючі висновки щодо їх першорядності, а саме: необхідності оцінювання діяльності органів державної влади, територіальних одиниць державного сектору економіки з надання ними гарантованих Конституцією і нормативно-правовими актами послуг населенню, співвідношення їхніх якості та обсягу з витратами державних ресурсів. Утім оцінка діяльності органів державної влади залежить як від відповідного законодавства з питань державного фінансового контролю, його наповненості сучасними нормами, адекватними змінам ідеології бюджетного процесу, унормування щодо його форм і методів, так і від професіоналізму працівників суб'єктів державного фінансового контролю.

Викладені наукові погляди на сутність державного фінансового контролю лише підтверджують його стратегічну роль в управлінні державними фінансами зокрема та державному управлінні загалом як інструменту, що виявляє проблеми й забезпечує сталий економіко-соціальний і культурний розвиток, реалізацію населенням усіх своїх прав і свобод. На думку А. Премчанда, яка наведена у книзі "Управління державними видатками", презентованій ще в липні 1993 р. на семінарі в Об'єднаному Віденському інституті для вищих посадових осіб республік колишнього Радянського Союзу, країн Східної Європи, а також Китаю, Монголії і В'єтнаму, з організаційного погляду контроль постає механізмом, котрий гарантує досягнення бажаного результату на підставі прийнятої стратегії[1].

Аналогічна думка наведена у Стратегії розвитку управління державними фінансами, схваленій урядом у серпні 2013 р. Державні фінанси як один із об'єктів державного управління мають стратегічне значення для регулювання, зокрема реального та фінансового секторів економіки, розвитку регіонів, підтримки підприєм-

[1] *Премчанд А.* Управление государственными расходами / А. Премчанд. – Вашингтон : Международный валютный фонд, 1994. – С. 53.

ницької діяльності, а їхній потенціал є основою економічного та соціального розвитку. Ефективність системи управління державними фінансами має важливе значення для забезпечення стабільності бюджетної системи, а також загальної фінансової безпеки та стійкого економічного зростання[1].

За словами А. Премчанда, "управління – це ширше поняття, що охоплює формулювання політики, створення організаційної структури, котра має полегшити здійснення цієї політики, а також інформаційної системи, яка забезпечує звітність, чіткість і "прозорість" операцій"[2]. Фінанси – основоположна сполучна ланка між ними.

Система управління державними фінансами в Україні є підґрунтям сталого розвитку та гарантованого виконання соціальних зобов'язань перед громадянами. Вона функціонує як на загальнодержавному, так і на регіональному й місцевому рівнях. До її складу входять: державний та місцеві бюджети, позабюджетні фонди, зокрема загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, фінансові ресурси суб'єктів господарювання державного і комунального секторів економіки (фінанси державного корпоративного сектору).

Створення системи управління державними фінансами, спрямованої на забезпечення сталого економічного зростання й гарантованого виконання державою соціальних зобов'язань, можливе лише за рахунок підвищення їхньої прозорості, зміцнення фінансової й фіскальної дисципліни, запровадження середньострокового планування, комплексного використання програмно-цільового методу бюджетування для бюджетів усіх рівнів, запровадження системи моніторингу й оцінювання ефективності бюджетних програм, приведення внутрішнього аудиту у відповідність із міжнародними стандартами, а також найголовніше – посилення державного фінансового контролю за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів.

Державний фінансовий контроль відіграє стратегічну роль у державному управлінні загалом та управлінні державними фінансами зокрема, оскільки реалізація як внутрішніх, так і зовнішніх функцій держави неможлива без використання фінансових ресурсів. Таким чином, результати державного фінансового контролю сприятимуть високій відповідальності посадовців перед суспільством за ефективність державного управління, створення робочих місць, конкурентоспроможну продукцію, податкові надходження, здійснення соціальних програм, що створить передумови для впровадження нових механізмів оцінювання їхньої якості, а також розширення сфери контролю.

Здійснення державного фінансового контролю має бути цілісним процесом, ґрунтуватися на єдиних принципах та нормах функціонування, розв'язувати поставлені завдання з чітким визначенням органів контролю та розподілом їхніх функцій і повноважень.

---

[1] Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80.

[2] *Премчанд А.* Управление государственными расходами / А. Премчанд. – Вашингтон : Международный валютный фонд, 1994. – С. 15.

Дієвий державний фінансовий контроль, який за сутністю, як зазначалося, є виявленням відхилень (контрольних різниць), повинен характеризуватися реальними вимірами, а отже, відображати реальний стан державних фінансів. Він має спрямовуватися не лише на оцінювання законного витрачання бюджетних коштів та інших державних ресурсів за окремими господарськими операціями, а й на досягнення конкретних результатів, визначених бюджетною політикою, та їхнього впливу на покращання якості життя громадян.

За всієї простоти й зрозумілості завдань, це – складна теоретична та практична проблема. Тому визначати критерії та сутність побудови в країні державного фінансового контролю як функції управління державними фінансами слід саме з позицій її здатності відповідати на питання соціальної справедливості й ефективності витрачання бюджетних коштів та ресурсів, забезпечуючи заявлений у законодавчих програмних документах рівень якості життя населення. Виконання цього завдання передбачає вдосконалення як системи контролю загалом, так і норм, критеріїв показників, за якими оцінюватимуться результати соціально-економічного розвитку.

Виконання контрольної функції в системі управління державними фінансами має передбачати надання інформації щодо відхилень таких якісних показників діяльності державного органу влади, які б уможливили застосування стратегії державного реагування за напрямами:

– стимулювання підвищення ефективності використання трудових та матеріальних ресурсів установ сектору державного управління, у тому числі бюджетних;
– забезпечення здійснення державних послуг та їх оплати за реальним результатом, формування стимулів для орієнтації державних установ на запити споживачів цих послуг, зокрема за рахунок упровадження нових систем оплати праці, прив'язаних до реальних результатів роботи;
– створення стимулів для державних установ до забезпечення економії матеріальних ресурсів, використовуваних для надання державних послуг.

Стратегічне значення державного фінансового контролю випливає також із вибору Україною євроінтеграційного напряму розвитку, що потребує реформування всіх інструментів національної економіки з урахуванням провідного досвіду розвинутих країн у цій сфері. Необхідність надійної системи державного фінансового контролю зумовлена здійсненням комплексу заходів, спрямованих на модернізацію економіки і поліпшення соціальної сфери, які потребують значного обсягу фінансових ресурсів, а відповідно, і контролю за їх витрачанням.

У підсумку державний фінансовий контроль постає як важливий інструмент, який пов'язує в одне ціле всі функції державного управління, що дає змогу не лише досягати поставлених цілей, а й дотримуватися необхідного напряму діяльності, своєчасно коригувати неправильні управлінські рішення та здійснювати заходи з попередження порушень у майбутньому. Будь-яка діяльність у сфері управління державними фінансами повинна завершуватися результатом, тобто реалізованою метою, для підтвердження якої потрібен державний фінансовий контроль.

11.3. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ІЗ ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ В УСТАНОВАХ ТА ОРГАНІЗАЦІЯХ, ЩО НАЛЕЖАТЬ ДО СФЕРИ УПРАВЛІННЯ МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

У світлі останніх світових тенденцій, коли дедалі більше внутрішніх аудиторів замислюються про необхідність підтвердження своїх знань шляхом одержання свідоцтва про рівень кваліфікації або сертифіката відповідного зразка, у секторі управління державними фінансами (УДФ) в Україні актуалізуються питання підготовки достатньої кількості кваліфікованих кадрів для роботи у новостворених підрозділах внутрішнього аудиту (ПВА) і забезпечення належної якості їхньої діяльності.

Внутрішній аудит повинен бути професійним і мати повний набір інструментів та механізмів, котрі дають можливість досліджувати й оцінювати певну проблемну ситуацію, розробляти й надавати керівникові організації відповідні рекомендації для прийняття управлінського рішення. Особливо це стосується державного сектору, де сама ідея застосування внутрішнього аудиту полягає в допомозі керівникові реалізувати повноваження та відповідальність, цілі й завдання очолюваного ним органу завдяки застосуванню систематизованого, послідовного підходу до оцінювання підвищення ефективності процесів управління ризиками, контролю й системи управління.

Для вітчизняних державних органів влади внутрішній аудит є новим видом діяльності. Утворення ПВА в центральних органах виконавчої влади (ЦОВВ) розпочалося з 1 січня 2012 р. у результаті реформ, спрямованих на формування дієвої системи державного внутрішнього фінансового контролю (ДВФК) відповідно до правил і стандартів Європейського Союзу.

На сучасному етапі розвиток ДВФК в Україні перебуває на початковому етапі й потребує вдосконалення його відповідних складових – внутрішнього контролю й аудиту та їх гармонізації. До основних причин, що зумовлюють такий стан, належать пов'язані з кадровим забезпеченням ПВА: недостатність кваліфікованих кадрів, недосконаліть нормативно-правового забезпечення тощо.

Зазначені проблеми особливо актуальні з огляду на перебіг реформ у сфері ДВФК, адже у зв'язку з підписанням Україною Угоди про асоціацію з ЄС саме ці питання потребують вирішення. Співробітництво в галузі УДФ та обмін досвідом щодо подальшого розвитку системи ДВФК шляхом гармонізації з міжнародно визнаними стандартами та найкращою практикою ЄС визначені як частина зобов'язань України стосовно виконання Плану заходів у межах Меморандуму про взаєморозуміння між Україною як позичальником та Європейським Союзом як кредитором.

Завдяки внутрішньому аудитові забезпечується неупереджена та об'єктивна оцінка відповідального та ефективного УДФ з боку державних службовців – розпорядників бюджетних коштів (РБК). Характерною особливістю професії "державний внутрішній аудитор" є взяття відповідальності діяти в інтересах громадськості (платників податків). Важливо, щоб суспільство ставилося до нього з довірою і повагою, покладаючись на його порядність та об'єктивність. Висновки й рекомендації державного внутрішнього аудитора мають надавати більшої впевне-

ності у тому, що загальні завдання органів державного сектору виконуються у найбільш економічний, ефективний і результативний спосіб із дотриманням законодавчо-нормативних та відповідних етичних вимог; державні службовці чесно та належно управляють державними фінансами в суспільних інтересах – забезпечують колективний економічний добробут громадян і створення заможного суспільства в державі.

Вимоги до професії "державний внутрішній аудитор" дещо вищі, ніж до звичайних державних службовців, насамперед це стосується загальних правил їхньої поведінки, навичок і компетентності. Поряд із визначеними кваліфікаційними вимогами до посади такий аудитор повинен приймати й дотримуватися спеціальних правил поведінки та принципів етики для виконання поставлених завдань. Адже, виконуючи професійні обов'язки, державний внутрішній аудитор має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до органу, в якому працює. Крім того, належне виконання обов'язків і поставлених завдань у контексті управління змінами у системі державних фінансів в умовах бюджетних обмежень вимагає застосування нових вмінь і компетенцій не лише для здійснення перевірок дотримання регламентів державного органу, а й прогнозування та надання рекомендацій керівникові органу щодо отримання переваг від реалізації цих змін і досягнення цілей у найбільш економний, ефективний та результативний спосіб.

Концепцією розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року (далі – Концепція)[1] упровадження нової професії "державний внутрішній аудитор" визнане одним із ключових завдань реформ у сфері модернізації вітчизняної системи ДВФК. Планом заходів щодо реалізації Концепції[2], починаючи з 2012 р., передбачено поетапне створення в органах державного і комунального секторів ПВА. Відповідно до Порядку утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001[3] (далі – Постанова № 1001), такі підрозділи створено (або введе-

---

[1] Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=158-2005-%F0.

[2] Про внесення змін до Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю та затвердження плану заходів щодо її реалізації на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 № 1347-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1347-2008-%D1%80.

[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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF.

но відповідну особу чи покладено виконання обов'язків на посадову особу) у 74 ЦОВВ та у структурі 27 обласних державних адміністрацій (ОДА). Станом на 31 грудня 2013 р. фактична чисельність працівників ПВА у системі ЦОВВ і ОДА становила 1456 осіб[1].

Згідно з Постановою № 1001 основним завданням ПВА є надання керівникові ЦОВВ, його територіального органу та бюджетної установи (далі – ЦОВВ/установи) об'єктивних і незалежних висновків та рекомендацій щодо:

– функціонування системи внутрішнього контролю та її вдосконалення;
– положення системи управління;
– запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів;
– недопущення помилок чи інших недоліків у діяльності ЦОВВ/установи.

Щоб виконати такі завдання на практиці, ПВА мають бути відповідно укомплектованими як за чисельністю працівників, так і за їхнім фахом та досвідом.

Постановою № 1001 чітко визначено кваліфікаційні вимоги до керівника ПВА/внутрішнього аудитора: особа повинна мати економічну або юридичну вищу освіту за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра або спеціаліста та стаж роботи на керівних посадах на державній службі за фахом не менш як п'ять років. Зарахування до кадрового резерву кандидатури на посаду керівника ПВА здійснюється керівником ЦОВВ/установи відповідно до законодавства. Працівники підрозділу повинні мати економічну або юридичну вищу освіту за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра або спеціаліста, стаж роботи на державній службі за фахом не менш як три роки.

Отже, працівникам ПВА необхідно передусім пройти відповідне навчання для виконання покладених на них обов'язків. У подальшому внутрішні аудитори мають підтримувати професійну компетентність через належну постійну програму безперервного розвитку, зокрема шляхом самоосвіти. Про це чітко зазначено у Стандартах внутрішнього аудиту[2] (далі – Стандарти).

Відповідно до вимог глави 2 "Компетентність та підвищення кваліфікації працівників підрозділів внутрішнього аудиту" (розділ ІІ Стандартів) працівники ПВА "повинні постійно вдосконалювати свої знання, підвищувати кваліфікацію, у тому числі шляхом самоосвіти".

На важливості постійного навчання й розвитку внутрішніх аудиторів наголошується в Кодексі етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту[3] (далі – Кодекс етики), який разом зі Стандартами становить інструктивну базу. Серед

[1] Див.: Стан впровадження внутрішнього аудиту в органах державного сектору // Державна фінансова інспекція України. – 2014. – 25 лют. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/101478.

[2] Стандарти внутрішнього аудиту : затв. наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11.

[3] Кодекс етики працівників підрозділів внутрішнього аудиту : затв. наказом Міністерства фінансів України від 29.09.2011 № 1217 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1195-11.

закріплених у Кодексі етики принципів, яких працівник ПВА має дотримуватися та сприяти їх практичному втіленню, належне місце відводиться принципу професійної компетентності (рис. 11.1).

Рис. 11.1. **Основні принципи діяльності працівників ПВА**

Складено за: Кодекс етики працівників підрозділів внутрішнього аудиту : затв. наказом Міністерства фінансів України від 29.09.2011 № 1217 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1195-11.

За Кодексом етики, дотримання принципу професійної компетентності передбачає постійне підвищення працівником ПВА рівня знань і навиків шляхом вивчення відповідних нормативно-правових актів та набуття досвіду, а також взяття участі в семінарах, навчанні на курсах підвищення кваліфікації.

Таким чином, організована згідно з вимогами Стандартів і принципів Кодексу етики діяльність працівників ПВА в установі допоможе системі внутрішнього контролю (далі – СВК) бюджетної установи досягти визначених у ст. 26 Бюджетного кодексу України[1] цілей, а саме: дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до мети, завдань, планів і вимог до діяльності бюджетної установи та її підвідомчих організацій.

Усвідомлюючи важливість постійного розвитку діяльності з внутрішнього аудиту, у контексті розвитку державного внутрішнього фінансового контролю та

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

інших складових системи УДФ в Україні, 1 серпня 2013 р. Кабінет Міністрів України схвалив Стратегію розвитку системи управління державними фінансами[1] (далі – Стратегія). Її прийняття зумовлено тим, що на сучасному етапі розвиток ДВФК потребує подальшого вдосконалення внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту та їх гармонізації.

Як зазначено у розділі VIII "Розвиток державного внутрішнього фінансового контролю" Стратегії, внутрішній аудит у бюджетних установах не повною мірою виконує функції інструменту керівника через такі основні причини:

– недоліки організації діяльності новостворених ПВА та якості проведених ними аудиторських досліджень в окремих ЦОВВ;
– низькій рівень підтримки розвитку внутрішнього аудиту з боку керівництва ЦОВВ;
– недостатня обізнаність керівників різних рівнів щодо суті внутрішнього аудиту як інструменту налагодження ефективної СВК і нерозвинутість нормативно-правової бази, у тому числі з фінансового управління і відповідальності (підзвітності) керівників бюджетних установ.

На ці та інші причини звертає увагу і Державна фінансова інспекція України під час аналізу щорічних зовнішніх оцінювань внутрішнього аудиту в міністерствах, інших ЦОВВ на підставі звітів про діяльність ПВА. За результатами такого аналізу проблеми кадрового забезпечення ПВА кваліфікованими внутрішніми аудиторами у звіті ЦПГ названі "чи не найголовнішим чинником, який заважає повноцінній реалізації функції внутрішнього аудиту в ЦОВВ".

На думку фахівців Держфінінспекції, неукомплектованість ПВА "(майже 17 % вакансій по системі ЦОВВ) та, відповідно, значна завантаженість внутрішніх аудиторів вкотре свідчать про гостру нестачу фахівців відповідної кваліфікації та нерозуміння керівниками важливості й необхідності діяльності з внутрішнього аудиту, а також своєї персональної відповідальності за результати роботи органу"[2].

Узагальнюючи результати діяльності зовнішніх органів державного фінансового контролю (насамперед Держфінінспекції), які показують, що "майже на кожному з перевірених органами Держфінінспекції у 2013 р. об'єктах виявлені суттєві порушення, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів"[3], Центральний підрозділ гармонізації (ЦПГ), який на період реформи до 2017 р. діє у складі Держфінінспекції, у звіті зробив висновок про незадовільний у цілому стан внутрішнього контролю і недієвість функції внутрішнього аудиту в системі ЦОВВ.

Такі проблеми комплектування ПВА і недостатнього професіоналізму фахівців, що працюють у цих підрозділах, мають місце і в установах та організаціях, що належать до сфери управління Міністерства фінансів України (далі – Мінфін).

---

[1] Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80.

[2] Стан впровадження внутрішнього аудиту в органах державного сектору // Державна фінансова інспекція України. – 2014. – 25 лют. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/101478.

[3] Там само.

Неукомплектованість ПВА негативно позначилася на завантаженості внутрішніх аудиторів. Так, наразі при загальній кількості підконтрольних об'єктів – 543, структура яких не є однорідною, на одного аудитора припадає майже 61 об'єкт (рис. 11.2).

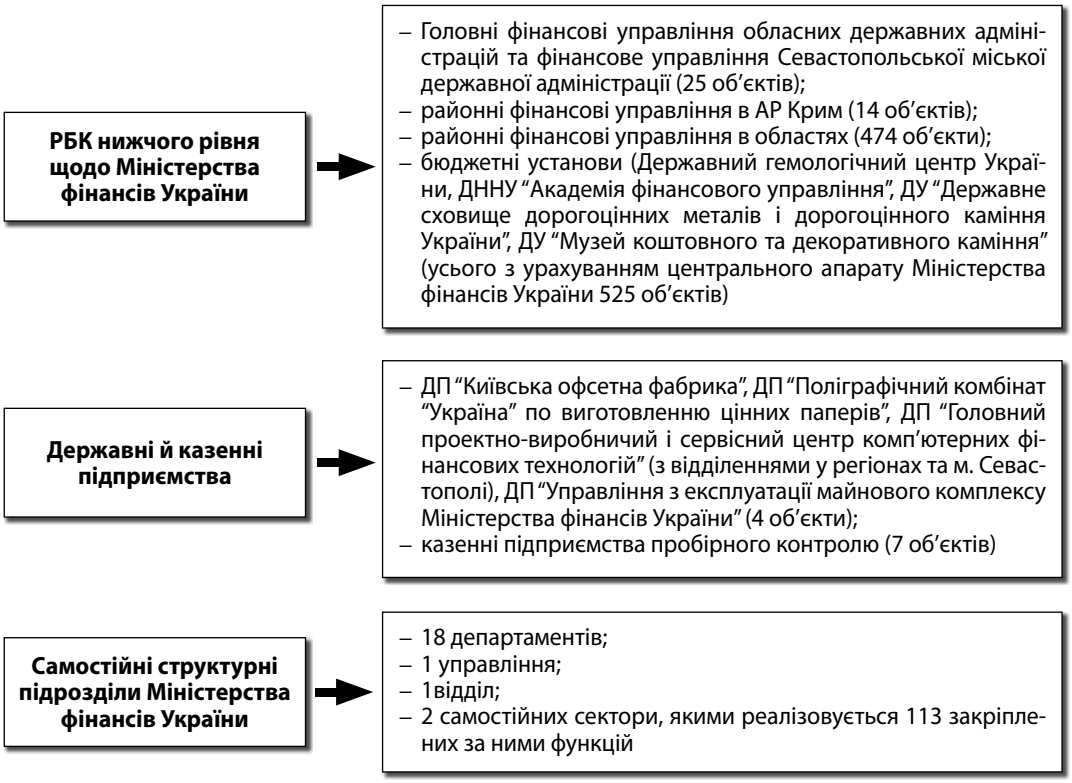


Рис. 11.2. **Структура підконтрольних об'єктів щодо проведення внутрішнього аудиту у системі Мінфіну станом на 01.01.2013**

Складено за даними бази об'єктів внутрішнього аудиту Міністерства фінансів України.

Функції відділу внутрішнього фінансового контролю та аудиту Міністерства фінансів України відображено на рис. 11.3.

Держфінінспекція вбачає розв'язання проблем кадрового забезпечення ПВА у двох напрямах: під час організації заходів, спрямованих на підтримку і розвиток внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в системі ЦОВВ, та вдосконалення нормативно-правової бази.

У межах першого напряму, починаючи з кінця 2011 р., Держфінінспекція вживає заходи щодо постійної консультаційної, роз'яснювальної, методологічної підтримки, проведення конференцій, семінарів та організації навчань для керівників і працівників, внутрішніх аудиторів, перепідготовки кадрів у сфері внутрішнього аудиту тощо з метою сприяння подальшому розвиткові внутрішнього аудиту в сис-

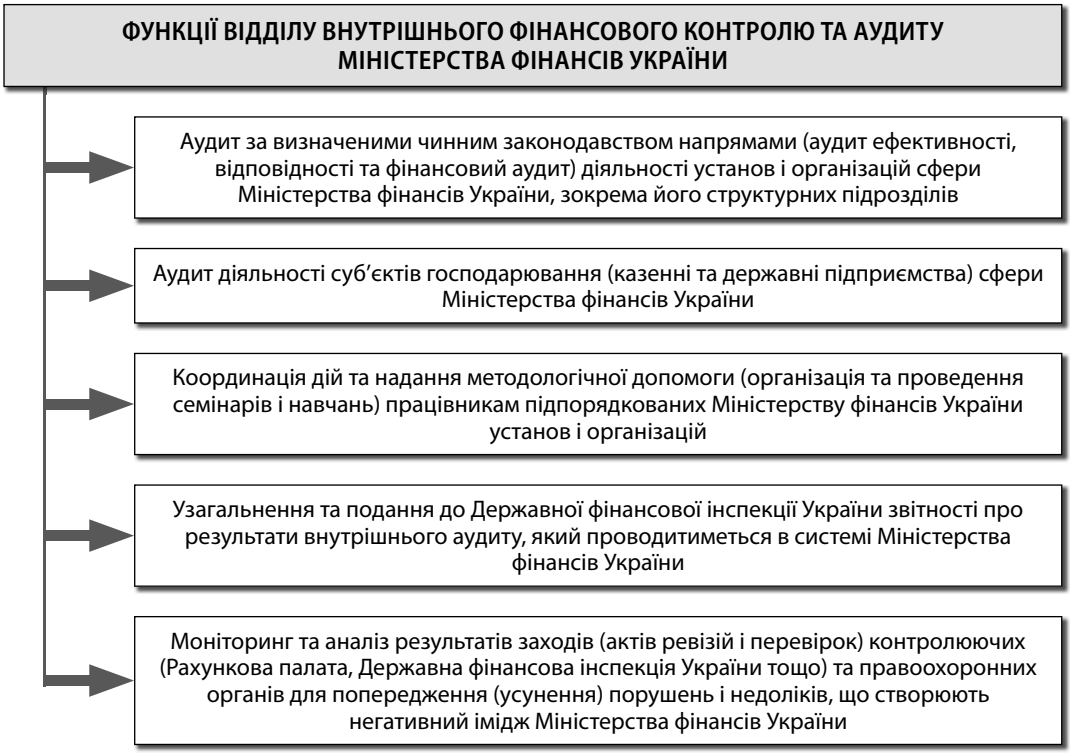


Рис. 11.3. **Функції відділу внутрішнього фінансового контролю та аудиту Міністерства фінансів України**

Складено за: Положення про порядок здійснення внутрішнього аудиту в Міністерстві фінансів України : затв. наказом Міністерства фінансів України від 28.02.2012 № 277.

темі ЦОВВ і ОДА. Протягом 2011–2013 рр. у заходах, проведених ЦПГ Держфінінспекції, зокрема за підтримки міністерства фінансів Королівства Нідерландів, взяли участь 725 працівників ПВА[1].

Водночас, як наголошується в Інформації про стан розвитку державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за 2013 р., з огляду на "…значну потребу у відповідних кадрах (чисельність внутрішніх аудиторів ЦОВВ – 1751 особа за штатом), підготовчі навчання, розраховані на 50–100 фахівців на рік, не можуть задовольнити потребу щодо підвищення кваліфікації внутрішніх аудиторів державного сектору"[2].

За результатами звітування про діяльність ПВА, однією з причин низького професійного рівня фахівців із внутрішнього аудиту більшість ЦОВВ називають

[1] За даними звітів про стан державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за 2012–2013 рр.

[2] Стан впровадження внутрішнього аудиту в органах державного сектору // Державна фінансова інспекція України. – 2014. – 25 лют. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/101478.

"занадто високі освітньо-кваліфікаційні вимоги до внутрішніх аудиторів, визначені Постановою № 1001"[1].

Для розв'язання проблем кадрового забезпечення ПВА Держфінінспекцією проведено аналіз пропозицій ЦОВВ стосовно необхідності вдосконалення чинного нормативного забезпечення діяльності цих підрозділів, які потребують унормування у Постанові № 1001, а саме – послаблення вимог до освітньо-кваліфікаційного рівня керівника і працівників ПВА. Запропоновано зменшити вимогу щодо стажу роботи на державній службі за фахом для керівників ПВА – з п'яти до трьох років, а для працівників цього підрозділу – взагалі її скасувати.

Певною мірою запропоновані заходи дадуть змогу розв'язати окремі проблеми, пов'язані із задоволенням потреб ПВА у кадрах, але не забезпечать підготовки достатньої кількості кваліфікованих фахівців загалом. Для комплексного вирішення цього питання потрібна мотивація із залучення найкращих фахівців, яку слід задіяти на загальнодержавному рівні під час підготовки фахівців, і не тільки в професійній, а й в освітній площині.

На сьогодні вищі навчальні заклади в Україні не готують фахівців із державного внутрішнього аудиту в європейському розумінні. Відтак на роботу, пов'язану зі сферою управління державними фінансами, а також до органів державного фінансового контролю донині приймаються особи з профільною освітою, які не мають відповідного рівня знань, навичок та етики, а також професійного досвіду. Але для ефективного виконання службових обов'язків державного внутрішнього аудитора лише профільної освіти бухгалтера, фінансиста чи юриста та досвіду державної служби замало.

Підготовка таких фахівців повинна базуватися у ВНЗ на обов'язковому здобутті професійних компетенцій майбутнім фахівцем під час засвоєння дисциплін фахової підготовки освітньо-кваліфікаційного рівня "магістр". Наразі у ВНЗ бракує магістерських програм, спрямованих на підготовку фахівців із державного внутрішнього аудиту, започаткування яких може стати засобом оперативного реагування на виклики сучасного розвитку системи ДВФК і формування нової професії, сприяючи таким чином удосконаленню кадрового забезпечення у цій сфері.

У контексті набуття Україною асоційованого членства у ЄС реформи у сфері ДВФК перебувають у зоні підвищеної уваги Союзу. З огляду на це, основні заходи з приведення внутрішнього аудиту у відповідність зі стандартами ЄС, у тому числі з навчання працівників ПВА, є постійним предметом обговорення на засіданнях експертних робочих груп.

Дотримуючись рекомендацій впливових європейських професійних організацій, у 80 % країн-членів та країн зі статусом асоційованого членства в ЄС, стосовно яких було проведено дослідження[2], кандидати на отримання сертифіката внутріш-

[1] Стан впровадження внутрішнього аудиту в органах державного сектору // Державна фінансова інспекція України. – 2014. – 25 лют. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/101478.

[2] Досліджено офіційні дані щодо Албанії, Болгарії, Великобританії, Латвії, Македонії, Нідерландів, Польщі, Словенії, Туреччини, Угорщини, Хорватії, Франції, Чорногорії.

нього аудитора державного сектору зазвичай повинні мати лише певний досвід роботи у сфері аудиту (зовнішнього або внутрішнього), вищу освіту й відповідати вимогам державного службовця. Водночас вимога щодо наявності управлінського досвіду має, радше, рекомендаційний характер.

Кваліфікаційні вимоги до посади внутрішнього аудитора державного сектору в досліджених європейських країнах узагальнено у табл. 11.2.

Як бачимо з табл. 11.2, майже в усіх досліджених країнах обов'язковою вимогою для обіймання посади керівника відповідного підрозділу є наявність сертифіката внутрішнього аудитора (Болгарія, Латвія, Нідерланди, Польща, Туреччина, Угорщина, Хорватія).

Щодо вимог до посади внутрішнього аудитора, то в досліджених країнах вони різняться. Можуть додатково вимагатися знання іноземних мов, участь у навчаннях на спеціалізованих семінарах і конференціях, наявність міжнародно визнаних сертифікатів чи сертифікатів, виданих національними інститутами сертифікації, наукового ступеня тощо.

Зважаючи на те, що у ПВА можуть працювати не тільки сертифіковані фахівці з внутрішнього аудиту, у деяких країнах застосовується практика залучення до робо-

Таблиця 11.2

Кваліфікаційні вимоги до посади внутрішнього аудитора державного сектору в європейських країнах

Вимога до посади (критерій відповідності посаді)	Обов'язковість вимоги	Характеристика вимоги (критерію відповідності)
Вища освіта	Обов'язкова	Рівень бакалавра; рівень магістра
Спеціальність за дипломом	Обов'язкова	Бухгалтерський облік і аудит; фінанси; будь-яка інша освіта, визначена ЦПГ (іншим аналогічним органом)
Досвід роботи	Обов'язкова / не обов'язкова	Досвід роботи у фінансовій або бухгалтерській сфері та ін. (0–2 роки, 2–5 роки, від 5 років); досвід роботи у внутрішньому або зовнішньому аудиті (0–2 роки, 2–5 роки, від 5 років)
Сертифікат	Обов'язкова / не обов'язкова	Сертифікат внутрішнього аудитора, виданий міністерством фінансів країни; міжнародно визнаний сертифікат (CIA, CGAP, CFSA, CISA, ACCA та ін.)
Відповідність вимогам державного службовця	Обов'язкова	Не можуть бути обраними або призначеними на посаду особи, які: – визнані недієздатними; – мають судимість, що є несумісною із зайняттям посади; – безпосередньо підпорядковані або підлеглі посадовим особам, які є їхніми близькими родичами; – в інших випадках, визначених законами

Складено за матеріалами офіційних веб-сайтів міністерств фінансів Албанії, Болгарії, Латвії, Македонії, Польщі, Словенії, Туреччини, Угорщини, Хорватії, Чорногорії, а також опубліковані дані по Великобританії, Нідерландах і Франції.

ти у підрозділі професійних бухгалтерів, випускників програм державного управління, бізнес-адміністрування, економістів, ІТ-аудиторів тощо[1]. Працюючи як стажери й асистенти, ці фахівці після набуття певного досвіду та складання іспиту на одержання сертифіката отримують право на зайняття посади.

Узагальнюючи викладене стосовно можливості його застосування під час підготовки вітчизняних нормативних документів для вирішення кадрових питань, визначимо кваліфікаційні вимоги до кандидата на посаду керівника ПВА:

– повна вища освіта економічного або юридичного напряму підготовки (освітньо-кваліфікаційний рівень магістра або спеціаліста);
– стаж роботи на керівних посадах на державній службі за фахом не менш як три–п'ять років.

Керуючись національними нормативними актами, доцільно розглянути питання про встановлення додаткової вимоги до кандидата на посаду керівника ПВА – обов'язкової післядипломної освіти у сфері державного управління за рівнем "магістр" із відповідною спеціалізацією або проходження професійної сертифікації з набуттям кваліфікації відповідного зразка (міжнародного чи національного).

Для працівників ПВА вважаємо обґрунтованою пропозицію щодо градації на посади головного та провідного внутрішнього аудитора з визначенням додаткових кваліфікаційних вимог для кожної з них. Мінімальною кваліфікаційною вимогою рекомендовано встановити лише наявність повної вищої освіти економічного або юридичного напряму за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра/спеціаліста.

З огляду на ситуацію у сфері УДФ в Україні, необхідно внормувати питання сертифікації внутрішніх аудиторів. Потрібно враховувати, що моделі такої сертифікації у більшості країн ЄС є дуже різноманітними, як стосовно вимог, котрі висуваються для обіймання певної посади у підрозділі, так і щодо видів сертифікатів.

Зокрема, у певних країнах (Албанія, Латвія, Нідерланди) поширена практика прийняття на посади внутрішніх аудиторів несертифікованих фахівців. Такі фахівці не мають права очолювати проведення внутрішнього аудиту та, відповідно, підписувати загальний аудиторський звіт, а можуть брати участь в аудиті та досліджувати окремі питання перевірки[2].

В Угорщині закон дозволяє займатися внутрішнім аудитом лише сертифікованим спеціалістам, які пройшли відповідне навчання й склали іспит. На обов'язковій сертифікації всіх посадових осіб, що проводять внутрішній аудит в органах дер-

---

[1] *Sterck M.* International audit trends in the public sector: a comparison of internal audit functions in the governments of six OECD countries finds similarities in legal requirements, organizational structure, and future challenges / M. Sterck, G. Bouckaert // Internal Auditor. – 2006. – Aug. – P. 49–53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.highbeam.com/doc/1G1-151039525.html.

[2] Звіт про виконання програми візиту делегації спеціалістів органів державної контрольно-ревізійної служби до Королівства Нідерландів на запрошення Національної академії фінансів та економіки Королівства Нідерландів (1–5 листопада 2010 р.) // Державна фінансова інспекція України. – 2010. – 5 листоп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/69072.

жавного сектору, наголошується й у законодавстві таких країн ЄС, як Болгарія, Польща і Хорватія.

В інших досліджуваних країнах є градація сертифікатів внутрішніх аудиторів державного сектору, що застосовується як можлива додаткова вимога для обіймання певної посади у підрозділі. Така практика діє, зокрема, у Латвії (сертифікати внутрішніх аудиторів державного сектору 1-го і 2-го рівнів)[1] та Туреччині (сертифікати від 1-го до 4-го рівня[2]), де внутрішній аудитор, котрий працює у державному секторі, за умов досягнення певного додаткового рівня знань і навичок отримує сертифікат вищого рівня. Це надає йому право обіймати вищу посаду в підрозділі, спонукає до постійного підвищення кваліфікації та підтримання компетентності, з огляду на професійну роль, яку він відіграє відповідно до професійних стандартів і з урахуванням реальних умов діяльності.

Перед складанням іспиту на отримання сертифіката внутрішнього аудитора державного сектору потенційні кандидати мають обов'язково пройти навчальні курси у відповідному навчальному центрі (наприклад, у Латвії, Туреччині та Угорщині) або самостійно за програмою, затвердженою міністерством фінансів.

Щодо фінансування сертифікації, то за рахунок держави оплачується лише навчання фахівців, терміни якого можуть суттєво різнитися. Так, у Туреччині він становить щонайменше 3 міс., у Хорватії – від 8 міс. до одного року. Європейські експерти вважають, що професіоналізму в роботі можна досягти не менше, ніж за два роки поєднання навчання й практичного досвіду.

У Програмному документі з внутрішнього аудиту в Європі[3] зазначено, що спеціалісти з внутрішнього аудиту повинні демонструвати наявність знань і навичок, підтримувати компетентність шляхом безперервного навчання, відповідати кодексу етики та дотримуватися високих професійних стандартів діяльності. З цією метою Європейська конфедерація Інституту внутрішніх аудиторів радить аудиторам, які працюють у державному секторі, здобувати статус сертифікованого внутрішнього аудитора шляхом отримання кваліфікації міжнародного зразка.

Серед профільних професійних міжнародних організацій, що займаються сертифікацією внутрішніх аудиторів, найавторитетніша – Міжнародний інститут внутрішніх аудиторів (The Institute of Internal Auditors, IIA). Він є піонером у розробленні та адмініструванні програм складання іспитів для набуття професійної сертифікації: "Сертифікований внутрішній аудитор" (Certified Internal Auditor, CIA). Починаючи з 1974 р., у світі вже налічується більше 100 тис. осіб, які отримали сертифікат CIA[4].

---

[1] Офіційний сайт Міністерства фінансів Латвії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fm.gov.lv.

[2] Офіційний сайт Координаційної ради з внутрішнього аудиту Міністерства фінансів Туреччини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.idkk.gov.tr.

[3] Internal Auditing in Europe: Position Paper / European Confederation of Institutes of Internal Auditing. – 2005. – Feb. – 56 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eciia.eu/system/files /Position_ECIIA_FINALE_FEV_2005.pdf.

[4] Elevate : Annual Report 2012 / The Institute of Internal Auditors [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://na.theiia.org/about-us/Pages/Annual-Report-Online-Version.aspx.

У Туреччині внутрішній аудитор, який має сертифікат IIA або інший міжнародно визнаний сертифікат, може лише прослухати навчальний курс із сертифікації без складання вступного іспиту[1].

Стосовно обов'язковості отримання претендентом на посаду сертифіката CIA, то в деяких країнах (зокрема у Польщі) для набуття права працювати в державній адміністрації необхідно пройти навчання і скласти іспити у місцевому відділенні IIA для отримання одного з міжнародних сертифікатів для внутрішніх аудиторів. Причому майбутні внутрішні аудитори державного і муніципального секторів Польщі сплачують за це самостійно, адже держава не забезпечує власної потреби у таких фахівцях[2].

Уряд кожної з досліджуваних країн на власний розсуд визначає порядок і процедури проведення іспиту на отримання сертифіката, питання й базові знання, якими має оволодіти претендент, відповідальні органи та порядок складання іспиту, види сертифікатів й умови їх подальшого підтвердження або анулювання. Водночас можна виокремити загальні аспекти, які доцільно розглянути під час запровадження механізмів сертифікації державних внутрішніх аудиторів в Україні й розроблення чи внесення змін до вітчизняних нормативних документів:

1) встановлення кваліфікаційних вимог до кандидатів на отримання сертифіката (до освіти, стажу, обов'язкового проходження навчання, додаткових знань тощо);
2) питання програми сертифікації, які мають охоплювати роль внутрішнього аудиту у розвитку системи ДВФК, узгодження із стандартами і правилами ЄС, стандарти, методологію і практику аудиту в державному секторі, стандарти управління ризиками, знання з бухгалтерського обліку, законодавчих актів країни;
3) складання іспиту у визначеному місці та в конкретний час, найчастіше двічі на рік;
4) проведення іспиту шляхом письмового тестування з наданням розгорнутих відповідей на питання (як правило, без використання ПК) або в усній формі (у цьому випадку іспит має передбачати презентацію результатів проведеного з навчальною метою внутрішнього аудиту);
5) визначення й нормативне закріплення складу екзаменаційної комісії;
6) визначення Міністерства фінансів України органом, відповідальним за сертифікацію;
7) встановлення умов успішно складеного іспиту для отримання сертифіката. Зазвичай необхідно набрати не менш як 60–75 % правильних відповідей на запитання тестів.

Досвід досліджуваних країн доводить, що наявність такої сертифікації є індикатором якості внутрішнього аудиту в державному секторі. Це передбачає, що внутрішні аудитори, які працюють у державному секторі, набули необхідних знань,

---

[1] Офіційний сайт Координаційної ради з внутрішнього аудиту Міністерства фінансів Туреччини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.idkk.gov.tr.

[2] *Чечуліна О. О.* Європейський досвід внутрішнього аудиту / О. О. Чечуліна // Фінансовий контроль. – 2011. – № 7. – С. 8.

інформації й інструментів, які вони можуть застосовувати на практиці та успішно реалізовувати свою компетентність у будь-якій бюджетній організації чи сфері діяльності без додаткової підготовки. Сертифікація – важливий крок у забезпеченні стійкої теоретичної бази знань.

Питання можливості проведення сертифікації державних внутрішніх аудиторів вивчалося Держфінінспекцією під час аналізу пропозицій ЦОВВ, за результатами якого було запропоновано замінити сертифікацію на норму попереднього оцінювання Держфінінспекцією фахового рівня кандидата на посаду керівника ПВА та його відповідності визначеним професійно-кваліфікаційним вимогам. Цю норму, яка аналогічна введеній для головних бухгалтерів бюджетних установ[1] чи керівників юридичних служб міністерств, інших ЦОВВ[2], внесено й до розпорядження Кабінету Міністрів України "Питання зміцнення фінансово-бюджетної дисципліни" від 19.01.2011 № 148-р[3].

На думку ЦПГ, питання сертифікації наразі в Україні методологічно не опрацьовано. Бракує також бюджетних коштів для запровадження національних сертифікатів державного внутрішнього аудитора, котрі, як засвідчує досвід країн ЄС, мають видаватись міністерством фінансів.

Зрозуміло, що жодне оцінювання Держфінінспекцією фахового рівня кандидата на посаду керівника ПВА не може замінити професійної сертифікації, підтвердженої одержанням національного або міжнародного сертифіката внутрішнього аудитора державного сектору. Враховуючи сучасний стан системи УДФ, сертифікацію потрібно запроваджувати поступово. Для цього на рівні органу державного сектору й у державі загалом повинна бути створена сучасна система набору й професійного розвитку державних внутрішніх аудиторів, стимулювання й підтвердження їх кваліфікації.

З огляду на ситуацію у сфері УДФ в Україні, вимога щодо обов'язковості сертифікації керівника ПВА має бути унормована на загальнодержавному рівні. Адже, як засвідчує досвід європейських країн, претендент на посаду, поряд із відповідністю визначеним кваліфікаційним вимогам, повинен мати сертифікат, який засвідчує наявність у нього необхідного рівня професійних знань та досвіду.

Таким чином, серед першорядних завдань із підтримання функції внутрішнього аудиту у структурі органів державного сектору можна визначити чітке планування й результативне використання бюджетних коштів на впровадження в середньостроковій перспективі стратегії забезпечення ПВА висококваліфікованими фахівцями. Така стратегія має спрямовуватися на професійний розвиток держав-

[1] Див.: Про затвердження Типового положення про бухгалтерську службу бюджетної установи : постанова Кабінету Міністрів України від 26.01.2011 № 59; Про затвердження Порядку погодження призначення на посаду та звільнення з посади головного бухгалтера бюджетної установи : наказ Міністерства фінансів України від 21.02.2011 № 214.

[2] Див.: Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації : постанова Кабінету Міністрів України від 26.01.2008 № 1040.

[3] Питання зміцнення фінансово-бюджетної дисципліни : розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.01.2011 № 148-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/148-2011-%D1%80.

них внутрішніх аудиторів, їх стимулювання й підтвердження кваліфікації, зокрема шляхом запровадження механізмів сертифікації.

Для постійного розвитку професії державного внутрішнього аудитора у центрі уваги має бути успішна реалізація ним компетентності під час роботи в державному органі завдяки безперервній підготовці й підвищенню кваліфікації. Тому розроблення відповідного стратегічного документа – вкрай важлива умова, без якої не можна забезпечити підготовку професійних державних внутрішніх аудиторів. Але, на нашу думку, такий документ має передбачати проведення заходів із навчання для персоналу ПВА як наступний етап розвитку професійних компетенцій, набутих молодими спеціалістами у ВНЗ під час фахової підготовки за освітньо-кваліфікаційним рівнем "магістр", з подальшим їх розширенням у межах системи сертифікації.

З огляду на п. 2.2 розділу ІІ Стандартів[1], згідно з якими "навчання та підвищення кваліфікації може здійснюватися шляхом направлення аудиторів до установ, які організовують та проводять навчальні заходи з державного управління та аудиту", до реалізації заходів із підготовки та підвищення кваліфікації фахівців із внутрішнього аудиту у системі Мінфіну може залучатись ДННУ "Академія фінансового управління".

Протягом тривалого часу науковці Академії вивчали прогресивний світовий досвід функціонування внутрішнього аудиту в державному секторі, зокрема в європейських країнах, важливий у контексті безперервного розвитку персоналу ПВА і підтримання його професійної компетентності. Отже, Академія має достатній досвід у проведенні заходів із підвищення кваліфікації у сфері державних фінансів, тому організація навчань з питань внутрішнього аудиту на базі Інституту післядипломної освіти Академії може надати істотну підтримку у розв'язанні проблем підготовки висококваліфікованих кадрів та запровадження в майбутньому сертифікації державних внутрішніх аудиторів для суб'єктів державного управління.

Реалізація на державному рівні заходів з підвищення кваліфікації та в подальшому запровадження сертифікації державних внутрішніх аудиторів сприятиме їх постійному професійному розвитку, що створить конкурентні засади відбору висококваліфікованих фахівців для сектору УДФ і забезпечить розвиток системи ДВФК в Україні.

11.4. ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИКОНАННЯ КОШТОРИСУ В БЮДЖЕТНИХ УСТАНОВАХ У КОНТЕКСТІ ПОБУДОВИ НАДІЙНОЇ СИСТЕМИ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ

Основні засади організації внутрішнього контролю в бюджетній сфері визначено ст. 26 Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс)[2]. Згідно з абзацом 2 ч. 3 цієї статті внутрішнім контролем є комплекс заходів, застосовуваних керівником для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних

[1] Стандарти внутрішнього аудиту : затв. наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11.

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

коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог до діяльності бюджетної установи та її підвідомчих установ.

Оцінювання ефективності функціонування системи внутрішнього контролю відповідно до п. 5 Порядку утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінет Міністрів України від 28.11.2011 № 1001[1], виконується ПВА бюджетної установи.

Зокрема, з огляду на п. 1.1 Стандартів діяльності з внутрішнього аудиту, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247[2], таке оцінювання здійснюється ними безпосередньо в ході внутрішнього аудиту ефективності, за результатами якого мають бути підготовлені відповідні висновки та рекомендації щодо функціонування системи внутрішнього контролю та її удосконалення.

Відповідальними за організацію та здійснення внутрішнього контролю в бюджетних установах згідно з ч. 3 ст. 26 Бюджетного кодексу України визначено їхніх керівників. При цьому такий контроль є невід'ємною складовою процесу управління, що, з-поміж іншого, передбачає розроблення загальних організаційно-правових засад діяльності установи, а отже, завдання з побудови системи контролю покладається також на інших її працівників.

Тобто в той час, як підрозділи внутрішнього аудиту здійснюють періодичне оцінювання діяльності установи під час планового та позапланового аудиту, керівники установи всіх рівнів відповідальності мають забезпечити постійний моніторинг управлінських процесів з метою генерування рішень щодо їх удосконалення та коригування відхилень.

Єдиним офіційним документом, що може допомогти керівнику установи в організації дієвої системи внутрішнього контролю, є Методичні рекомендації з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах, затверджені наказом Міністерства фінансів України від 14.09.2012 № 995[3] (далі – Методичні рекомендації з організації внутрішнього контролю).

Зокрема, згідно з преамбулою документа його розроблено для використання розпорядниками бюджетних коштів під час організації та здійснення внутрішньо-

---

[1] Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF.

[2] Стандарти внутрішнього аудиту : затв. наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11.

[3] Методичні рекомендації з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах: затв. наказом Міністерства фінансів України від 14.09.2012 № 995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=351955&cat_id=285157.

го контролю у своїх закладах та підвідомчих бюджетних установах з метою забезпечення реалізації норм ст. 26 Кодексу.

Досвід аудиторських перевірок свідчить про те, що Методичні рекомендації з організації внутрішнього контролю фактично є незатребуваними керівниками бюджетних установ для застосування в роботі. Значною мірою це пов'язано як із нерозумінням суті тлумачення поняття "внутрішній контроль", так і з браком навичок практичного застосування управлінського інструментарію, запропонованого цим документом.

Серед іншого об'єктивною причиною зазначеного є те, що в основу внутрішнього контролю як цілісної системи управління закладено малознайомий для керівників державного сектору управління інструмент – міжнародно прийняту модель внутрішнього контролю COSO. Зауважимо, що рішення про застосування цієї моделі прийнято урядом ще у 2005 р. під час схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158[1].

Модель внутрішнього контролю COSO складається з п'яти взаємозалежних компонентів: внутрішнє середовище, управління ризиками, заходи контролю, моніторинг та інформація і комунікації. Розглянемо можливості застосування деяких з цих компонентів у побудові системи внутрішнього контролю на прикладі конкретної робочої ситуації, що виникає в бюджетній установі при виконанні кошторису.

Непоодинокими є випадки, коли в процесі діяльності бюджетної установи в межах видатків, затверджених у кошторисі, змінюється потреба у придбанні певного товару (роботи, послуги).

Оскільки видатки згідно з вимогами бюджетного законодавства обґрунтовуються на етапі складання проекту кошторису, постає питання про необхідність внесення змін у розрахунки до кошторису (далі – розрахунки) за стабільності показників видатків самого кошторису. Це стосується всіх випадків, що потребують змін у структурі витрат, запланованих бюджетною установою у межах суми будь-якого КЕКВ кошторису.

Для того щоб прийняти правильне рішення, керівник бюджетної установи повинен ураховувати, що коли норми бюджетного законодавства не дають розуміння чіткого алгоритму дій, пріоритетом має бути мінімізація ризиків фінансових порушень та неефективного використання бюджетних коштів.

З аргументами на користь необхідності внесення змін у розрахунки до кошторису розібратися не важко, оскільки всі вони ґрунтуються на нормах Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 (далі – Порядок № 228)[2].

---

[1] Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=158-2005-%F0.

[2] Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ : постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF.

У табл. 11.3 проаналізовано всі норми Порядку № 228, в яких є згадки про розрахунки та котрі стосуються внесення змін до кошторису. Окремими з них керуються розпорядники бюджетних коштів, ухвалюючи рішення про внесення змін до розрахунків. На ті самі норми у разі невнесення бюджетною установою змін до розрахунків можуть посилатись органи державного фінансового контролю для обґрунтування висновків негативного характеру стосовно використання бюджетних коштів.

Таблиця 11.3

Аналіз норм щодо розрахунків до кошторису бюджетних установ

Норми Порядку № 228, що стосуються розрахунків до кошторису	Стисла характеристика
Загальні положення	
Абз. 7 п. 2 Порядку: Розрахунки, які обґрунтовують показники видатків бюджету або надання кредитів з бюджету, що включаються до проекту кошторису, є невід'ємною частиною кошторису	Визначає статус розрахунків до кошторису як документа, що застосовується в процесі виконання бюджету
Порядок складання проектів кошторисів	
П.22 Порядку: Показники видатків бюджету та надання кредитів з бюджету, що включаються до проекту кошторису, повинні бути обґрунтовані відповідними розрахунками за кожним кодом економічної класифікації видатків або класифікації кредитування бюджету і деталізовані за видами та кількістю товарів (робіт, послуг) із зазначенням вартості за одиницю	Конкретизує структуру подання інформації у розрахунках до кошторису
Порядок розгляду і затвердження кошторисів	
Витяг з п. 29 Порядку: Головні розпорядники під час розгляду проектів кошторисів… зобов'язані: … не допускати прийняття в кошторисах сум, не підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями	Встановлює обов'язковість складання розрахунків до всіх без винятку показників проектів кошторису
Основні вимоги щодо виконання кошторису	
Витяг з абз. 5 п. 43 Порядку: До кошторисів додаються детальні розрахунки за КЕКВК 1160 "Оплата комунальних послуг та енергоносіїв" на підставі затверджених в установленому порядку лімітів"	Встановлює обов'язковість підтвердження розрахунками показників кошторису за конкретним видом видатків
Витяг з п. 47 Порядку: Зміни до кошторису… вносяться у разі: … Зміни до кошторису… вносяться після внесення змін до розпису відповідного бюджету… У разі внесення змін до кошторису… складаються відповідні довідки, які затверджуються і виконуються у тому ж порядку, що і кошториси…	Визначає підстави внесення змін до кошторису та порядок їх здійснення

Складено за: Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ : постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF.

Інформація табл. 11.3 щодо аналізу зазначених норм законодавства не дає можливості беззаперечно прийняти позицію стосовно наявності у законодавстві вимог про обов'язковість внесення змін до розрахунків за відсутності підстав внесення змін до самого кошторису. Аргументи у цьому випадку такі:

1. Норми п. 2, 22 і 29 визначають порядок дій на стадіях складання, розгляду й затвердження проектів кошторисів, а отже, не стосуються процедур, які розпоряднику бюджетних коштів необхідно здійснювати на стадії виконання (після складання розрахунків та затвердження кошторису).

2. Застосування норми абзацу 5 п. 43 (щодо оплати видатків на сплату комунальних послуг та енергоносіїв) як аналогії до інших показників має певні застереження. По-перше, норма застаріла і не відповідає чинній економічній класифікації видатків бюджету (згідно з наказом Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11[1] вказані видатки обліковуються за КЕКВ 2270). По-друге, хоча вона внесена до розділу "Основні вимоги щодо виконання кошторису", знову-таки йдеться про затвердження кошторису.

3. У розділі Порядку № 228 "Основні вимоги щодо виконання кошторису" (у тому числі в п. 47) за наявності підстав для внесення змін до кошторисів немає норм, що визначають підстави для внесення змін у розрахунки до них.

4. Беручи до уваги перелік бюджетних правопорушень, визначений ст. 116 Кодексу, невнесення змін до розрахунків не визнається порушенням бюджетного законодавства. Нецільовим використанням бюджетних коштів вважається витрачання їх на цілі, що не відповідають бюджетним асигнуванням, які встановлюються кошторисом, а не розрахунками до нього (абз. 4 ст. 119 та ч. 1 ст. 48 Кодексу).

Оскільки у бюджетному законодавстві немає підтвердження обов'язковості внесення змін у розрахунки до кошторису для всебічного вивчення проблеми, логічно визначити мету їх застосування.

Так, на етапі складання проекту кошторису згідно з абз. 7 п. 2 Порядку № 228 розрахунки повинні обґрунтовувати показники видатків бюджету або надання кредитів із бюджету. У свою чергу, не повинно виникнути жодних дискусій стосовно того, що при виконанні кошторису розрахунки можуть забезпечити додатковий контроль за використанням бюджетних коштів.

Проаналізуємо контрольні повноваження учасників бюджетного процесу на стадії виконання кошторису після його складання та затвердження (табл. 11.4).

Дані табл. 11.4 дають змогу зробити низку корисних висновків для прийняття правильного рішення щодо розв'язання проблеми.

По-перше, на етапі виконання кошторису розрахунки до нього фактично використовуються лише самим розпорядником бюджетних коштів, а отже, внесення до них змін можливе в межах реалізації заходів внутрішнього контролю бюджетної установи. У цьому контексті варто згадати, що саме розпорядники бюджетних коштів в особі їхніх керівників відповідальні за організацію та забезпечення здійснення внутрішнього контролю у бюджетних установах.

---

[1] Економічна класифікація видатків бюджету : затв. наказом Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=356065&cat_id=355990.

Таблиця 11.4

Учасники бюджетного процесу та їх повноваження щодо здійснення контролю за виконанням кошторису бюджетних установ

Учасники бюджетного процесу та їх повноваження щодо контролю за виконанням кошторису	Коментар стосовно застосування при контролі розрахунків до кошторису
Головні розпорядники бюджетних коштів (п. 9 ч. 5 ст. 22 Бюджетного кодексу) здійснюють внутрішній контроль за витрачанням розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня бюджетних коштів	Згідно з абз. 2 ч. 3 ст. 26 Кодексу внутрішнім контролем є комплекс заходів, що застосовуються для забезпечення дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів підвідомчою установою. Ці повноваження дають можливість встановити вимоги щодо коригування розпорядниками нижчого рівня змін до розрахунків
Органи Державної казначейської служби України (п. 4 і 5 ч. 1 ст. 112 Бюджетного кодексу) контролюють відповідність взятих бюджетних зобов'язань і платежів відповідним бюджетним асигнуванням	Бюджетні асигнування встановлюються кошторисом. У листі від 01.10.2009 № 15-06/2447-16408[1] Державне казначейство України підтвердило, що не контролює відповідність даних, які містяться у кошторисах, показникам розрахунків до кошторисів; отже, при наданні розпорядниками бюджетних коштів кошторисів та змін до них розрахунки його органам не подаються (усувається і питання щодо надання змін до розрахунків)
Органи державного фінансового контролю (п. 1, 4 і 6 ч. 1 ст. 113 Бюджетного кодексу) здійснюють контроль за цільовим та ефективним використанням коштів, відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням та станом внутрішнього контролю	Для контролю за дотриманням бюджетних асигнувань, як зазначалося, розрахунки до кошторису не потрібні. Водночас ефективність використання коштів може бути ув'язана з детальним плануванням витрат у межах виділених бюджетних асигнувань, що забезпечується заходами внутрішнього контролю

Складено за: Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.

Крім того, контроль за дотриманням бюджетного законодавства, з-поміж іншого, згідно із п. 3 ч. 1 ст. 26 Кодексу має забезпечити економію бюджетних коштів. У такому разі наявність актуальних протягом певного періоду та обґрунтованих розрахунків у бюджетній установі є важливим чинником досягнення цієї мети.

По-друге, попри відсутність у бюджетному законодавстві норм, що прямо відносять розрахунки до предмета контролю за виконанням кошторису з боку органів державного фінансового контролю, зовнішній контроль можливий, зокрема, коли його об'єктом визначено систему внутрішнього контролю бюджетної установи або ефективність використання бюджетних коштів.

Обґрунтуванням останнього твердження є те, що економія бюджетних коштів з огляду на п. 6 ч. 1 ст. 7 Кодексу взаємопов'язана з категорією ефективності, яка забезпечується досягненням цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів.

Підсумовуючи, можна констатувати, що внесення змін у розрахунки до кошторису та, як наслідок, забезпечення витрачання коштів відповідно до їх показників,

безперечно, є плюсом під час оцінювання системи внутрішнього контролю установи, оскільки дає можливість мінімізувати ризики неекономного використання коштів.

З огляду на це доцільно застосувати такий важливий компонент моделі внутрішнього контролю COSO, як управління ризиками, котрий згідно із п. 3.1 Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю передбачає ідентифікацію, оцінювання та визначення способів реагування на ризики й заходи контролю з метою попередження або зменшення їхнього негативного впливу на досягнення установою певної мети.

Ідентифікація ризику (визначення та класифікація) полягає у встановленні ймовірності події, яка може негативно вплинути на здатність установи досягнути цілі, пов'язаної із забезпеченням економного та ефективного використання бюджетних коштів.

Згідно із запропонованою в Методичних рекомендаціях з організації внутрішнього контролю класифікацією відповідні ризики за відсутності норм, що встановлюють обов'язковість внесення змін до розрахунків, слід віднести до внутрішніх нормативно-правових, оскільки не здійснюється належної регламентації процесів в установі.

На наступному етапі для визначення адекватного способу реагування на ризик і вжиття заходів контролю щодо попередження або зменшення його негативного впливу на досягнення мети оцінюється ризик за критеріями ймовірності його виникнення та суттєвості впливу на можливість виконання визначеного завдання (пп. 3.1.2 Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю).

У табл. 11.5 наведено інформацію щодо способів реагування на попередньо ідентифіковані та оцінені ризики.

Бюджетна установа не може відмовитися від виконання кошторису, оскільки саме цим забезпечується її функціонування й саме їй належать повноваження на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів відповідно до бюджетного асигнування, тому, такі способи реагування на ризики, як їх уникнення або розподіл, вочевидь не беруться до уваги.

Неприпустиме також прийняття ризику неекономного або неефективного використання бюджетних ресурсів унаслідок відсутності розрахунків, які, по суті, є детальним планом витрачання коштів. По-перше, забезпечення використання коштів відповідно до вказаних критеріїв – це вимога закону (п. 3 ч. 1 ст. 26 Кодексу), а по-друге, заходи контролю з мінімізації внутрішніх нормативно-правових ризиків не є витратними та не потребують багато часу для їх запровадження.

Таким чином, єдиним правильним рішенням буде зменшення ризику шляхом запровадження постійно діючої інструкції або регламенту, що затверджується внутрішнім розпорядчим актом установи. Йдеться про необхідність формалізації процесів, адже при організації системи внутрішнього контролю діє принцип: якщо процедура контролю не прописана – її не існує.

На цій стадії розв'язання проблеми потрібно переходити до застосування наступного компонента COSO, тобто визначатись із заходами (механізмами) контролю. Відповідно до п. 4.1 Методичних рекомендацій з організації внутрішнього

Таблиця 11.5

Класифікація способів реагування на ризики

Спосіб	Суть способу	Коментар щодо застосування способу
Зменшення ризиків	Вжиття заходів, спрямованих на мінімізацію ймовірності виникнення ризиків та/або зменшення їх впливу на діяльність установи	Найпоширеніший спосіб реагування на ризики, які з огляду на специфіку діяльності установи є невід'ємною складовою певних операцій та процесів. Спосіб потребує постійного контролю з метою відстеження ефективності вжитих заходів
Прийняття ризиків	Відмова від вжиття жодних заходів щодо ризиків	Спосіб доцільно обрати, коли вплив ризиків на діяльність установи незначний; заходи контролю потребують надто високих витрат (є неприйнятними) або немає дієвих заходів щодо мінімізації ризиків
Розділення ризиків	Прийняття рішення про поділ ризиків між установою та сторонньою організацією або перенесення до її сфери відповідальності частини ризиків	Спосіб допомагає зменшити ймовірність настання наслідків або мінімізувати вплив ризиків на діяльність установи. Можливе застосування, коли йдеться про усунення фінансових ризиків втрати активів
Уникнення ризиків	Припинення або призупинення діяльності (операції, процесу), в ході якої виникають ризики	Спосіб з огляду на законодавчу регламентацію діяльності бюджетних установ практично незатребуваний у державному секторі. Проте може бути застосований за результатами аналізу досягнення цілей бюджетних програм (визначення доцільності фінансування певних напрямів діяльності)

Складено за: Методичні рекомендації з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах: затв. наказом Міністерства фінансів України від 14.09.2012 № 995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=351955&cat_id=285157.

контролю такими заходами є сукупність запроваджених в установі управлінських дій (правил і процедур) з метою впливу на ризики та досягнення її цілей (мети).

За класифікацією внутрішнього контролю, запропонованою у Керівних принципах стандартів внутрішнього контролю, що прийняті Виконавчим комітетом Міжнародної організації Вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI)[1], відповідно до виконуваних функцій він поділяється на такі категорії:

– попереджувальний, спрямований на зменшення ймовірності виникнення ризиків (попередження помилок), що ґрунтується на запровадженні превентивних заходів;

[1] Керівні принципи стандартів внутрішнього контролю // Керівні принципи аудиту державних фінансів : зб. базових документів INTOSAI – Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів. – К., 2003. – С. 80–99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.undp.org.ua/files/ua_80742audit.pdf.

– виявляючий, котрий має на меті встановлення відхилень та ґрунтується на фіскальних заходах;
– виправний, скерований на коригування небажаних результатів, зокрема повернення втрачених ресурсів;
– змінюючий, спрямований на внесення змін до функціонування системи внутрішнього контролю, передбачає введення нових, досконаліших видів контролю.

Формалізація процесу внесення змін до розрахунків, що забезпечує виконання кошторису згідно з певним внутрішнім планом використання коштів, є заходом попереджувального контролю, оскільки спрямована на зменшення ризиків досягнення економії та ефективності бюджетних коштів.

Обов'язковість внесення змін до розрахунків є лише одним із можливих варіантів вибору заходів контролю, мета яких – забезпечення достатньої впевненості керівництва бюджетної установи у тому, що всі видатки заплановані, завдяки чому ризики неекономного використання коштів мінімальні. Як особа, відповідальна за функціонування системи внутрішнього контролю, керівник має самостійно обирати заходи для забезпечення її надійності.

Проте слід враховувати окремі обов'язкові вимоги, які висуває до впроваджуваних заходів контролю практика застосування моделі COSO. Зокрема, для забезпечення очікуваного результату заходи контролю за силою впливу повинні бути адекватними ризику (ґрунтуватись на результатах його оцінювання), а їх застосування має бути послідовним незалежно від зміни керівництва або інших негативних для діяльності установи чинників[1].

Наприклад, як альтернатива внесенню змін до розрахунків у внутрішніх розпорядчих актах бюджетної установи може бути встановлено, що окремі передбачені розрахунками витрати здійснюються лише за умови позитивного висновку щодо їхньої доцільності з боку відповідальних служб.

Водночас регламентація питання обов'язковості внесення змін до розрахунків у цьому разі все ж є найприйнятнішим способом забезпечення контролю, оскільки:
– паралельно виникає необхідність підготовки змін до річного плану закупівель (як і до будь-якого плану), додаток котрого згідно з Інструкцією щодо заповнення форми річного плану закупівель, що здійснюються без проведення процедур закупівель[2], містить також закупівлі, очікувана вартість яких за законом не потребує проведення торгів;
– з поля зору контролю не випадають видатки, що не вказуються у річному плані закупівель (наприклад, оплата праці);
– бюджетним законодавством передбачено певні вимоги до форми обґрунтування показників кошторису, зокрема у розрахунках обов'язково вказуються вид та кількість товару (роботи, послуги) із зазначенням вартості за одиницю.

[1] Внутрішній контроль та аудит у секторі державного управління України та європейський досвід: навч. посіб. / П. П. Андрєєв, О. О. Чечуліна, Л. В. Гізатуліна та ін. – К. : Кафедра, 2011. – С. 32.

[2] Інструкція щодо заповнення форми річного плану закупівель, що здійснюються без проведення процедур закупівель : затв. наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 15.09.2014 № 1106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1241-14.

Таким чином, при виборі попереджувального заходу контролю з огляду на обставини обирається найприйнятніший спосіб реагування на ризики.

На цьому етапі розв'язання проблеми можуть виникнути справедливі застереження щодо ймовірності значного обсягу дрібної паперової роботи, зумовленої істотним обсягом фінансування та неможливістю передбачити всі потенційні відхилення у планах діяльності на рік уперед. Проте модель системи внутрішнього контролю має інструментарій, що усуває такий недолік, надаючи можливість обрати засіб контролю, який точно відповідатиме вимогам адекватності. Йдеться про оцінювання ризиків – процес, який є складовою компонента управління ризиками.

У цьому випадку оцінювання ризиків в умовах зміни планів використання бюджетних коштів можливе залежно від цільового призначення видатків, у межах яких зникла потреба у певних закупівлях (інших витратах), та суми видатків, що передбачались на певні цілі. Приклад моделювання ситуацій, які мають бути оцінені за критеріями впливу ризиків на досягнення цілі та ймовірності їх виникнення, наведено у табл. 11.6.

Таблиця 11.6

Модель оцінювання ризиків неекономного використання коштів відповідно до критеріїв впливу та ймовірності виникнення

ВПЛИВ	**Високий**	***Межі суми видатків***	Середні ризики	***Високі ризики***	***Високі ризики***
	Середній		Низькі ризики	Середні ризики	***Високі ризики***
	Низький		Низькі ризики	Низькі ризики	Середні ризики
			Найменування видатків за КЕКВ		
			Висока	**Середня**	**Низька**
	ЙМОВІРНІСТЬ				

Складено за: Внутрішній контроль та аудит у секторі державного управління України та європейський досвід : навч. посіб. / П. П. Андрєєв, О. О. Чечуліна, Л. В. Гізатуліна та ін. – К. : Кафедра, 2011. – С. 28.

Як зазначено, ця матриця є моделлю оцінювання ризиків, і вибір граничних сум видатків, які по-різному впливають на досягнення економії коштів, та ранжування видатків згідно з їхнім цільовим призначенням (за КЕКВ) залежно від імовірності марнотратства за певними статтями належить до компетенції відповідних фінансово-бухгалтерських служб установи. Крім того, модель допускає ускладнення під потреби контролю (удосконалення), зокрема у разі необхідності показники горизонтальної шкали (ймовірність) можуть бути деталізовані за конкретними видами товарів, робіт та послуг.

На підставі оцінювання ризиків керівник установи приймає остаточне рішення про застосування різних заходів контролю, наприклад:

– високі ризики: обов'язкове затвердження змін до розрахунків (планів закупівель) та здійснення видатків відповідно до таких змін;

– середні ризики: здійснення видатків, не передбачених розрахунками, за умови письмового висновку щодо їхньої доцільності з боку відповідальних служб;

– низькі ризики: не вживаються заходи контролю (ризики приймаються).

Останній спосіб реагування на ризики, безпечне застосування якого залежить від обґрунтованого визначення граничної межі видатків (низький вплив), дасть змогу проводити оперативне фінансування потреб бюджетної установи без внесення змін до розрахунків (закупівля дрібного інвентарю, незначних обсягів канцелярських товарів). Відповідальність за зважування таких ризиків та їх контроль покладається на керівництво установи та фінансово-бухгалтерські служби.

Отже, чинне законодавство не передбачає внесення змін до розрахунків у кошторис, як і не вимагає дотримання їх показників при взятті бюджетних зобов'язань та здійсненні платежів. Водночас формалізація цього процесу надасть керівництву установи впевненість, що взяття бюджетних зобов'язань та здійснення платежів протягом бюджетного періоду обґрунтовуються відповідними розрахунками, а ризики марнотратства зведені до мінімуму.

11.5. РОЗВИТОК МЕТОДОЛОГІЇ КОНТРОЛЮ ДІЯЛЬНОСТІ БЮДЖЕТНИХ УСТАНОВ НА ОСНОВІ ОЦІНКИ РИЗИКІВ

Останніми роками у контексті підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС[1] актуалізувалися питання вдосконалення системи управління державними фінансами загалом і побудови надійних систем внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту як складових такої системи. З метою визначення конкретного плану дій із розвитку складових системи УДФ за результатами активної співпраці протягом І півріччя 2013 р. з представниками програми SIGMA[2] було розроблено та затверджено Стратегію розвитку системи управління державними фінансами[3] (далі – Стратегія). Після її прийняття триває подальша робота з місією експертів програми SIGMA, спрямована на вдосконалення Плану заходів щодо реалізації Стратегії.

З огляду на положення Угоди про асоціацію з ЄС і Стратегії, виникає питання, яке місце в системі контролю державних фінансів відводиться інспектуванню. На думку представників ЄС, відповідь проста: як один із видів контролю воно має бути реформоване. Адже, як зазначено в Довідковій інформації проекту SIGMA стосовно розділів Плану дій за Стратегією (травень 2014 р.), у зв'язку з розвитком внутрішнього аудиту є необхідність модернізації підходів до фінансової інспекції

[1] Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом // Урядовий портал. – 2014. – 23 груд. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246581344.

[2] Програма підтримки зусиль з покращення врядування та менеджменту (Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA) – спільна ініціатива Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та Європейського Союзу (ЄС).

[3] Стратегія розвитку системи управління державними фінансами : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1 %80.

шляхом створення нової Агенції фінансових розслідувань. Утім, за поточної непростої економічної та політичної ситуації обидві функції є надзвичайно важливими.

Як доводить досвід Австрії, Білорусі, Великобританії, Грузії, Італії, Казахстану, Киргизстану, США, Франції, Швеції, утворення Служби фінансової розвідки можливе за наявності надійних систем внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю. Проте в деяких країнах СНД, таких як Молдова, Росія, Узбекистан, продовжують функціонувати органи на кшталт Державної фінансової інспекції, що пояснюється реалізацією реформ у системі як зовнішнього, так і внутрішнього державного фінансового контролю.

Оскільки в Україні нині також триває реформування цих систем, то питання утворення Служби фінансової розвідки втрачає актуальність. Адже система ДВФК має безліч проблем і не функціонує належним чином. Основними проблемами є:

– відсутність належного нормативно-правового і методологічного забезпечення у сфері державного внутрішнього фінансового контролю;
– функціонування Центрального підрозділу гармонізації (нещодавно перейменованого в Управління гармонізації державного внутрішнього фінансового контролю) у структурі Державної фінансової інспекції України, що суперечить практиці ЄС;
– відсутність зрозумілих і прозорих схем підзвітності, що провокує низьку відповідальність керівників за неналежне управління державними фінансами, неналежний стан упровадження системи внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в системі відповідних міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;
– недостатність кадрового забезпечення;
– брак координації заходів у сфері ДВФК із заходами щодо розвитку інших складових системи управління державними фінансами.

Таким чином, для побудови ефективної вітчизняної системи ДВФК необхідно вирішити згадані проблемні питання й адаптувати провідну міжнародну практику побудови та функціонування такої системи шляхом її організації на підставі удосконаленої моделі COSO ERM.

Розглянемо переваги моделі COSO ERM над моделлю COSO. Розробником цих моделей є Комітет спонсорських організацій Комісії Тредвея (COSO), місія якого полягає в забезпеченні інтелектуального лідерства шляхом розроблення керівництв з управління ризиками підприємства, внутрішнього контролю та протидії шахрайству, спрямованих на поліпшення роботи організації та управління нею, а також зменшення ступеня шахрайства в організаціях.

Внутрішній контроль – це процес, здійснюваний радою директорів суб'єкта господарювання, менеджментом та іншими співробітниками, спрямований на забезпечення належної впевненості стосовно досягнення цілей виконуваних операцій, звітності та дотримання положень нормативно-правових актів (відповідності)[1]. Внутрішній контроль складається з п'яти компонентів: контрольне середо-

[1] Internal Control – Integrated Framework : Executive Summary // Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. – 2013. – May [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coso.org/documents/990025P_Executive_Summary_final_may20_e.pdf.

вище, оцінка ризику, контрольна діяльність, інформація та комунікація, моніторинг. Ця модель системи внутрішнього контролю є найпростішою та має назву модель COSO, або COSO I.

Модель COSO відображає прямий зв'язок між цілями, яких намагається досягти організація, і компонентами її внутрішнього контролю та організаційною структурою (рис. 11.4). Три категорії цілей (операції, звітність та відповідність) відображені на верхній грані куба. П'ять компонентів внутрішнього контролю представлені рядками на передній грані куба. Організаційна структура організації займає бокову грань.

Уперше праця COSO "Внутрішній контроль – інтегрована основа" була опублікована в 1992 р., і наведена в ній модель стала підґрунтям для побудови системи внутрішнього контролю багатьох значних за розміром компаній.

Проте банкрутство аудиторської фірми "Артур Андерсен" внаслідок гучних подій 2001–2002 рр., перетворення "п'ятірки" аудиторських компаній на "четвірку" ("Делойт енд Туш", "Ернст енд Янг", КПМГ, "Прайс Уотерхауз Куперс") зумовили необхідність посилення корпоративного управління, зокрема шляхом побудови нової методологічної бази, яка зосереджувала б увагу на оцінюванні ризику як компонента внутрішнього контролю.

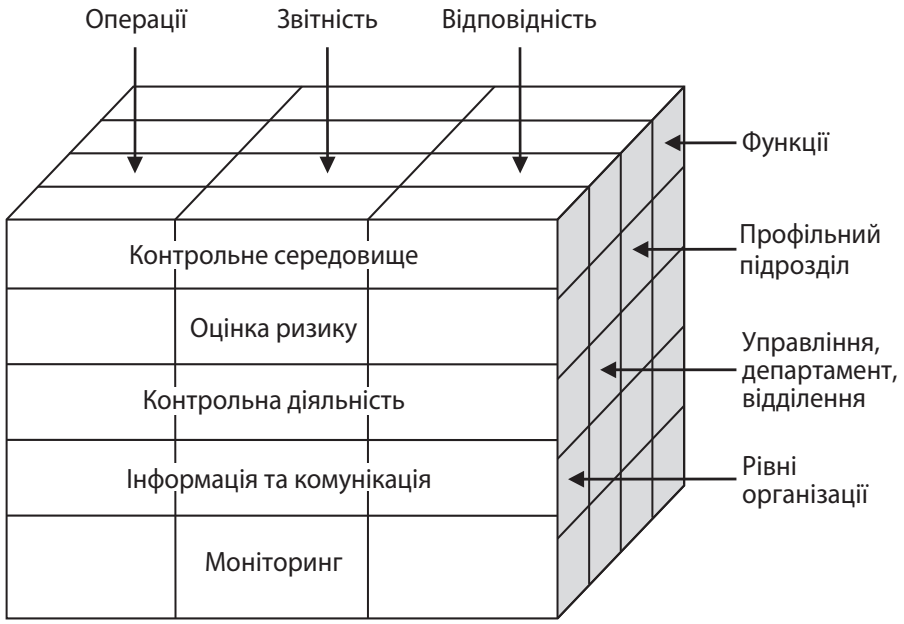


Рис. 11.4. **Модель побудови внутрішнього контролю COSO**

Джерело: Internal Control – Integrated Framework : Executive Summary // Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. – 2013. – May [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coso.org/documents/990025P_Executive_Summary_final_may20_e.pdf.

У зв'язку із цим у вересні 2004 р. COSO розробив документ "Концептуальні основи управління ризиками організації"[1]. Витримавши перевірку часом, ця праця стала загальноприйнятим стандартом для великих компаній, які прагнуть посилити та розширити процес управління ризиками.

Управління ризиками організації – процес, що здійснюється радою директорів, менеджерами та іншими співробітниками, який розпочинається з розроблення стратегії й стосується всієї діяльності. Він націлений на визначення обставин, які можуть впливати на організацію й управління, пов'язаним з ризиком, а також на контроль того, щоб не був перевищений допустимий ризик організації і надавалася розумна гарантія досягнення її цілей[2].

Як результат, модель побудови внутрішнього контролю COSO була дещо розширена з п'яти до восьми компонентів і отримала назву COSO ERM (або COSO II). Компонентами внутрішнього контролю стали внутрішнє середовище, постановка цілей, визначення подій, оцінка ризиків, реакція на ризик, засоби контролю, інформація і комунікація, моніторинг.

Є прямий взаємозв'язок між цілями організації і компонентами процесу управління ризиками, які являють собою дії, необхідні для їх досягнення. Цей взаємозв'язок відображено на тривимірній матриці, що має форму куба. Чотири категорії цілей – стратегічні, операційні, цілі у сфері підготовки звітності та дотримання законодавства – наведені на верхній грані куба, вісім компонентів – горизонтальними рядами, а підрозділи організації – вертикальними рядами[3] (рис. 11.5).

Моделі COSO і COSO ERM, розроблені для корпоративного сектору, було покладено в основу стандартів INTOSAI, адже держава може прирівнюватися до значної за розміром корпоративної організації.

Стандарти INTOSAI – Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI) – містять, зокрема, Керівництва щодо належного управління (INTOSAI GOV), які поділяються на керівництва з внутрішнього контролю та стандарти бухгалтерського обліку.

Керівництво зі стандартів внутрішнього контролю для державного сектору (INTOSAI GOV 9100) в основу побудови системи внутрішнього контролю пропонує покласти п'ять елементів моделі COSO. Проте з метою розширення сучасних уявлень про ризик-менеджмент у державному секторі, як це зроблено в межах моделі COSO ERM, INTOSAI розробила Керівництво зі стандартів внутрішнього контролю для державного сектору – додаткова інформація з управління ризиками організації (INTOSAI GOV 9130[4]), котре передбачає побудову системи внутріш-

---

[1] Управление рисками организаций: Интегрированная модель : Краткое изложение. Концептуальные основы / Комитет спонсорских организаций Комиссии Тредвея. – 2004. – Сент. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coso.org/documents/coso_ERM_ExecutiveSummary_Russian.pdf.

[2] Там же.

[3] Там же.

[4] INTOSAI GOV 9130 "Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector – Further Information on Entity Risk Management" / Approved at XIXth Congress of INTOSAI, Mexico, 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.issai.org/media/13341/intosai_gov_9130_e.pdf.

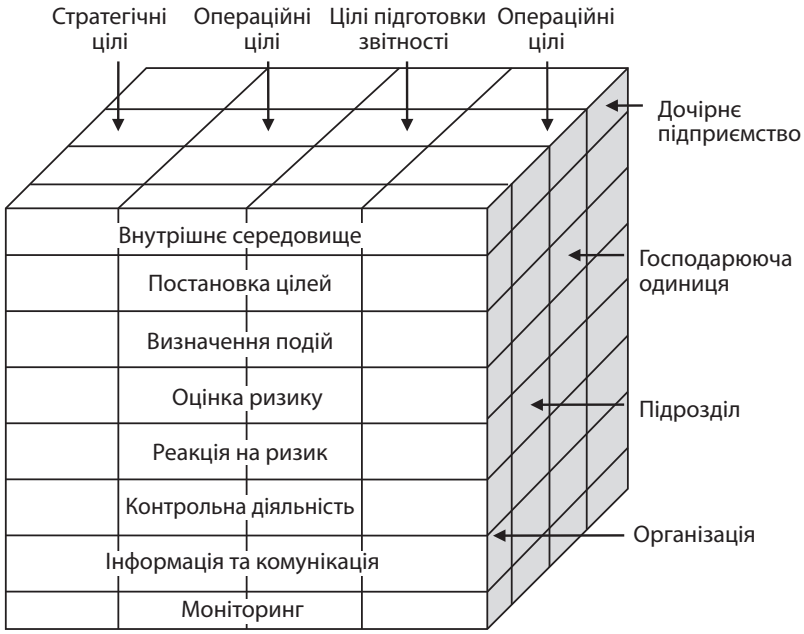


Рис. 11.5. **Модель побудови внутрішнього контролю COSO ERM***

* Internal Control – Integrated Framework : Executive Summary // Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. – 2013. – May [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coso.org/documents/990025P_Executive_Summary_final_may20_e.pdf.

Джерело: Управление рисками организаций: Интегрированная модель : Краткое изложение. Концептуальные основы / Комитет спонсорских организаций Комиссии Тредвея. – 2004. – Сент. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coso.org/documents/coso_ERM_ExecutiveSummary_Russian.pdf.

нього контролю, спрямованого на управління ризиками, тобто на підставі моделі COSO ERM.

Саме остання модель системи внутрішнього контролю спрацьовує насамперед на попередження неефективного використання бюджетних коштів, учинення шахрайських дій, зловживань, корупції тощо. Тому вона вважається провідною і бажаною до імплементації країнами, які прагнуть увійти до ЄС.

Першим компонентом згідно з INTOSAI GOV 9130 є ризик-середовище (відповідає компоненту моделі COSO ERM "внутрішнє середовище") – середовище організації, що впливає на розуміння ризику працівниками і є підґрунтям для всіх інших компонентів управління ризиками, забезпечуючи певний рівень дисципліни й структуру. Другий – постановка цілей. Цілі визначаються на стратегічному рівні, створюючи базис для операцій, звітності та завдань із відповідності нижчого рівня.

Наступним компонентом є визначення подій. Керівництво установи встановлює потенційні події, які можуть вплинути на діяльність установи.

Ще один компонент – оцінка ризиків, котра дає установі можливість визначити, якою мірою потенційні події можуть вплинути на досягнення цілей. Керівництво має оцінити події з двох позицій – впливу та ймовірності, використовуючи поєднання кількісних і якісних методів. Позитивні й негативні наслідки подій можуть оцінюватися індивідуально або за категоріями впливу на установу.

Реакція на ризик – на підставі оцінювання відповідних ризиків керівництво вживає заходи реагування (передача ризику, обробка ризику, припинення діяльності й сприйняття ризику). При визначенні цих заходів керівництво оцінює можливість і вплив, а також витрати і вигоди кожного заходу з метою відбору такого, який був би в межах допустимого ризику. Керівництво має визначити будь-які наявні можливості й розробити для установи портфель ризиків.

Контрольна діяльність – політика і процедури, які гарантують, що вживаються заходи керівництва у відповідь на ризики. Така діяльність стосується організації загалом: усіх рівнів і функцій.

Процес управління ризиками потребує широкого спектра інформації та комунікації. Інформація дає установі можливість встановити, чи перебуває її діяльність в межах допустимого ризику, комунікація – поширити корпоративну культуру в організації.

Моніторинг передбачає поточне оцінювання функціонування компонентів системи внутрішнього контролю з метою вчасного коригування політики установи щодо управління ризиками[1].

У зв'язку з посиленням актуальності питань управління ризиками в організації для внутрішніх аудиторів, які оцінюють системи управління ризиками, Інститут внутрішніх аудиторів запровадив додаткову сертифікацію "сертифікований спеціаліст з оцінки ризик-менеджменту" (The Certification in Risk Management Assurance, CRMA). Програма розроблена з метою надання аудиторам та іншим фахівцям, пов'язаним із оцінюванням ризик-менеджменту, можливості продемонструвати свою кваліфікацію у сфері надання консультацій та оцінки аудиторським комітетам і керівництву компанії стосовно наявності й ефективності процесів управління ризиками та корпоративного управління в організаціях[2].

В Україні Концепцією розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року[3] в основу побудови системи внутрішнього контролю покладено модель COSO. Проте модель COSO ERM є оптимальнішою, адже спрямована на управління ризиками, що забезпечує поточне коригування діяльності установи з метою досягнення цілей її діяльності в найбільш економний та ефектив-

[1] INTOSAI GOV 9130 "Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector – Further Information on Entity Risk Management" / Approved at XIXth Congress of INTOSAI, Mexico, 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.issai.org/media/13341/intosai_gov_9130_e.pdf.

[2] Справочник кандидата // The Institute of Internal Auditors [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.iia-ru.ru/files/documents_open/CIA_handbook_25_05_12.pdf.

[3] Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158-р [Електроннийресурс].–Режимдоступу:http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=158-2005-%F0.

ний спосіб. Процес переходу від однієї моделі до іншої непростий і потребує не лише зміни нормативно-правового забезпечення, а й проведення циклу навчань працівників бюджетних установ компонентам моделі COSO ERM задля усвідомлення ними процесу управління ризиками та важливості його застосування в державному секторі.

На відміну від внутрішнього фінансового контролю, діяльність з фінансового інспектування не регулюється міжнародними стандартами і до моделі ДВФК ЄС не входить. Проте однією з його головних переваг є підзвітність бюджетних установ щодо використання наданих їм бюджетних коштів.

Тому задля посилення підзвітності в державному секторі до запровадження в бюджетних установах системи внутрішнього фінансового контролю, побудованого на елементах COSO ERM, повинна застосовуватися модифікована функція інспектування. Вона передбачає насамперед планування контрольно-ревізійної роботи органів Держфінінспекції з використанням ризик-орієнтованого підходу. Перші кроки в цьому напрямі зроблено в 2012 р. шляхом прийняття протоколом засідання Методологічної ради Держфінінспекції від 23.04.2012 № 7 Концепції ризик-орієнтованого відбору об'єктів контролю до Плану контрольно-ревізійної роботи Держфінінспекції України та її територіальних органів. Крім того, у межах проекту Світового банку розроблено проект Методології накопичення, зведення та використання інформації для оцінювання ризиків і планування роботи органів Держфінінспекції на підставі цієї оцінки.

З того часу сформовано електронну базу даних, у якій міститься інформація про діяльність об'єктів контролю з різних джерел. Проте на практиці у використанні цієї бази виникли перешкоди, зокрема щодо збору необхідних даних для оцінювання ризиків діяльності бюджетних установ – фактично такий збір здійснюється "вручну". Як наслідок, втрачається значна кількість часу і людських ресурсів.

Тому нагальною необхідністю є вдосконалення процесу збору інформації із залученням усіх головних розпорядників бюджетних коштів та модернізація методики оцінювання ризиків фінансових порушень.

Крім того, модифікація функції інспектування потребує доопрацювання методології його проведення з метою зменшення витрат трудових ресурсів та скорочення часу перевірок.

Один із напрямів удосконалення методології – необхідність інспектування на підставі оцінювання ризиків. За основу можна взяти формулу визначення аудиторського ризику (11.1), запропоновану Американським інститутом дипломованих суспільних бухгалтерів (American Institute of Certified Public Accountants – AICPA) в Заявах щодо стандартів аудиту 47 (Statements on Auditing Standards – SAS) "Аудиторський ризик і суттєвість під час проведення аудиту"[1]:

$$AP = BP \cdot PK \cdot PH, \qquad (11.1)$$

де: AP – загальний ризик аудиту; BP – властивий ризик; PK – ризик контролю; PH – ризик невиявлення.

[1] Audit Risk and Materiality in Conducting an Audit : Statements on Auditing Standards № 47 // American Institute of Certified Public Accountants [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.aicpa.org/Research/Standards/AuditAttest/DownloadableDocuments/AU-00312.pdf.

Відтак інспектування на підставі оцінювання ризиків передбачає визначення рівня загального ризику інспектування (РІ) за формулою:

$$РІ = ВР \cdot РК \cdot РН. \quad (11.2)$$

Властивий ризик – ризик, пов'язаний безпосередньо з діяльністю організації, що залежить здебільшого від галузі, в якій вона функціонує.

Ризик контролю – ризик, пов'язаний із відсутністю системи внутрішнього контролю організації або її неналежним функціонуванням. Цей ризик охоплює *ризик невідповідності бюджетному законодавству* (ймовірність недотримання під час виконання бюджету норм законодавства), *ризик системи бухгалтерського обліку* (ймовірність помилок або правопорушень під час реєстрації операцій), *ризик внутрішнього контролю* (ймовірність знехтування системою внутрішнього контролю організації важливої інформації щодо вчинених порушень та винних у них осіб) та *ризик зовнішнього контролю* (ймовірність ігнорування важливої інформації про вчинені порушення та винних у них осіб у процесі зовнішніх перевірок).

Ризик невиявлення складається з *ризику невиявлення порушень бюджетного законодавства* (ймовірність невзяття до уваги перевіряючим порушення бюджетного законодавства) та *ризику невстановлення винних осіб* (імовірність невстановлення винних у вчиненні порушень осіб).

Якщо врахувати, що ризики контролю та невиявлення поділяються на певні складові, то формула набуде вигляду:

$$РІ = ВР \cdot РНБЗ \cdot РСБО \cdot РВК \cdot РЗК \cdot РНП \cdot РНВО, \quad (11.3)$$

де: *ВР* – властивий ризик; *РНБЗ* – ризик невідповідності бюджетному законодавству; *РСБО* – ризик системи бухгалтерського обліку; *РВК* – ризик внутрішнього контролю; *РЗК* – ризик зовнішнього контролю; *РВП* – ризик невиявлення порушень бюджетного законодавства; *РНВО* – ризик невстановлення винних осіб.

Рівень ризику має коливатися в межах від 0 до 1, або від 0 до 100 %. Величина будь-якої зі складових ризику інспектування не може дорівнювати 0 (ВР ≠ 0, РНБЗ ≠ 0, РСБО ≠ 0, РВК ≠ 0, РЗК ≠ 0, РНП ≠ 0, РНВО ≠ 0).

Загальний ризик інспектування відображає міру готовності перевіряючого надати акт ревізії з висновком про відсутність порушень за умов, що ймовірність суттєвих порушень бюджетного законодавства після інспектування не перевищує рівня загального ризику інспектування.

Із загальним ризиком інспектування тісно пов'язане поняття суттєвості можливих помилок і правопорушень. Відповідно до ISSAI 1320 "Суттєвість при плануванні та проведенні аудиту"[1] викривлення звітності, включаючи пропуски, вважаються суттєвими, якщо вони окремо або в сукупності можуть вплинути на рішення користувачів, котрі приймаються на підставі цієї звітності. Судження щодо суттєвості враховують супутні обставини й залежать від розміру і/або характеру викривлення. Судження стосовно важливих для користувачів питань висловлюють на підставі розуміння загальних потреб користувачів як групи у фінансовій інформації[2].

---

[1] The International Standards of Supreme Audit Institutions 1320 "Materiality in Planning and Performing an Audit" // INTOSAI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.issai.org/media/13028/issai_1320_e_.pdf.

[2] Ibid.

Перевіряючий має визначати суттєвість у зв'язку з необхідністю встановлення впливу помилки чи правопорушення на рішення користувачів звітності. У цьому випадку зазвичай не використовуються точні оцінки – вважається, що відхилення до 5 % є незначним, а понад 10 % – суттєвим.

Визначення суттєвості – основа для з'ясування характеру, часу та обсягу подальших заходів щодо виявлення правопорушень, встановлення напрямів діяльності із загального переліку питань, котрі підпадають під перевірку, які потребують проведення суцільної перевірки. До інших можна застосовувати вибіркову перевірку.

Вибіркова перевірка – здійснення процедур із перевірки окремих елементів генеральної сукупності, які мають однакові шанси бути відібраними, спрямованих на виявлення правопорушень та винних у їх вчиненні осіб.

Згідно з ISSAI 1530 "Аудиторська вибірка" методами відбору її елементів є:

– випадковий відбір – застосування генератора випадкових чисел або таблиць випадкових чисел;
– систематичний відбір – кількість елементів вибірки в генеральній сукупності ділиться на обсяг вибірки для отримання інтервалу вибірки, наприклад, 50, а після визначення вихідної точки в межах перших 50 кожен 50-й елемент вноситься у вибірку;
– відбір монетарних елементів – на підставі вартісної величини, тобто обсяг вибірки, відбір та оцінювання зумовлюють висновок у монетарних сумах;
– відбір наздогад, коли аудитор відбирає вибірку без жодної структуризації;
– відбір групи (груп) суміжних статей із генеральної вибірки[1].

Перевіряючий має дотримуватися послідовності дій, відображеної на рис. 11.6.

Оцінювання ризиків, визначення суттєвості й застосування вибіркової перевірки при інспектуванні дадуть можливість спрямувати основні зусилля на сфери,

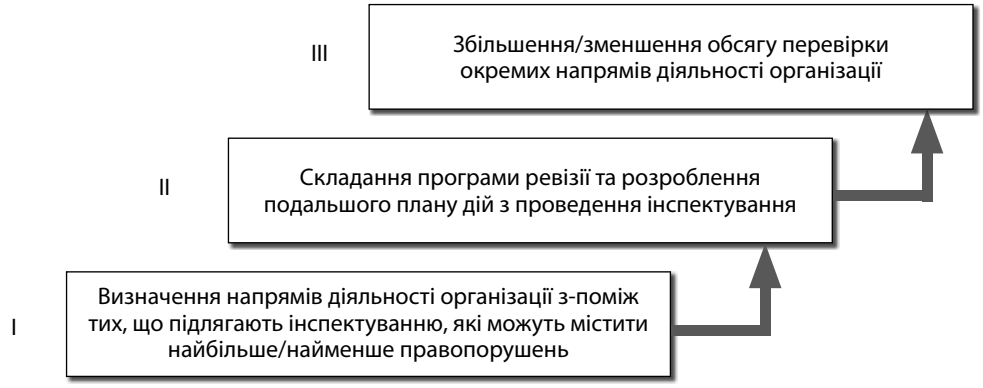


Рис. 11.6. **Кроки з оцінювання ризиків перевіряючим**

Складено автором.

[1] The International Standards of Supreme Audit Institutions 1530 "Audit Sampling" // INTOSAI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.issai.org/media/13172/issai_1530_e_.pdf.

в яких найімовірніше можуть бути допущені помилки або вчинені правопорушення, підвищивши вірогідність виявлення порушень бюджетного законодавства і скоротивши час на перевірку інших, "безризикових" сфер.

Отже, процес побудови надійної системи внутрішнього контролю, що базується на міжнародних стандартах і відповідає засадничим принципам підзвітності, прозорості, економічності, ефективності та результативності, потребує подальшого здійснення Держфінінспекцією функції інспектування, проте в модифікованому вигляді. Останнє передбачає використання підходу, основаного на оцінці ризиків як для відбору підконтрольних об'єктів, так і безпосередньо під час інспектування з метою визначення найризиковіших напрямів діяльності підконтрольного об'єкта та проведення щодо нього детальнішої перевірки. Лише після забезпечення ефективності системи державного внутрішнього фінансового контролю, за умов передачі частини функцій Рахунковій палаті й переведення Управління гармонізації державного внутрішнього фінансового контролю до Мінфіну, стане можливим створення Служби фінансових розслідувань.

11.6. СТРАТЕГІЧНІ ПІДХОДИ ДО МОДЕРНІЗАЦІЇ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЯК ВИЩОЇ АУДИТОРСЬКОЇ ІНСТИТУЦІЇ

З часу свого утворення Рахункова палата України сформувалася як незалежний державний орган зовнішнього фінансового контролю зі спеціальною конституційною компетенцією[1]. Авторитет і здобутки інституції визнані на національному та міжнародному рівнях. Рахункова палата набула певного інституціонального досвіду проведення аудиту відповідно до міжнародних стандартів, здійснюючи його, зокрема, щодо низки проектів, фінансованих Світовим банком в Україні, а також під час виконання протягом 2009–2012 рр. функцій незалежного зовнішнього аудитора ОБСЄ. Водночас постає питання, чи справді вдалося Рахунковій палаті на сучасному етапі державотворення стати легітимним інструментом зовнішньої, незаангажованої й реальної оцінки системи управління державними (публічними) фінансами? Що потрібно палаті для оновлення її аудиторської практики?

Проблемі вдосконалення системи зовнішнього аудиту, зокрема в Україні, та статусу й повноважень Рахункової палати приділено достатню увагу науковцями і практиками, зокрема М. Т. Білухою[2], І. К. Дрозд[3], В. Г. Мельничуком[4],

---

[1] Рішення Конституційного Суду України від 03.10.1997 № 4-зп (м. Київ. Справа № 18/183-97) // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 / відп. ред. П. Б. Євграфов. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – Кн. 1. – С. 39–42.

[2] *Білуха М. Т.* Фінансовий контроль: теорія, ревізія, аудит: підручник / М. Т. Білуха, М. Г. Дмитренко, Т. В. Микитенко; за ред. М. Т. Білухи. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К. : Українська академія оригінальних ідей, 2006. – 888 с.

[3] *Дрозд І. К.* Державний фінансовий контроль : навч. посіб. / І. К. Дрозд, В. О. Шевчук. – К. : Імекс-ЛТД, 2007.– 304 с.

[4] *Мельничук В.* Фінансовий контроль в системі державного управління / В. Мельничук // Банківська справа. – 2002. – № 2. – С. 26–36.

В. Ф. Піхоцьким[1], Л. А. Савченко[2], І. Б. Стефанюком[3], І. Ю. Чумаковою[4] та ін. Однак Рахункова палата не була спеціальним предметом дослідження із позиції легітимності її існування та розвитку.

Певній вузькості поглядів дослідників сприяє недосконала термінологія, широко застосовувана у вітчизняній науковій літературі й нормативно-правовій базі для характеристики Рахункової палати. Остання часто визначається як "вищий орган фінансового контролю". Цей термін походить від некоректного перекладу з англійської мови назви Міжнародної організації вищих аудиторських інституцій (INTOSAI), членом якої є Рахункова палата.

У філософсько-правовому аспекті правове підґрунтя діяльності Рахункової палати можна вважати легітимним тією мірою, якою вона враховує баланс публічних (суспільних форм організації) та приватних (платників податків) інтересів шляхом узгодження захисту невід'ємних прав одних суб'єктів (за непорушності прав інших) з обов'язками й повноваженнями державних та суспільних інститутів у плані забезпечення й реалізації таких прав. Як справедливо зауважує В. Ф. Піхоцький, "ефективний фінансовий контроль за управлінням державними коштами є найважливішим чинником зміцнення довіри суспільства до державної влади, засобом консолідації влади й суспільства в досягненні єдиної мети – забезпечення добробуту громадян і стабільності державної влади. Очевидно, що такий контроль лише тоді користуватиметься довірою громадян, коли він буде об'єктивним і незалежним від органів виконавчої влади, які розпоряджаються державними коштами"[5].

Для такої оцінки необхідно звернутися до актуальних самоорганізаційних механізмів правової реальності невідривно від економічного, політичного та соціокультурного аспектів. Передусім такими є соціальний запит платників податків на об'єктивну незалежну інформацію про стан використання публічних фінансів і пропозиції щодо підвищення ефективності їх використання в умовах соціально-політичної ситуації в державі. Несправедливим, з позиції платників податків, є те, що Рахункова палата реально не контролює і не проводить аудиту операцій із землею та активами держави (зокрема державною власністю), місцевих бюджетів, державних компаній або підприємств із частиною державної власності, золотовалютного запасу Національного банку України. Відсутність повноважень щодо фінансового аудиту (аудиту відповідності), аудиту ефективності або аудиту адміністративної

---

[1] *Піхоцький В. Ф.* Система державного фінансового контролю як інструмент соціально-економічного розвитку / В. Ф. Піхоцький // Вісн. Нац. ун-ту "Львів. політехніка". – 2009. – № 647. – С. 184–190.

[2] *Савченко Л. А.* Правові проблеми фінансового контролю в Україні : монографія / Л. А. Савченко. – Ірпінь : Акад. ДПС України, 2001. – 407 с.

[3] *Стефанюк І. Б.* Використання контролінгу в національній системі державного фінансового контролю / І. Б. Стефанюк // Фінанси України. – 2005. – № 10. – С. 142–150.

[4] *Чумакова І. Ю.* Удосконалення державного внутрішнього фінансового контролю як невід'ємної складової державного управління / І. Ю. Чумакова // Фінанси України. – 2013. – № 11. – С. 109–126.

[5] *Піхоцький В. Ф.* Система державного фінансового контролю як інструмент соціально-економічного розвитку / В. Ф. Піхоцький // Вісн. Нац. ун-ту "Львів. політехніка". – 2009. – № 647. – С. 184–190.

діяльності призводить до застосування методології та процедур, які уособлюють своєрідне поєднання колишнього радянського народного контролю з елементами фінансової перевірки та захисту дисертації. Якщо розглядати поняття легітимності за М. Вебером[1], тобто як довіру й сприйняття владного інституту суспільством, такий підхід справедливо викликає сумніви як у об'єктів контролю, котрі вбачають у ньому спрямованість передусім на викриття порушень при використанні коштів, так і у суспільства, яке зацікавлено не в самому факті контролю, а в конкретних рекомендаціях щодо отримання суспільного ефекту/результату від здійснених бюджетних видатків.

Не випадково Ґ. Елерс, експерт Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH за проектом "Підтримка реформи управління державними фінансами в Україні", у статті, опублікованій за результатами його місії в червні 2014 р., зазначає про те, що "у всіх сферах політичної діяльності, а особливо у фінансовій сфері, відповідальні особи мають забезпечити відновлення довіри до дій Уряду. Вони повинні при цьому мати справу з двома важкими завданнями. З одного боку, українське суспільство вже десять років тому пережило схожі події у вигляді "Помаранчевої революції". Багато надій та очікувань так згодом і не здійснилися. Тому суспільство тепер звертатиме особливу увагу на те, щоб подібний сценарій не повторився. При цьому саме у фінансовій сфері кількість наявних інструментів та їхні види є обмеженими"[2].

Практичне забезпечення балансу таких інтересів неможливе без функціонування Рахункової палати як вищого незалежного органу зовнішнього аудиту, що діє відповідно до Міжнародних стандартів для вищих аудиторських інституцій (ISSAI), у яких на підставі провідної багаторічної світової практики враховано основні критерії легітимності, котрі необхідні для діяльності незалежного аудиторського органу публічних фінансів і дають можливість уникнути зайвої політизації результатів роботи такої інституції або суттєво знизити її рівень. Хоча, безумовно, такі критерії не можуть претендувати на всеосяжність.

Критерії (мірила) легітимності такої інституції на підставі світового досвіду узагальнені й визначені у таких стандартах[3]:

• Рівень 1 (Основоположні принципи) – ISSAI 1 "Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів", основна мета якої – незалежність аудиту державних фінансів. Вища аудиторська інституція (англ. the Supreme Audit Institution (SAI)), яка не відповідає цій умові, не може претендувати на цей статус. Цілі Декларації вважаються досягнутими лише за умови законодавчого закріплення такої норми. Цей документ має виняткове значення для всіх вищих аудитор-

[1] *Вебер М.* Три чисті типи легітимного панування / М. Вебер // Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / М. Вебер ; перекл. з нім., післям. та комент. О. Погорілого. – К., 1998. – С. 157–272.

[2] *Елерс Ґ.* Стратегії реформ у сфері державних фінансів: національні програми та міжнародні вимоги (МВФ, ЄС, Світовий банк) / Ґ. Елерс ; перекл. з англ. // Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). – 2014. – 25 черв. – 12 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pfm.in.ua/files/files/pfm_document_53be869545ed3.pdf.

[3] International Standards of Supreme Audit Institution (ISSAI) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.issai.org.

ських інституцій – членів INTOSAI, незалежно від регіону, до якого вони належать, рівня їхнього розвитку, місця у системі урядування та форми організації. Залишаючись чіткою й точною, вона містить вичерпний перелік цілей аудиту державних фінансів та всіх дотичних питань. Правова держава й демократія – основні передумови незалежного контролю державних фінансів, що уособлюють засади, на яких базується Лімська декларація. Ідеї Декларації належать до визначальних принципів, що з часу їх прийняття в жовтні 1977 р. залишаються в силі.

• Рівень 2 – Основи функціонування SAI (ISSAI 10 "Мексиканська декларація незалежності"; ISSAI 11 "Керівні принципи INTOSAI та краща практика у сфері незалежності SAI"; ISSAI 12 "Значення та переваги SAI – вплив на покращення життя громадян"; ISSAI 20 "Принципи прозорості та відповідальності"; ISSAI 21 "Принципи прозорості – краща практика"; ISSAI 30 "Кодекс етики"; ISSAI 40 "Контроль якості для SAI").

Надалі основи функціонування SAI деталізовані на Рівні 3 – Фундаментальні принципи аудиту (ISSAI 100 –400) та на Рівні 4 – Загальні керівні принципи аудиту (ISSAI 1000-5699).

На сьогодні встановлені чинним законом завдання Рахункової палати не дають можливості стверджувати про повну відповідність навіть першому рівню, тобто всім вимогам Лімської декларації. Так, положення Закону України "Про Рахункову палату"[1] не відповідають, зокрема, ст. 22, 23 Декларації, в яких ідеться про повноваження вищої аудиторської інституції щодо контролю обладнання для електронного оброблення даних та підприємств із часткою державного капіталу. Отже, постала необхідність легітимації (визнання соціальними суб'єктами значущості суспільно-політичної реальності, як загалом, так і в окремих проявах та складових[2]) статусу Рахункової палати на підставі Міжнародних стандартів INTOSAI.

Рахункова палата як вища аудиторська інституція має діяти з метою надання професійних незалежних рекомендацій щодо управління та використання всіх державних ресурсів. Внеском у нову правову реальність, яка перебуває в процесі самоорганізації, буде відповідальність за управлінські рішення, прозорість грошових потоків і активів та розвиток економіки й суспільства.

Як справедливо зазначає І. Ю. Чумакова, Рахунковій палаті "потрібно позбавитися статусу органу контролюючого типу, підвищити аудиторську спроможність та змінити масштаб і характер здійснюваних нею контрольно-аналітичних заходів"[3].

Йдеться не про теоретичне протиставлення термінів "фінансовий контроль" і "аудит". На нашу думку, потрібна когнітивна та нормативна інтерпретація якості нового закону про Рахункову палату, в якому мають зазначатися основні принципи

---

[1] Про Рахункову палату : закон України від 11.07.1996 № 315/96-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/315/96-%D0 %B2 %D1%80.

[2] *Вебер М.* Три чисті типи легітимного панування / М. Вебер // Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / М. Вебер ; перекл. з нім., післям. та комент. О. Погорілого. – К., 1998. – С. 157–272.

[3] *Чумакова І. Ю.* Удосконалення державного внутрішнього фінансового контролю як невід'ємної складової державного управління / І. Ю. Чумакова // Фінанси України. – 2013. – № 11. – С. 109–126.

аудиту, обов'язкові для виконання у державному (публічному) секторі. Парламенту повинен щороку подаватися незалежний аудиторський висновок щодо консолідованої фінансової звітності про виконання зведеного бюджету за бюджетний рік, а уряду або Міністерству фінансів України – аудиторські висновки стосовно *річної фінансової та бюджетної звітності* кожного головного розпорядника бюджетних коштів і органів місцевого самоврядування (насамперед обласного рівня). Аудит ефективності й відповідності має проводитися згідно зі стандартами, основою яких є ISSAI.

Порівняння звітів Рахункової палати України з практикою Аудиторського офісу Великобританії (UK National Audit Office, NAO), яке проводилося на прохання вітчизняних аудиторів, засвідчило, що "у довгостроковій перспективі Рахункова палата могла б розглянути запровадження більш чіткого розподілу між аудитом ефективності та фінансовим аудитом. В міжнародній практиці фінансовий аудит та аудит відповідності мають тенденцію до комплексності, щорічної регулярності та базування на добірці фінансових звітів. Їх результатом може бути неопублікований лист до керівництва, опублікована заява про точність фінансової звітності та, в разі потреби – оприлюднений звіт. Аудити ефективності мають тенденцію до детального розгляду конкретних питань, оцінки ефективності діяльності уряду та надання рекомендацій для вдосконалення. Внаслідок поєднання цих напрямів роботи Рахункова палата може недостатньою мірою забезпечувати підтвердження достовірності для Парламенту через свій фінансовий аудит та є недостатньо оцінювальною та деталізованою у проведенні аудиту ефективності"[1].

Саме тому гарантії постійного контролю якості аудиту має забезпечувати відповідний Стандарт системи управління якістю аудиту, що також є вимогою стандартів INTOSAI. За таких умов реальними стануть конкретні соціально-економічні наслідки аудиторської діяльності у вигляді покращання діяльності відповідних інституцій та позитивних змін після виконання наданих на регулярній основі аудиторських рекомендацій. Взаємовідносини державних аудиторів з об'єктами аудиту набудуть партнерського характеру.

Окремо слід розглянути проблему підконтрольності місцевих бюджетів. Пунктом 5.1 додатка 2 до Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 № 1240[2], передбачається удосконалення проведення зовнішнього незалежного аудиту в частині контролю за використанням коштів місцевих бюджетів шляхом прийняття відповідного закону. Крім того, одним із основних напрямів розвитку системи управління державними фінансами визначено відповідне роз-

[1] Порівняння звіту Рахункової палати України (РПУ) "Про результати аудиту виконання заходів Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року" із підходом "вартості грошей" – аудиту ефективності (англ. Value for Money approach) Рахункової палати Великобританії (англ. UK National Audit Office – NAO) // Підтримка реформи управління державними фінансами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pfm.in.ua/files/files/pfm_document_53c698fc6c77a.pdf.

[2] Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 № 1240 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1240-2011-%D0%BF.

ширення повноважень Рахункової палати як незалежного державного органу фінансового контролю.

Зокрема, підрозділом "Завдання і заходи" розділу X "Розвиток незалежного зовнішнього фінансового контролю" розпорядження Кабінету Міністрів України "Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами" від 01.08.2013 № 774-р[1] передбачено розроблення та прийняття в новій редакції закону про Рахункову палату з метою уточнення її статусу як вищого органу зовнішнього аудиту публічних фінансів, а також розширення повноважень у частині здійснення контролю за дохідною частиною державного бюджету, надходженням і використанням коштів місцевих бюджетів, збереженням та використанням державної власності, аудиту державних підприємств, а також упровадження аудиту рахунків, систем внутрішнього контролю і підтвердження річної фінансової звітності та бюджетної звітності головних розпорядників бюджетних коштів.

На думку автора, масштабна модернізація діяльності Рахункової палати й набуття нею статусу вищої аудиторської інституції мають відбуватися шляхом поетапного (протягом трьох – пятирічного періоду) досягнення довготермінових цілей відповідно до Стратегії розвитку. Упродовж 2012–2013 рр. було організовано навчання окремих працівників Рахункової палати із сертифікацією на міжнародному рівні як посередників/провідників з упровадження стандартів фінансового аудиту за програмою Ініціативи заради розвитку (IDI) (некомерційна організація, утворена в межах INTOSAI, яка надає допомогу країнам, котрі перебувають на стадії розвитку, в посиленні незалежності, підвищенні ефективності їхньої діяльності та професіоналізму).

Завдяки програмі IDI на міжнародному рівні створено пул посередників з імплементації ISSAI та співтовариство практиків. Участь у програмі IDI дає можливість будь-якій вищій аудиторській інституції імплементувати стандарти ISSAI на практичному рівні. Безумовно, така серйозна справа потребує багатобічного дискурсу і прийняття формального рішення Колегією Рахункової палати.

Рахункова палата України, зважаючи на свої потреби, може використати глобальні напрацювання IDI (наприклад, оцінювання власних потреб за допомогою iCATs (ISSAI Complaint Assessment Tool – інструментарій для оцінки відповідності стандартам ISSAI)) з метою розроблення Стратегії імплементації стандартів[2]. При цьому дуже важливо, щоб Рахункова палата та зацікавлені сторони (передусім парламент, уряд, Мінфін) перед формуванням такої Стратегії спільно розглянули імплементацію системи стандартів ISSAI загалом, оскільки не зрозумівши її в цілому, а також взаємозв'язки між стандартами на різних рівнях можна не отримати правильного розуміння їх логіки та вимог. Наприклад, неможливо імплементувати вимоги Кодексу аудиторської етики за ISSAI 30 без забезпечення цих вимог не тільки на інституційному рівні, а й на рівні кожного конкретного аудиту.

---

[1] Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80.

[2] ISSAI Complaint Assessment Tool [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.idicommunity.org/3i/index.php/search-component/search?searchword=iCAT&ordering=category&searchphrase=all&limit=20.

Рахункова палата України має потенційну можливість використати власні ресурси для імплементації ISSAI 3-го або 4-го рівнів одночасно з процесом удосконалення законодавчої бази. Дуже важливий для кожного аудиту 4-й рівень ISSAI, адже неможливо імплементувати 2-й рівень без відповідної кореляції з його вимогами. Тому для імплементації ISSAI Рахунковій палаті слід обрати інтегрований підхід, а не сегментне впровадження цих стандартів.

Однак вибір інтегрованого підходу не означає, що Рахунковій палаті водночас потрібно імплементувати всі стандарти ISSAI. Стратегія імплементації, яка потребує роботи з ISSAI різних рівнів, може реалізовуватися поступово, базуючись на вимогах Рахункової палати та доступних ресурсах.

Безумовно, впровадження ISSAI має системно охопити процес управління змінами в діяльності Рахункової палати щодо:

– підвищення її інституційного потенціалу, тобто повноважень, нормативно-правового забезпечення і середовища, в якому вона функціонує;
– посилення організаційного потенціалу, тобто систем, процесів, процедур і ресурсів, необхідних для практичної реалізації ISSAI;
– збільшення професійного потенціалу співробітників щодо впровадження ISSAI як серед керівництва, так і співробітників.

IDI рекомендує впровадження вищими аудиторськими інституціями системи ISSAI в чотири етапи:

Етап 1. Оцінювання потреби у впровадженні ISSAI, яка охоплює:

– розуміння їхніх вимог;
– аналіз повноважень вищої аудиторської інституції, середовища, в якому вона функціонує, очікувань зацікавлених сторін і ресурсів;
– порівняння вимог ISSAI з реальною практикою аудиторської інституції.

Етап 2. Затвердження стратегії впровадження ISSAI з урахуванням: SWOT-аналізу на підставі здійсненого порівняння:

– прийняття рішення щодо рівня імплементації ISSAI, на який робитимуться посилання – 3-й чи 4-й рівень;
– розроблення на підставі SWOT-аналізу Стратегії впровадження ISSAI на 2-му рівні та на обраному рівні здійснення аудиту;
– формування Плану дій щодо реалізації Стратегії впровадження ISSAI з визначенням часу виконання заходів і ресурсів.

Етап 3. Упровадження стандартів ISSAI: внесення змін до системи управління та моніторинг процесу впровадження.

Етап 4. Оцінювання впровадження стандартів ISSAI й набутого досвіду та здійснення певних заходів на його підставі.

Життєвий цикл самого проекту з упровадження вищими аудиторськими інституціями стандартів ISSAI передбачає такі фази:

1) ініціювання проекту;
2) планування проекту;
3) виконання проекту;
4) моніторинг заходів проекту;
5) закриття та оцінювання впровадження проекту.

Для ефективного започаткування в Рахунковій палаті проекту з упровадження стандартів ISSAI насамперед необхідно здійснити такі практичні заходи:

1) порівняння поточного стану стандартизації аудиту за стандартами ISSAI (підготовка iCAT);
2) SWOT-аналіз сильних та слабких сторін Рахункової палати, її можливостей та ризиків;
3) визначення пріоритетних напрямів розвитку Рахункової палати;
4) підготовка Стратегії впровадження міжнародних стандартів ISSAI для Рахункової палати;
5) розроблення та затвердження Плану дій із переліком заходів, відповідальних виконавців та термінів виконання заходів.

Успіх упровадження стандартів ISSAI залежатиме від наявного кваліфікованого персоналу, ресурсів, чіткого розуміння потенціалу аудиторської інституції та середовища, в якому вона функціонує.

Кадровий потенціал працівників Рахункової палати у співпраці з усіма зацікавленими органами державної влади здатний виконати цю роботу в інтересах держави та громадян України. Без сумніву, потрібна організація системи безперервного навчання й тренінгу. Корисним видається залучення експертів міжнародних організацій для вдосконалення робочого процесу, розроблення посібників з аудиту, прийнятних до компетенції Рахункової палати, широкого суспільного обговорення та навчання персоналу.

Безпосередньо реформування має відбутися, передусім за рахунок покращання процесу планування аудиторської роботи. Успішна реалізація Стратегії імплементації стандартів аудиту ISSAI передбачає визначення в річних планах інституції не лише переліку "контрольних заходів", а й результатів, які необхідно досягнути за рахунок наданих рекомендацій, та обсягу діяльності, котру потрібно виконати, розкладу, ресурсів робочого часу, бюджету. Необхідні бюджетні асигнування на проведення такої роботи мають визначатися на підставі розрахованого аудиторського навантаження. Оскільки результати роботи Рахункової палати повинні перебувати у причинно-наслідковому зв'язку з досягнутими на об'єктах аудиту покращаннями, які піддаються суто фінансовому виміру, відповідати встановленим критеріям і методології оцінювання та визнаватися як Колегією інституції, так і об'єктами аудиту, доцільно запровадити систему індикаторів виконання запланованих завдань. Час на проведення аудитів має дорівнювати не менш як 75 % робочого часу, аудиторські витрати – не більше ніж 70 % обсягу бюджету інституції, а незалежно підтверджені фінансово реалізовані наслідки аудиторської діяльності за міжнародною практикою встановлюються у розмірі 10 грн на кожну витрачену гривню на утримання Рахункової палати. Зазначений підхід забезпечить ефективне використання ресурсів.

Другим важливим чинником стратегічного реформування Рахункової палати, як зазначалося, мають бути оптимізація та розвиток кадрових ресурсів.

Аудитори мотивуються гарантією їх просування по службі, забезпеченням здорових і безпечних умов праці та системою заохочень. Як приклад з міжнародного досвіду можна навести систему, коли заробітна плата аудитора через 10 років

постійної кваліфікованої роботи на тій самій посаді (за умов отримання щорічної позитивної оцінки) збільшується вдвічі, що сприяє закріпленню навчених високопрофесійних кадрів. Слід досягнути оптимального співвідношення керівників і співробітників, а штати укомплектувати управлінцями середньої та вищої кваліфікації. Для цього необхідно ввести щорічний обов'язковий тренінг співробітників із проблематики аудиторської методології (у середньому не менш як 55 год. на рік для кожного). Кваліфікація кадрів повинна постійно підвищуватися шляхом участі у паралельних, міжнародних, координованих аудитах та аудитах міжнародних організацій.

Актуальне введення електронного документообігу аудиторської документації (Team Mate або ін.) для її архівування й збереження, нагляду, планування ресурсів та обліку трудовитрат і робочого часу з метою планування та контролю за впровадженням аудиторських рекомендацій. Слід застосовувати програмне забезпечення IDEA або ACL для аналізу фінансових показників, розроблення та впровадження інструкцій із користування ними на регулярній основі. Якісне ІТ-забезпечення створить умови для підвищення ефективності роботи аудиторської інституції.

Нарешті, третім компонентом стратегічного плану розвитку Рахункової палати має бути зміцнення співробітництва з міжнародними організаціями та аудиторськими інституціями інших країн, перегляд системи комунікації з суспільством та громадськими інституціями, покращання внутрішніх взаємозв'язків. Необхідно забезпечити регулярні контакти з об'єктами аудиту, перегляд зв'язків Рахункової палати з парламентом і політиками на підставі завдань і функцій відповідно до нового закону про Рахункову палату.

Украй важливі відкритість і взаємопідтримка між керівниками та співробітниками Рахункової палати. На порядку денному питання створення власного друкованого органу, регулярне інформування про результати роботи Колегії у найбільш рейтингових випусках телевізійних новин. Необхідна співпраця Рахункової палати з найпопулярнішими інтернет-ресурсами: включення електронних посилань про Рахункову палату на їхніх сайтах новин, розміщення відеороликів. За умов активізації участі голови Рахункової палати та членів Колегії в роботі парламентських комітетів, засіданнях уряду, Національному антикорупційному комітеті суспільство, парламент, Бюджетний комітет Верховної Ради України та підкомітет з питань діяльності Рахункової палати матимуть високий ступінь довіри до неї як до професійного, незалежного, неполітизованого органу, котрий є вагомою частиною суспільства.

Проте вирішальною складовою нової правової реальності для Рахункової палати мають стати безпосередньо розроблення та імплементація національних стандартів аудиту публічних фінансів, гармонізованих із ISSAI та провідною міжнародною практикою, що передбачено Стратегією розвитку системи управління державними фінансами (розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р). Про це також наголошено у рішенні Комітету Верховної Ради України з питань бюджету "Про звіт Рахункової палати за 2012 рік" від 05.09.2013 № 04-14/10-1920, відповідно до якого Рахунковій палаті рекомендовано надати Комітету пропозиції щодо нової редакції Закону України "Про Рахункову палату" з узяттям до

уваги положень Концепції розвитку системи управління державними фінансами[1] та міжнародних стандартів у сфері фінансового контролю. Зазначені документи створюють нормативне підґрунтя не лише для реформування Рахункової палати, а й для модернізації системи бухгалтерського обліку і фінансової звітності у державному секторі та запровадження міжнародних стандартів бухгалтерського обліку для державного сектору (IPSAS). Практичний механізм подальшого правового оформлення системи управління державними фінансами обов'язково потребуватиме незалежного (зовнішнього) підтвердження Рахунковою палатою достовірності функціонування цієї системи згідно з вимогами стандартів ISSAI, зокрема аудиторського висновку. Наприклад, у системі ООН фінансова звітність, яка складається на підставі вимог IPSAS, публікується разом із аудиторським звітом або аудиторським висновком[2].

Незалежне (зовнішнє) підтвердження або аудит фінансової звітності суб'єктів державного сектору в Україні дотепер не проводиться жодним контролюючим органом. Разом із тим Мінфін як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації бюджетної політики, у тому числі шляхом оцінювання відповідності звітності головних розпорядників бюджетних коштів показникам, установленим законом про Державний бюджет України, повинен знати реальну картину державних (публічних) фінансів і бути впевненим у її правдивості. Отже, актуальність цього питання набула концептуального втілення у контексті практичної реалізації заходів Стратегії розвитку системи управління державними фінансами.

Безумовно, є як прибічники, так і опоненти цього процесу. Не вдаючись до полеміки, можна стверджувати, що аудит фінансової та бюджетної звітності – загальноприйнята міжнародна практика. Аудитори, які брали участь у проведенні фінансового аудиту ОБСЄ, фахівці, котрі постійно виконують аналогічну роботу для Світового банку, працівники Рахункової палати, Мінфіну та провідних вищих науково-навчальних закладів напрацювали низку концептуальних і практичних ідей щодо шляхів їх втілення у правове поле. Як варіант можна передбачити зміни й доповнення до окремих законодавчих актів, а саме: ч. 3 ст. 14 Закону України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні"[3] та ч. 4 ст. 58 Бюджетного кодексу України доповнити абзацом: *"Головні розпорядники бюджетних коштів зобов'язані подавати річну фінансову та бюджетну звітність центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики, разом з аудиторським висновком Рахункової палати щодо цієї звітності"*.

Аналогічну норму можна внести до наказу Міністерства фінансів України "Про затвердження Порядку складання фінансової та бюджетної звітності розпорядни-

---

[1] Концепція розвитку системи управління державними фінансами : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.09.2012 № 633-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/633-2012-%D1%80.

[2] Financial Regulations and Rules : Secretary-General's bulletin. – 2003. – № 7. – viii, 37 p. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.bonn.unu.edu/file/get/8879.

[3] Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : закон України від 16.07.1999 № 996-XIV (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-14.

ками та одержувачами бюджетних коштів"[1] з питання подання фінансової та бюджетної звітності. Такий крок дав би змогу привести аудиторську методологію у відповідність зі стандартами ISSAI й суттєво допоміг би уряду і Мінфіну в отриманні неупередженої достовірної інформації щодо результатів фінансової діяльності головних розпорядників бюджетних коштів.

Такий досвід уже набуто аудиторською групою Рахункової палати під час проведення аудиту ОБСЄ у 2009–2013 рр. Робота групи дістала високу оцінку генерального секретаря та інших авторитетних членів Аудиторського комітету ОБСЄ, деякі з яких є авторами або співавторами стандартів ISSAI. Зокрема, головна мета зовнішнього аудиту ОБСЄ полягала в забезпеченні незалежної оцінки фінансово-господарської діяльності через надання аудиторського висновку (audit opinion) щодо консолідованої річної фінансової звітності ОБСЄ. Аудит спрямовувався на те, щоб встановити, чи фінансова звітність ОБСЄ є правдивою та сумлінно відображає результати фінансової діяльності й фінансову позицію цієї організації на кінець року, чи активи і зобов'язання організації обліковуються повністю та правильно відображені у фінансовій звітності. До завдань аудиту[2] також входило визначення, чи всі трансакції здійснені відповідно до правил і процедур ОБСЄ та чи забезпечено економність, продуктивність і результативність діяльності підрозділів при реалізації проектів та програм. Оцінювання фінансового управління, обліку та звітності здійснювалося за вимогами (критеріями), виписаними, зокрема, у Фінансових правилах ОБСЄ, Консолідованому бюджеті ОБСЄ, Стандартах бухгалтерського обліку ООН (UNSAS, з 2011 р. – IPSAS) та Міжнародних стандартах фінансового звітування (IFRS).

Для успішної реалізації завдань, визначених Стратегією розвитку системи управління державними фінансами, Колегії Рахункової палати необхідно прийняти власне стратегічне рішення щодо кінцевої мети – імплементації міжнародних стандартів аудиту державних фінансів ISSAI у діяльність Рахункової палати. Доцільно створити групу Стратегічних ініціатив, яка б зосередилися на розробленні нової редакції закону про Рахункову палату та внесенні пропозицій щодо розроблення концепції нової редакції аудиторських стандартів. Доцільно організувати публічне обговорення шляхів імплементації стандартів ISSAI у діяльність Рахункової палати за участю професійних організацій (Асоціації привілейованих сертифікованих бухгалтерів (ACCA), Української асоціації сертифікованих бухгалтерів і аудиторів (УАСБА), Федерації професійних бухгалтерів та аудиторів України (повний член IFAC)) та науковців (у тому числі вчених Київського національного університету імені Тараса Шевченка, ДННУ "Академія фінансового управління"), а також фахівців-практиків (представників Аудиторської палати України,

[1] Про затвердження Порядку складання фінансової та бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів : наказ Міністерства фінансів України від 24.01.2012 № 44 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0196-12.

[2] Financial Report and Financial Statements for the year ended 31 December 2012 and the Opinion of the External Auditor / Organization for Security and Co-operation in Europe. – 2014. – 21 Jul. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.osce.org/secretariat/66129.

Мінфіну, Державної казначейської служби України, Державної фіскальної служби України та ін.).

Нова редакція Закону України "Про Рахункову палату" має враховувати перспективу розширення її компетенції шляхом, зокрема, запровадження аудиту фінансової та бюджетної звітності головних розпорядників бюджетних коштів, місцевих бюджетів. Потребують змін і доповнень інші законодавчі акти щодо унормування порядку подання фінансової та бюджетної звітності головними розпорядниками бюджетних коштів разом з аудиторським висновком Рахункової палати.

11.7. ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО РАХУНКОВУ ПАЛАТУ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ГАРМОНІЗАЦІЇ ЗІ СТАНДАРТАМИ І МЕТОДИКАМИ INTOSAI

У більшості країн створено вищі органи фінансового контролю (ВОФК), які здійснюють зовнішній публічний контроль державних фінансів з боку суспільства (платників податків) та очолюють усю систему органів фінансового контролю в державі.

ВОФК здебільшого належать до інститутів спеціальної компетенції та покликані сприяти парламентам реалізовувати парламентський контроль за виконанням державного бюджету та вимог законодавства з питань фінансово-економічного функціонування суб'єктів, які проводять господарську діяльність на базі державної власності. Усі ВОФК мають статус незалежного органу, який самостійно визначає предмет, обсяг, напрями та форми своєї діяльності, методи проведення контрольних заходів, зміст і форми звітів щодо їхніх результатів.

Рахункова палата функціонує в Україні з 1996 р. і є постійно діючим органом зовнішнього державного фінансового контролю, діяльність якого ґрунтується на принципах законності, плановості, об'єктивності, незалежності та гласності.

Організація роботи Рахунковою палатою наведена на рис. 11.7.

Статтею 98 Конституції України закріплено статус Рахункової палати як органу, що діє від імені Верховної Ради України і здійснює контроль за використанням коштів державного бюджету[1].

Надані Рахунковій палаті Конституцією України повноваження не давали їй змоги повною мірою здійснювати контроль за виконанням державного бюджету, оскільки унеможливлювали контроль за його дохідною частиною (рішення Конституційного Суду України від 23.12.1997 № 7-зп у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про Рахункову палату Верховної Ради України"). Протягом усього часу існування Рахункова палата ставила питання про необхідність контролю за виконанням державного бюджету як цілісного процесу, оскільки дохідна частина є невід'ємною складовою бюджетного процесу. Виправити це становище можна було тільки шляхом внесення відповідних змін до Конституції України.

[1] Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

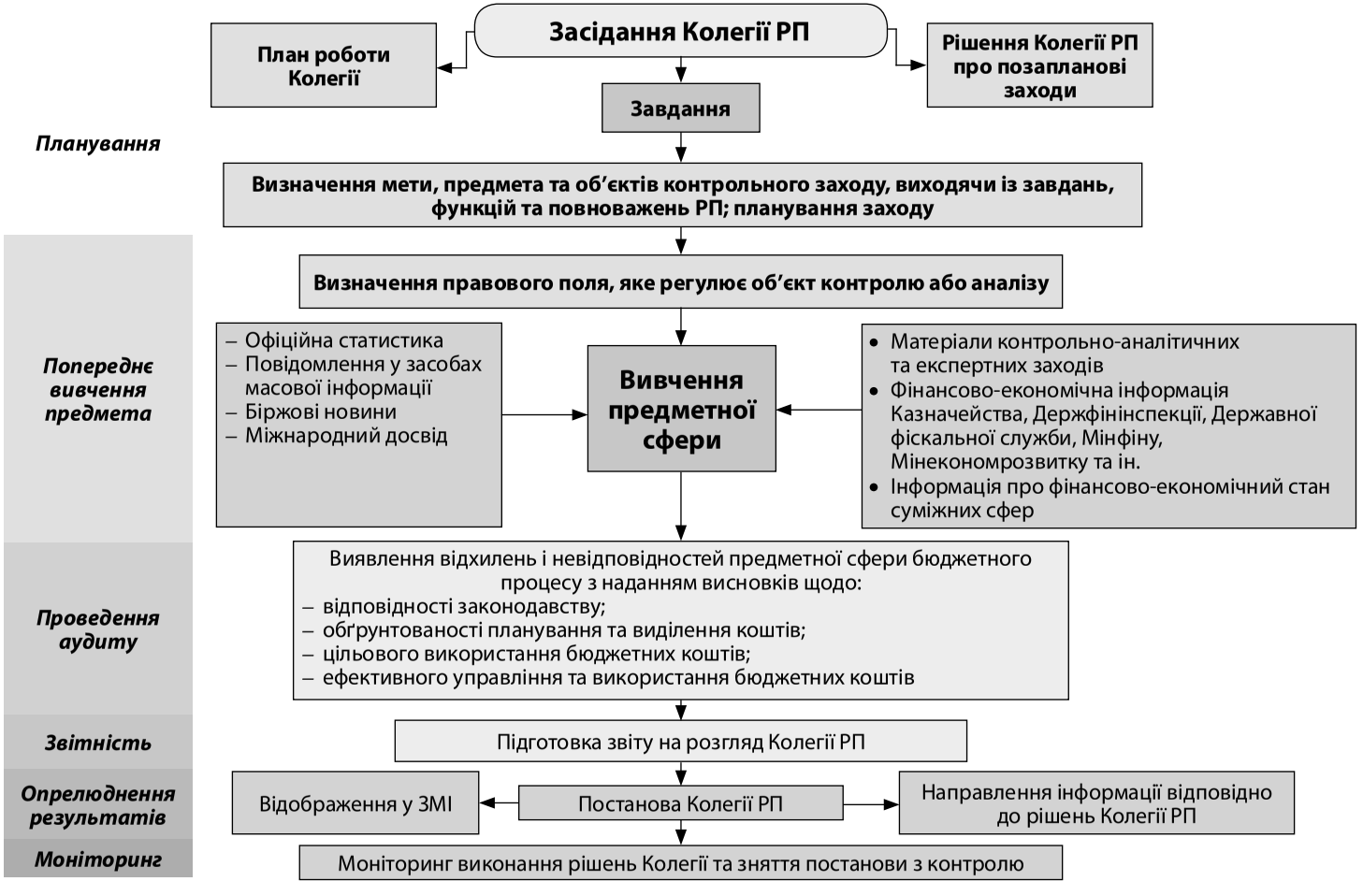


Рис. 11.7. **Схема організації роботи Рахункової палати**

Джерело: Звіт Рахункової палати України за 2012 рік. – К., 2013. – 198 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf.

Згідно із Законом України "Про внесення змін до статті 98 Конституції України" від 17.01.2002 *"Парламентський контроль за формуванням та виконанням Державного бюджету України та місцевих бюджетів у частині фінансування повноважень місцевих державних адміністрацій та делегованих місцевому самоврядуванню повноважень органів виконавчої влади по доходах і видатках від імені Верховної Ради Україні здійснює Рахункова палата України.*

Повноваження, порядок організації і діяльності Рахункової палати України визначаються законом."

Отже, Рахункова палата отримала право контролювати не лише використання бюджетних коштів, а й формування дохідної частини державного та місцевих бюджетів у частині фінансування повноважень місцевих державних адміністрацій і делегованих місцевому самоврядуванню повноважень органів виконавчої влади. Проте Президент України застосував вето до відповідного Закону і вдруге повернув його 14 травня 2002 р. Верховній Раді України для повторного розгляду. Після цього вказаний Закон парламентом не розглядався.

Питання стосовно надання Рахунковій палаті повноважень зі здійснення контролю за дохідною частиною державного бюджету вирішено в результаті конституційної реформи під час ухвалення Закону України "Про внесення змін до Конституції України" від 08.12.2004 № 2222-IV, відповідно до якого ст. 98 Конституції України викладена у такій редакції:

"Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата".

Згідно з прикінцевими та перехідними положеннями нова редакція ст. 98 Конституції України набрала чинності з 1 січня 2006 р. Таким чином, було розширено повноваження Рахункової палати щодо контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням.

Типи питань, що розглядаються сьогодні Колегією Рахункової палати, наведено на рис. 11.8.

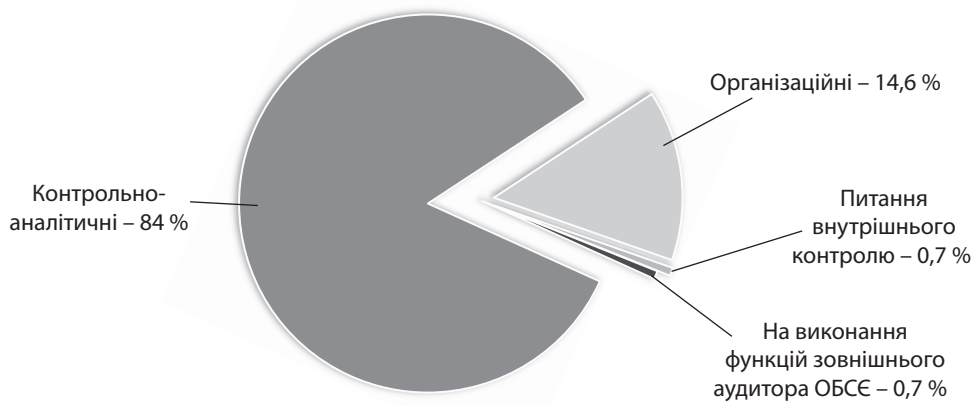


Рис. 11.8. **Класифікація питань, розглянутих Колегією Рахункової палати за типами**

Джерело: Звіт Рахункової палати України за 2012 рік. – К., 2013. – 198 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf.

Отримавши розширені повноваження, Рахункова палата протягом 2009–2010 рр. успішно здійснювала контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України. Так, за цей період було проведено близько 35 контрольно-аналітичних заходів. У 2009 р. недосконалість і неузгодженість законодавства щодо відтермінування, розстрочення податкових зобов'язань, реструктуризації та списання податкового боргу платників податків призвели до того, що неправомірні списання та реструктуризація податкового боргу стали найвагомішими за обсягом порушеннями, виявленим аудиторами Рахункової палати при дослідженні факторів, які впливають на виконання дохідної частини державного бюджету[1].

Аудитори Рахункової палати встановили, що Державному бюджету України завдано значних втрат через продаж державної власності з отриманням менших, ніж можливо, коштів. Виявлено факт несплати в повному обсязі до бюджету частини чистого прибутку суб'єктів господарювання державного сектору економіки та дивідендів за акціями, що належать державі.

1. У ході аудитів виявлено непоодинокі випадки прийняття державними органами необґрунтованих управлінських рішень, що спричинило істотні втрати бюджетних надходжень.

2. Зафіксовано факти несвоєчасного та не в повному обсязі відшкодування податку на додану вартість.

3. Аналіз нормативно-правового регулювання, здійснений під час аудиту дохідної частини державного бюджету, засвідчив, що неузгодженість нормативно-правових актів зумовила суттєві втрати бюджетних надходжень.

4. Аудитори Рахункової палати проаналізували ситуації, що призводять до недоотримання податків і зборів унаслідок звуження податкової бази та застосування суб'єктами господарювання схем мінімізації платежів до бюджету.

5. Результати практично всіх аудитів стосовно виконання дохідної частини державного бюджету засвідчили, що органами державної податкової служби не забезпечувався належний контроль за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування податків і зборів (обов'язкових платежів) та погашенням податкових зобов'язань чи податкового боргу, а також виконанням умов надання пільг, відтермінування та розстрочення платежів до бюджету.

У 2010 р. основним недоліком у формуванні доходів державного бюджету було недоотримання податків та зборів унаслідок звуження податкової бази[2]:

1. Практично всі звіти про результати аудитів Рахункової палати у 2010 р. стосовно виконання дохідної частини державного бюджету містили численні факти незабезпечення належного виконання органами державної податкової служби та державної митної служби функцій у частині контролю за своєчасністю, достовір-

[1] Звіт Рахункової палати України за 2009 рік // Рахункова палата України. – К., 2010. – 192 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16741917/Zvit_2009.pdf; Звіт Рахункової палати України за 2010 рік // Рахункова палата України. – К., 2011. – 207 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16741918/Zvit_2010.pdf.

[2] Звіт Рахункової палати України за 2012 рік. – К., 2013. – 198 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf.

ністю, повнотою нарахування податків і зборів (обов'язкових платежів) та погашенням податкових зобов'язань чи податкового боргу, виконанням умов надання пільг, стягненням штрафних санкцій і пені.

2. Під час аудитів, пов'язаних із наповненням дохідної частини державного бюджету, зафіксовано непоодинокі випадки прийняття Кабінетом Міністрів України необґрунтованих управлінських рішень, що спричинило значні втрати бюджетних надходжень.

3. Однією з причин недотримання суб'єктами господарювання платіжної дисципліни була неузгодженість нормативно-правових актів.

Обсяги виявлених порушень бюджетного законодавства та неефективного використання бюджетних коштів наведено на рис. 11.9.

Зміна повноважень Рахункової палати відбулася у зв'язку з рішенням Конституційного Суду України від 30.09.2010 № 20-рп/2010 у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України, яким Закон України "Про внесення змін до Конституції України" від 08.12.2004 № 2222-IV визнано неконституційним та таким, що втратив чинність. Як наслідок, Рахункова палата позбулася повноважень у частині контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України.

Таким чином, Україна залишилася фактично єдиною країною не лише в СНД, а й у світі, де вищий орган контролю державних фінансів має звужені повноваження із зовнішнього аудиту. Адже, відповідно до положень Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів (жовтень 1977 р.), "міжнародний обмін ідея-

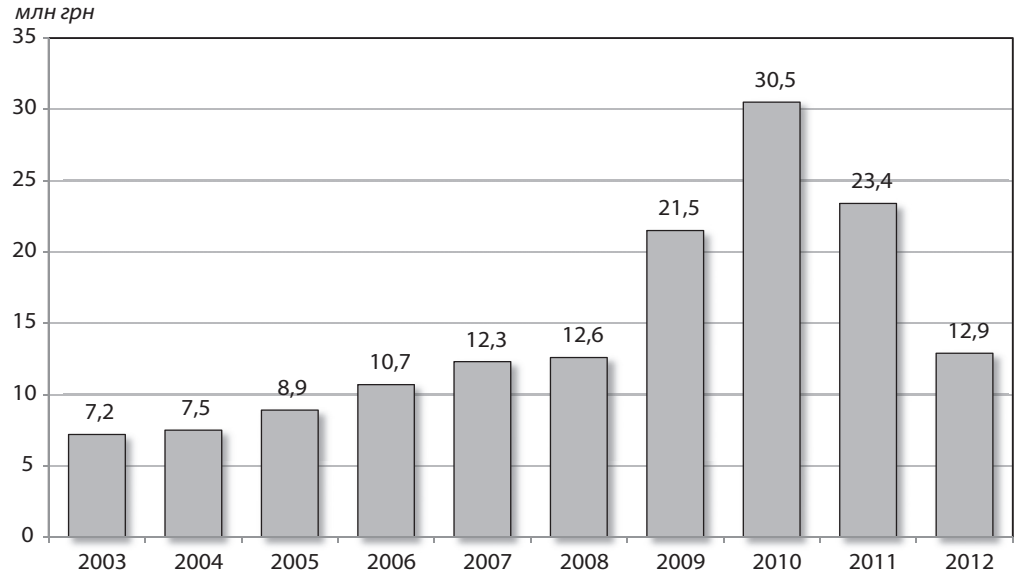


Рис. 11.9. **Динаміка обсягів виявлених Рахунковою палатою порушень бюджетного законодавства та неефективного використання бюджетних коштів**

Джерело: Звіт Рахункової палати України за 2012 рік. – К., 2013. – С. 25 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf.

ми та досвідом у рамках Міжнародної організації Вищих органів контролю державних фінансів є ефективним засобом допомоги Вищим органам контролю державних фінансів у реалізації їх завдань" (п. 1 ст. 15.). Рахункова палата – член Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI) з 1998 р. та Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI) з 1999 р.

У рамках міжнародних організацій EUROSAI та INTOSAI Рахункова палата бере участь у роботі комітетів із професійних стандартів, інституційного розвитку та робочих груп INTOSAI з аудиту навколишнього середовища, державного боргу й ключових національних показників, а також цільових груп з інституційного розвитку, професійних стандартів і обміну знаннями й робочих груп з аудиту навколишнього середовища та інформаційних технологій EUROSAI.

За ініціативою Рахункової палати у листопаді 2006 р. утворено Спеціальну підгрупу з аудиту ліквідації наслідків природних і техногенних катастроф та радіоактивних відходів Робочої групи EUROSAI з аудиту навколишнього середовища (EUROSAI WGEA), яку рішенням VII Конгресу EUROSAI (2–5 червня 2008 р., м. Краків, Республіка Польща) реорганізовано в Спеціальну групу EUROSAI з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф під головуванням Рахункової палати України. До складу спеціальної групи входять 13 ВОФК – членів EUROSAI.

У 2008 р. Рахункову палату обрано до складу Ради керуючих EUROSAI строком на шість років (до складу Ради входять ВОФК Бельгії, Іспанії, Нідерландів, Польщі, Португалії, Туреччини, України та Європейський суд аудиторів).

Рахункова палата у 2000 р. стала співзасновником Ради керівників вищих органів фінансового контролю держав – учасниць СНД, метою якої є розвиток співробітництва у сфері бюджетного та фінансового контролю на пострадянському просторі.

Таким чином, на сьогодні актуальним залишається питання забезпечення функціонування Рахункової палати як вищого органу зовнішнього аудиту відповідно до міжнародних стандартів аудиту державних фінансів[1]. Здійснення контролю за надходженням коштів до бюджету є постійною практикою в країнах ЄС і більшості країн світу. Цього вимагають основоположні міжнародні документи у сфері контролю державних фінансів, такі як Лімська декларація, Мексиканська декларація незалежності вищих органів фінансового контролю (листопад 2007 р.) та міжнародні стандарти незалежного фінансового контролю.

Забезпечення контрольних функцій Рахункової палати у повному обсязі – принципове питання як для парламенту, так і держави загалом. Крім того, відновлення функції Рахункової палати як зовнішнього аудитора державних фінансів щодо контролю за виконанням державного бюджету є позицією Європейського Союзу, оскільки такі підходи міжнародно визнані.

Про обмежений обсяг повноважень Рахункової палати зазначалося й у проекті Звіту Світового банку з ефективності управління державними фінансами України

[1] *Невідомий В.* Аудит фінансової та бюджетної звітності як виклик часу для держави і суспільства / В. Невідомий // Рахункова палата України. – 2011. – 9 верес. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16738058.

(2011 р.). Зауважувалося, що до обсягу повноважень Рахункової палати не належать доходи державного бюджету, місцеві бюджети, як за доходами, так і видатками, позабюджетні фонди та державні підприємства, крім випадків, коли це стосується коштів державного бюджету. Таким чином, обсяг повноважень Рахункової палати є вужчим, ніж Державної фінансової інспекції України – органу виконавчої влади, що входить до сфери відповідальності уряду. Рахункова палата не засвідчує фінансової звітності урядових структур та не звітує про надійність систем, за допомогою яких вона складається.

Необхідність контролю з боку органів незалежного фінансового аудиту за доходами центральних урядів рекомендовано Лімською декларацією, зокрема у ст. 20 "Контроль за надходженням податків" визначено, що вищий орган контролю державних фінансів повинен мати повноваження максимально широкого контролю за надходженням податків і з цією метою – доступ до податкових декларацій та документів. Контроль за надходженням податків – це передусім контроль законності та правильності. Проте цей орган має також оцінювати економічну ефективність та організацію системи адміністрування податків, виконання плану надходжень доходів і, за потреби, надавати відповідні пропозиції до законодавчого органу[1].

Згідно з Мексиканською декларацією ВОФК[2] визнають вісім базових принципів, які випливають з Лімської декларації (жовтень, 1977 р.) та рішень, прийнятих на XVII Конгресі INTOSAI (Сеул, Республіка Корея, жовтень 2001 р.), як головні вимоги до належного аудиту державного сектору. ВОФК мають бути наділені повноваженнями здійснювати аудит:

– використання державних коштів, ресурсів чи майна, отримувачем або бенефіціаром незалежно від юридичного статусу;
– надходження коштів до державного бюджету або державних установ, організацій, підприємств;
– законності та правильності рахунків уряду або державних установ, організацій, підприємств;
– якості фінансового менеджменту й звітування;
– економності, ефективності та результативності діяльності уряду або державних установ, організацій, підприємств (принцип 3).

Відповідно до принципу 4 Лімської декларації ВОФК повинні мати повноваження щодо своєчасного, прямого та вільного доступу до всіх необхідних документів та інформації, необхідних для належного виконання їхніх обов'язків, визначених законодавством.

Усі операції, пов'язані з державними фінансами, як зазначено у статті 18 Лімської декларації, незалежно від того, чи відображені вони в державному бюджеті або інших бюджетах, мають бути об'єктом контролю ВОФК. Окремі складові

[1] Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів // Рахункова палата України. – 1999. – 12 серп. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217?cat_id=32836.

[2] Мексиканська декларація незалежності // Рахункова палата України. – 2008. – 1 лют. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1013545?cat_id=32836.

управління державними фінансами, що не включаються до державного бюджету, не можуть виводитися з-під контролю органу.

Розширення економічної діяльності держави часто відбувається у формі створення підприємств, статус яких визначається у межах приватного права. Ці підприємства також повинні бути об'єктами контролю ВОФК, якщо держава володіє контрольною часткою у них або справляє домінуючий вплив на їх діяльність (ст. 23 Лімської декларації).

Нинішня сфера повноважень Рахункової палати, яка охоплює контроль за дохідною частиною державного бюджету, але не передбачає контролю місцевих бюджетів за доходами і видатками та використання державної власності, не виправдана з позиції інтересів держави та суспільства, обмежена і не забезпечує виконання вимог, визначених такими компетентними установами, як INTOSAI[1].

Згідно з бюджетним законодавством у державному бюджеті передбачаються трансферти місцевим бюджетам. Тобто місцеві й державний бюджет пов'язані нерозривною системою бюджетно-фінансових відносин. Дотаціями вирівнювання і субвенціями пронизано все "тіло" місцевих бюджетів. При цьому дотація вирівнювання – це міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує. Тобто дотація є коштами, які не мають чітко визначеного цільового призначення і, відповідно, їх не можна відокремити чи вилучити. Дотаційними коштами наповнені усі місцеві бюджети.

На сьогодні в Україні контроль за виконанням місцевих бюджетів здійснюють лише органи Держфінінспекції, які можуть забезпечити тільки вузьковідомчі завдання внутрішнього контролю. Служби внутрішнього аудиту на рівні місцевого самоврядування взагалі не створені. Водночас рішення органів місцевої влади не завжди є законними та ефективними, а іноді призводять до зловживань і корупційних проявів, тому контроль за виконанням місцевих бюджетів, який забезпечується лише органами Держфінінспекції, з огляду на принципи, визначені в Лімській декларації, є недостатнім для прозорості системи державного управління. Адже ці органи – складова внутрішнього контролю виконавчої гілки влади, яка повинна підлягати зовнішньому контролю. Лише Рахункова палата як орган зовнішнього контролю в змозі забезпечити право громадськості на контроль за прозорим, правильним, цільовим та ефективним використанням коштів місцевих громад. Такий контроль апріорі не може обмежувати інтереси місцевого самоврядування та не є втручанням у його діяльність і не перешкоджає здійсненню повноважень місцевих органів влади в межах власної компетенції. Навпаки, забезпечується право громадян – платників податків знати, куди та в якому обсязі спрямовуються їхні кошти.

Одним із принципів бюджетної системи, визначених Бюджетним кодексом України[2], є принцип публічності та прозорості, що передбачає інформування гро-

[1] *Стефанюк І. Б.* Методологічні засади функціонування системи державного внутрішнього фінансового контролю в Україні / І. Б. Стефанюк // Фінанси України. – 2011. – № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16738269/Stefanuk.pdf.

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

мадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за їх виконанням.

Надання Рахунковій палаті повноважень зі здійснення контролю за надходженням та використанням коштів місцевих бюджетів дасть можливість отримувати незалежну, об'єктивну, достовірну інформацію про стан управління фінансами місцевих громад і результати діяльності органів місцевої влади. Такий підхід цілком відповідатиме міжнародним стандартам аудиту державних фінансів, до яких належать і кошти місцевих бюджетів.

Аналіз законодавства інших держав, яке регулює діяльність ВОФК, засвідчив, що контрольні повноваження за виконанням місцевих бюджетів притаманні рахунковим палатам багатьох країн, зокрема Австрії, Бельгії, Латвії, Польщі та ін.

Стандартами INTOSAI визначено, що зовнішньому аудиту в особі вищого органу контролю повинні підлягати всі публічні фінанси.

Група держав Ради Європи проти корупції (GRECO), якою розглядалося питання боротьби з корупцією при здійсненні Рахунковою палатою аудиту органів місцевої влади, надала аналогічні рекомендації щодо повноважень вищого органу контролю. Зокрема, у рекомендації GRECO до Оціночного звіту по Україні № XVIII визначено необхідність розширення повноважень зовнішнього незалежного аудиту (Рахункової палати) з метою охоплення контролем усіх видів діяльності органів місцевої влади, а також застосування під час аудиту принципів незалежності, прозорості й контролю на практиці.

Отже, першорядним для Рахункової палати є питання нормативно-правового врегулювання її діяльності у напрямі гармонізації зі стандартами і методиками INTOSAI, тобто розширення повноважень у частині контролю за всіма публічними фінансами держави: коштами місцевих бюджетів; політичних партій; громадських організацій, утворених на внески громадян; державної власності, кредитів, золотовалютних ресурсів тощо. Без цього Рахункова палата не може брати ефективну участь у протидії корупції в усіх сферах суспільного життя держави.

Прийняті на XVII з'їзді INTOSAI в Сеулі (2001 р.) Стандарти аудиту містять основні положення та принципи здійснення аудиторської діяльності ВОФК. Незважаючи на те, що оцінка ступеня відповідності стандартів меті заснування ВОФК з погляду конкретних конституційних, правових та інших особливостей належить до сфери відповідальності ВОФК, один із визначених у Етичному кодексі принципів стосується обов'язку аудитора застосовувати загальноприйняті стандарти аудиту.

Стандарти аудиту INTOSAI складаються з чотирьох елементів: Базових принципів, Загальних стандартів, Спеціальних стандартів, Стандартів звітності. Кожний елемент детально пояснюється. Так, базові принципи визначені як основні припущення, узгоджені передумови та необхідні вимоги, сформовані для сприяння розробленно стандартів аудиту. Вони мають на меті сприяння аудиторам у формулюванні ними висновків та рекомендацій, зокрема у випадках, коли використати спеціальні стандарти не можна.

Кожен ВОФК повинен розглянути питання відповідності Стандартам аудиту INTOSAI в усіх суттєвих аспектах, але водночас дотримуючись конкретних цілей у сфері аудиторської діяльності. ВОФК слід ухвалити відповідну політику, визначив-

ши ті стандарти INTOSAI або інші спеціальні стандарти, на яких ґрунтуватимуться різні види його діяльності з метою забезпечення найвищої якості здійснюваних робіт та пропонованих продуктів[1].

Ключовим завданням у справі приведення законодавства про Рахункову палату у відповідність зі стандартами INTOSAI є питання незалежності, завдяки якому підтримується дієвість контрольних функцій парламенту, що посилює довіру суспільства до державних органів.

Згідно з першим принципом Мексиканської декларації ступінь незалежності ВОФК має визначатися конституційно-правовими та законодавчими нормами. Проте в Україні це *питання досі прямо не врегульовано Конституцією.*

Основною гарантією незалежності зовнішнього органу фінансового контролю має бути його абсолютна аполітичність. Принцип незалежності Рахункової палати тісно пов'язаний з *гарантіями незалежного статусу* її Голови та членів, яких призначає Верховна Рада України. Їхня незалежність забезпечується особливим порядком призначення та дострокового припинення повноважень, забороною втручання будь-кого у виконання ними своїх повноважень, а також їх політичною незаангажованістю. *Рахункова палата не може бути предметом поділу між депутатськими фракціями парламенту*, а також контролюватися опозиційними фракціями, оскільки це суперечить її конституційному призначенню. *Ці конституційні положення забезпечують гарантію того, що Рахункова палата не перетвориться на знаряддя політичної боротьби, а виконуватиме волю всього суспільства через його представницький орган – парламент.*

Рахункова палата як незалежний орган зовнішнього фінансового контролю в Україні має бути вагомим інструментом боротьби за дієве функціонування всіх органів державної влади і управління, а також ефективне та законне використання бюджетних коштів. Принципово важливим є надання Рахунковій палаті достатньо широких аудиторських повноважень стосовно контролю не лише бюджетних ресурсів, тобто доходів і видатків бюджетів, а й державної власності, кредитів, золотовалютних ресурсів, тобто всього, що належить до національного багатства держави.

Нині, на виконання п. 5.1 додатка 2 до Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки[2], у 2013 р. внесені зміни до ст. 98 Конституції України, яка надає Рахунковій палаті право контролю за доходами державного бюджету. Цим рішенням закладено конституційні засади для суттєвого розширення функцій парламентського контролю як за формуванням, так і за використанням публічних фінансів, гарантовано принцип прозорості бюджетного процесу України. Тими самими змінами передбачено, що організація, повноваження й порядок діяльності Рахункової палати мають визначатися законом.

---

[1] *Магута Р.* Контроль – найважливіший елемент управління у сфері державних фінансів : інтерв'ю / Р. Магута // Рахункова палата України. – 2013. – 9 жовт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16742402.

[2] Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 № 1240 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1240-2011-%D0%BF.

Розроблено нову редакцію Закону України "Про Рахункову палату", в якій закріплено її статус як незалежного органу зовнішнього державного контролю (аудиту), функціональну, організаційну й фінансову незалежність, необхідну для виконання покладених завдань. Наразі законопроект передано для надання висновку міжнародним експертам Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ).

Крім того, у листах на ім'я Голови Верховної Ради України (від 05.05.2014) та Прем'єр-міністра України (від 12.05.2014) Рахунковою палатою запропоновано нову редакцію ст. 98 Конституції України, в якій положення стандартів INTOSAI і принципи Лімської декларації враховані набагато повніше (табл. 11.7).

При проведенні аудиту за стандартами INTOSAI для збору й оброблення інформації застосовуються різні методи та технології, а дані, зібрані в процесі аудиту, можуть використовуватися з різною метою. Інформація та дані зазвичай потрібні, щоб зрозуміти й описати об'єкт перевірки, оцінити та визначити ефективність діяльності, визначити недоліки, з'ясувати й проаналізувати співвідношення між причинами та наслідками, перевірити припущення та пояснити результати діяльності, а також урахувати доводи та пропозиції. Збір даних може стати важливою частиною освітнього процесу, в якому аудитор намагається зрозуміти сферу дослідження та пов'язані з нею проблеми. Далі стисло викладено найпопулярніші методи та технології для збору даних та їх аналізу, які необхідно впроваджувати в Рахунковій палаті. Декотрі з них покликані поглибити знання та

Таблиця 11.7

Порівняльна таблиця до проекту Закону України "Про внесення зміни до статті 98 Конституції України"

Чинна редакція Конституції України	Редакція ст. 98 Конституції України, запропонована Рахунковою палатою у листах до ВРУ та КМУ	Остаточна редакція статті 98 Конституції України, яка може бути запропонована після реагування на листи Рахункової палати
Стаття 98. Контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата. Організація, повноваження і порядок діяльності Рахункової палати визначаються законом	Стаття 98. Незалежний зовнішній фінансовий контроль (аудит) за виконанням Державного бюджету України та місцевих бюджетів за надходженнями і витратами, операціями золотовалютного запасу, виконанням кошторису Національного банку України, збереженням і використанням об'єктів права власності українського народу, інших активів держави здійснює Рахункова палата України. Повноваження та організація діяльності Рахункової палати України визначаються законом	Стаття 98. Незалежний зовнішній державний фінансовий контроль (аудит) за надходженнями і витратами Державного бюджету України, місцевих бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, виконанням кошторису доходів і витрат Національного банку України, володінням, користуванням, розпорядженням об'єктами державної власності та власності українського народу, корпоративними правами, матеріальними і нематеріальними активами, що належать державі, здійснює Рахункова палата. Компетенція та організація діяльності Рахункової палати визначаються законом

Складено автором.

дати краще розуміння, тоді як решта використовується для перевірки та вилучення основних фактів.

SAI (ВОФК) повинна мати в своєму арсеналі повний перелік сучасних технологій аудиту, які охоплюють системні технології, методи аналітичної перевірки, статистичного моделювання та аудиту автоматизованих інформаційних систем (AS 86).

При проведенні аудиту здебільшого використовують методи, що застосовуються під час звичайних досліджень, дослідних робіт та в суспільних науках. Аудитор описує, аналізує та здійснює оцінювання. Метою дослідження є визначення фактичної інформації, аналіз та гарантування високої якості висновків, їх об'єктивності, обґрунтованих оцінок, а за наявності – реалістичних і здійсненних рекомендацій.

Різнобічний аналіз відіграє важливу роль, але дати йому чітке визначення при проведенні аудиту складно. Очевидно, це набагато більше, ніж звичайне застосування технологій для моделювання, збору даних та їх оброблення.

Важливим фактором для аудитора є глибокий та всебічний аналіз сфери проведення аудиту, що завжди має базуватися на відмінних рисах діяльності та умовах роботи об'єкта. Цей аналіз також повинен ґрунтуватися на загальному баченні взаємозв'язку між об'єктом аудиту та іншими задіяними об'єктами (установи, закони та ін.). Незважаючи на це, жоден із видів аналізу не може врахувати всі аспекти. Кожний аналітичний метод повинен ґрунтуватися на здоровому глузді та реалістичних даних.

Аудитор створює початкові дані (з власних матеріальних джерел) за допомогою інтерв'ю, анкетування та досліджень. Також використовується велика кількість вторинних даних (матеріал, зібраний іншими особами), зокрема вилучені та оброблені офіційні статистичні дані. Застосовують і статистичні дані підприємств, якщо вони вважаються доречними та надійними.

При визначенні об'єкта ретельного дослідження й встановленні меж аудиту аудитори повинні вивчити, яка інформація необхідна для аналізу нагальних питань та проблем. Потреба в інформації є функцією природи дотичних питань.

Сукупність повних досліджень у процесі аудиту використовується вкрай рідко, хоча поширені моделювання та вивчення конкретних випадків. Увагу необхідно звертати не на самі ці випадки, а на можливі висновки, які можна з них зробити.

При цьому використовуються (та поєднується) якісна й кількісна інформація та дані. Кількісні дані стосуються вимірних або цифрових відношень і можуть застосовуватись для пояснення або обґрунтування твердження. Якісна інформація й дані можуть, наприклад, означати погляди, або загальні спостереження тощо. Певна якісна інформація завжди потрібна для всебічного аналізу.

Аудит діяльності не складається з низки чітко визначених підпроцесів, які виконуються окремо й послідовно. Ці процеси взаємопов'язані та проводяться одночасно.

Загалом емпіричне підґрунтя необхідно ретельно структурувати. Вплив законодавства завжди суттєвий під час оцінювання. Хоча висновки також можна оцінити на підставі знання реальних чи бажаних умов або у світлі того, що здається раціональним з погляду поліпшення ефективності та продуктивності. Це передбачає порівняння аргументів та тверджень, консультації експертів і фахівців, порівняння аналізу причини та наслідків.

При проведенні аналізу даних, отриманих під час інтерв'ю, головна проблема полягає в тому, щоб виокремити інформацію стосовно різних категорій або тем. Аудитор шукає загальні напрями інформації, які можна сумістити, або приклади основної схожої проблеми. У цьому контексті якісний (нецифровий) аналіз може використовуватися для оцінювання, а також пояснення діяльності об'єкта аудиту. Вивчаючи документи, аудитори мають змогу зібрати детальну інформацію, а також системно проаналізувати зміст і знайти те, що стосується справи.

Аналіз інформації – інтелектуальний, творчий та ітеративний процес, що містить як раціональні, так й ірраціональні елементи. Він завжди передбачає відображення та обговорення, а також переважно некількісні методи. Серед кількісних методів можуть застосовуватися такі:

1. Описова статистика для розуміння розподілу даних.

Розподіл даних може наводитися у вигляді графіка (гістограма або крива), котрий показує всі значення кількісної ознаки. Статистика, що описує розподіл, може бути ефективним інструментом для аналізу аудиту та звітності. Є три основних виміри розподілу даних, важливих для аудитора:

– рівень даних (видовий, медіанний, середній, квартальний та ін.);
– поширення даних (мінімальні та максимальні значення тощо);
– форма даних (нормальний розподіл, рівний розподіл, бімодальний розподіл та ін.).

Розподіл даних можна використовувати для:

– визначення рівня, поширення або форми даних, коли це важливіше, ніж просте "середнє" число;
– прийняття рішення стосовно відповідності кількісних характеристик критеріям аудиту;
– інтерпретації вірогідності розподілу при оцінюванні ризику;
– оцінювання, чи утворюють відібрані дані загальну сукупність.

2. Регресивний аналіз.

Метод для оцінювання ступеня, з яким асоціюється (корелюється) кількісна ознака. Регресивний аналіз можна застосовувати для:

– перевірки взаємовідношення, яке вважається правильним;
– визначення взаємовідношень між кількісними ознаками, які можуть причинно співвідноситись, що може пояснити результат;
– встановлення незвичайних випадків, які виникають з очікуваних величин;
– прогнозування величин у майбутньому.

Отже, гармонізація нормативного поля діяльності Рахункової палати зі стандартами й методиками INTOSAI має ґрунтуватися на дотриманні таких принципів:

– зміцнення правового статусу Рахункової палати з метою наділення її більшими повноваженнями контролю за видатковою та прибутковою частинами Державного бюджету України, а також за використанням державної власності;
– забезпечення професійної підготовки спеціалістів Рахункової палати та інших органів, що здійснюють аудит державних фінансів в Україні та за кордоном;
– підвищення іміджу Рахункової палати, щоб суспільство зрозуміло її роль у моніторингу та звітуванні про управління державними фінансами;

– мобілізація допомоги Рахунковій палаті з боку ВОФК інших країн для зміщення акцентів від простого оцінювання виконання правил та положень принципу ефективності й економічності як головного критерію до управління фінансовою діяльністю;
– надання допомоги Рахунковій палаті у запровадженні нових методик аудиту, зокрема у світлі поширення інформаційних технологій, що дають змогу проводити ефективніші перевірки без залучення додаткових ресурсів;
– налагодження тіснішої співпраці на регулярній основі між Рахунковою палатою та іншими установами з аудиту державних органів, такими як Державна фінансова інспекція України;
– удосконалення внутрішньої організації та робочих процедур Рахункової палати з тим, щоб вона стала взірцем для урядових органів.

В умовах необхідності проведення в Україні конституційної реформи, децентралізації влади, делегування державою місцевим громадам повноважень щодо управління фінансовими ресурсами важливої ролі набуває забезпечення ефективного зовнішнього державного фінансового контролю з боку суспільства (платників податків).

Органи місцевого самоврядування в найближчому майбутньому повинні отримати низку додаткових повноважень щодо організації належного вирішення питань місцевого значення. З огляду на політичну та соціальну доцільність одночасно з відповідними повноваженнями, органи місцевого самоврядування мають отримати належні правові механізми їх реалізації, а також матеріально-фінансове забезпечення.

Отже, надання місцевим органам влади широких повноважень у сфері управління фінансовими ресурсами нерозривно пов'язане з їхньою відповідальністю за цільове та ефективне використання коштів місцевих громад.

Як свідчить міжнародна практика, ця сфера діяльності органів місцевої влади є предметом аудиту ВОФК. Лише Рахункова палата може дати об'єктивну, незаангажовану оцінку стану справ у сфері управління фінансами місцевих громад, а також конструктивні рекомендації місцевим органам влади і управління.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р схвалено Стратегію розвитку системи управління державними фінансами[1], якою передбачено підвищення ефективності зовнішнього контролю та аудиту публічних фінансів шляхом імплементації стандартів INTOSAI і найкращих міжнародних методик, зокрема аудиту доходів державного бюджету.

Для виконання вказаних завдань передбачається здійснення таких заходів[2]:

---

[1] Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80.

[2] Про схвалення Концепції розвитку системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.09.2012 № 633-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/633-2012-%D1%80; Про затвердження Стратегії розвитку системи державного фінансового контролю, що здійснюється органами виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 24.07.2003 № 1156 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1156-2003-%D0%BF; Про схвалення Стратегії модернізації системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 888-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-2007-%D1%80.

– розширення аудиторських повноважень Рахункової палати для забезпечення ефективного контролю за державними фінансами (у тому числі аудиту бюджетних надходжень, місцевих бюджетів і державних підприємств) шляхом внесення змін до Конституції України;
– розроблення та прийняття в новій редакції закону про Рахункову палату з метою уточнення її статусу як вищого органу зовнішнього аудиту публічних фінансів, розширення повноважень у частині контролю за дохідною частиною державного бюджету, надходженням і використанням коштів місцевих бюджетів, збереженням та використанням державної власності, аудиту державних підприємств, а також упровадження аудиту рахунків, систем внутрішнього контролю й підтвердження річної фінансової та бюджетної звітності головних розпорядників бюджетних коштів;
– розроблення в новій редакції стандартів проведення Рахунковою палатою аудиту публічних фінансів, гармонізованих зі стандартами INTOSAI та найкращою європейською практикою.

Отже, для України вкрай актуальним є питання забезпечення функціонування Рахункової палати як вищого органу зовнішнього аудиту відповідно до міжнародних стандартів аудиту державних фінансів, які передбачають аудит бюджетних надходжень, місцевих бюджетів і державних підприємств. Крім того, ефективне використання державних коштів можливе лише в разі дотримання базових стандартів у сферах державного управління фінансами та економічного управління. На сьогодні сфера повноважень Рахункової палати, яка не включає аудиту бюджетних надходжень, а також місцевих бюджетів і державних підприємств, обмежена.

Здійснення контролю за виконанням державного бюджету (щодо як дохідної, так і видаткової його частин) є вимогою основоположних міжнародних документів у сфері контролю державних фінансів.

Принципами бюджетної системи, визначеними Бюджетним кодексом України, є публічність і прозорість, які забезпечують інформування громадськості про складення, розгляд, затвердження, виконання державного бюджету, а також здійснення контролю за його виконанням. Покладення на Рахункову палату як на незалежний орган відповідних повноважень дасть можливість забезпечити суспільство повною, прозорою та об'єктивною інформацією про стан національної економіки та державних фінансів.

11.8. РАХУНКОВА ПАЛАТА ЯК ІНСТРУМЕНТ ЕФЕКТИВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ: ПРАВОВА РЕАЛЬНІСТЬ І ПЕРСПЕКТИВИ

Донедавна антикорупційна політика в державі переважно здійснювалася через систему правоохоронних та фіскальних органів, головне завдання яких – припинення протиправної корупційної діяльності. Склалося враження, що в Україні серйозні антикорупційні розслідування проводяться після того, як відбулися корупційні дії, а іноді – лише після зміни влади.

Суспільство опинилося в умовах концентрації і контролю суспільного багатства та основних засобів виробництва невеликою кількістю найбагатших олігар-

хічних кланів. Головним економічним і суспільним інститутом став ринок, який суттєво вплинув на політику, право й мораль. Відповідно економіка, а особливо доходи держави, стали стрижнями корупції. Протягом тривалого часу Рахункова палата де-факто та де-юре була усунута від контролю дохідної частини державного бюджету, що призвело до розквіту "паралельної" тіньової економіки. Проблема корупції стала ключовою загрозою національній безпеці держави, підтвердженням чому є події на сході країни, які є наслідком глибинних корупційних процесів, що тривалий час "роз'їдали" мораль, економіку та значну частину суспільства. Зовнішнє втручання розраховане саме на використання цієї складової, спираючись на награбовані у суспільства кошти, перекручену мораль та економічну кризу.

Повсякденна діяльність Рахункової палати спрямована на формування в Україні умов для реалізації державної політики у цій сфері. Відповідно до Мексиканської[1] та Лімської[2] декларацій країн членів INTOSAI (Міжнародна організація найвищих аудиторських інституцій) Рахункова палата як найважливіший орган фінансового контролю повинна розширювати масштаби гласності й прозорості на всіх етапах проведення контрольних заходів. Такі заходи мають стати невід'ємною частиною посилення процесу виявлення, попередження й профілактики корупційних проявів та фактів шахрайства з державними ресурсами. Зусилля Рахункової палати слід спрямувати на участь в адміністративних і економічних реформах, метою яких є викорінювання причин і умов для розвитку корупції, насамперед шляхом взаємодії із законодавчою та виконавчою гілками влади.

22 квітня 2014 р. в. о. Президента України О. В. Турчинов та Прем'єр-міністр України А. П. Яценюк підписали Меморандум з Міжнародним валютним фондом[3] про економічну і фінансову політику, який визначає генеральну економічну лінію в 2014–2016 рр. та передбачає фінансову допомогу Україні в розмірі від 14 до 18 млрд дол. США. У ньому також ідеться про розроблення експертами МВФ разом з українським урядом системи заходів протидії корупції. Для цього фахівцями МВФ розпочато комплексне діагностичне дослідження, частина заходів якого стосується і Рахункової палати. Йдеться про систему докорінних змін у законодавчому полі, у тому числі у сфері фінансового контролю загалом та законодавстві, що охоплює діяльність Рахункової палати, зокрема.

Невипадково Г. Елерс, експерт Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH за проектом "Підтримка реформи управління державними фінансами в Україні" зазначив, що "з усієї кількості вимог міжнародних фінансових донорів можна виокремити низку завдань, які в коротко- та середньостроковій перспективі мають пріоритет для фінансової політики України". Серед цих завдань

[1] Мексиканська декларація незалежності // Рахункова палата України. – 2008. – 1 лют. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1013545?cat_id=32836.

[2] Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів // Рахункова палата України. – 1999. – 12 серп. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217?cat_id=32836.

[3] Letter of Intent from 22.04.2014 // International Monetary Fund [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.imf.org/External/NP/LOI/2014/UKR/042214.pdf.

автор звертає увагу на такі, що "були сприйняті Урядом і швидко інтегровані до першої програми реформ після набуття ним повноважень в кінці лютого"[1], а саме:

– реорганізація політики обмінного курсу;
– стабілізація банківського сектору;
– тривале продовження сталої фіскальної політики;
– подолання корупції;
– подальше наближення системи державних закупівель до стандартів ЄС;
– створення дієвої (та зрозумілої) системи фінансової відповідальності;
– подальша стабілізація енергетичної сфери (енергоефективність, підприємницькі структури);
– посилення ролі Рахункової палати;
– реорганізація міжбюджетних відносин між державним, регіональними та місцевими бюджетами;
– інтеграція якомога більшої кількості відокремлених фондів до державного бюджету;
– підвищення ефективності фінансового управління;
– прозорість фінансової системи (адресна робота з громадськістю).

У Законі України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 07.04.2011 № 3206-VI визначено основні засади запобігання і протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданих корупційними правопорушеннями збитків, шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних та юридичних осіб, держави. До цього Закону та інших законодавчих актів у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України[2] було внесено суттєві зміни. Зокрема, значно посилено відповідальність та введено нові склади злочинів у діяльності юридичних осіб, підкупу службових та юридичних осіб та ін.

Але, окрім законодавства належного рівня, необхідні ефективна система публічного контролю й формування правової реальності шляхом багатобічного суспільного дискурсу у громадянському суспільстві та впровадження основних засад антикорупційної політики в усіх сферах життєдіяльності.

Обов'язковим елементом цієї системи є незалежний зовнішній фінансово-економічний контроль, який на сьогодні фактично не охоплює фіскальної, кредитно-фінансової політики держави, а також земельних правовідносин й державної власності. Не поширюється він і на місцеві бюджети. Це певною мірою послаблює довіру суспільства до нього, породжує сумніви в його справедливості. Приклади з практики це підтверджують.

---

[1] *Елерс Ґ.* Стратегії реформ у сфері державних фінансів: національні програми та міжнародні вимоги (МВФ, ЄС, Світовий банк) / Ґ. Елерс ; перекл. з англ. // Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). – 2014. – 25 черв. – С. 9–10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pfm.in.ua/files/files/pfm_document_53be869545ed3.pdf.

[2] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України : закон України від 13.05.2014 № 1261-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1261-18/paran157#n157.

Рахункова палата постійно звертала увагу органів державної влади, і передусім уряду, що Податковий кодекс України[1] містить низку неузгоджених норм та не забезпечує збалансованості інтересів "податковий орган – держава – підприємець". Він не розв'язує остаточно проблем податкової системи, зокрема в частині взаємовідносин між економічним агентом і податковим органом. Крім того, у Кодексі немає жодної згадки про незалежний зовнішній фінансовий контроль адміністрування податків, що само по собі є суттєвим корупційним ризиком.

Останніми роками стрімко зросли обсяги та питома вага трансфертів на соціально-економічний розвиток регіонів із державного бюджету до дохідної частини місцевих бюджетів. На порядку денному – децентралізація повноважень влади на місцях. У цьому контексті особливої уваги потребує питання прозорості та своєчасності розрахунків між цими бюджетами.

Інший аспект стосується відсутності в Україні поточної повної інформації про рух коштів на виконання міжнародних проектів, зокрема спрямованих на протидію та боротьбу з корупцією.

У 2014 р. Рахункова палата розпочала роботу у Групі аудиторів за чотирма програмами міжнародного транскордонного співробітництва в межах Європейського інструменту сусідства та партнерства ("Басейн Чорного моря", "Україна – Румунія – Республіка Молдова", "Україна – Польща – Білорусь", "Україна – Словаччина – Угорщина – Румунія"), загальна сума фінансування яких, запланована Європейським Союзом на 2014–2020 рр., дорівнює понад 15 млрд євро. Передбачається, що аудитори Рахункової палати братимуть участь у проведенні системного й операційного аудитів та аудиту рахунків за коштами цієї міжнародної технічної допомоги за відповідними проектами, що разом із іншими рівнями контролю програм забезпечить антикорупційну складову контролю цих витрат[2].

Як член INTOSAI і EUROSAI Рахункова палата проводить активну діяльність на міжнародному рівні з питань обміну прогресивним досвідом подолання корупції. Варто згадати проведену у 2006 р. на честь 10-річчя Рахункової палати міжнародну конференцію "Роль вищих органів фінансового контролю у боротьбі з корупцією і шахрайством"[3], а також участь фахівців Рахункової палати у 2009 р., на запрошення Аудиторського суду Австрії, у роботі симпозіуму ООН на тему "INTOSAI – активний учасник міжнародної антикорупційної мережі"[4].

Під час цих заходів було представлено національний досвід практичного застосування міжнародних рекомендацій у сфері боротьби з корупцією в частині пошуку оптимальних шляхів взаємодії між вищими органами фінансового контр-

---

[1] Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2755-17.

[2] ENPI CBC 2014–2020 / Interact [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://enpi.interact-eu.net/enpi/358.

[3] Звіт Рахункової палати України за 2006 рік // Рахункова палата України. – 2007. – 31 трав. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/880817#_Toc161730635.

[4] UN/INTOSAI 20th Interregional Symposium on Government Auditing (Vienna, Austria, 11–13 Feb. 2009) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan033533.pdf.

олю та правоохоронними органами, підвищення прозорості бюджетно-фінансової системи, забезпечення її гласності. За результатами конференції та симпозіуму, з урахуванням пропозицій Рахункової палати було розроблено та затверджено Рекомендації, запропоновані до виконання всім ВОФК – членам INTOSAI, а це близько 200 країн.

У ході круглого столу на тему "Ресурси міжнародних організацій у боротьбі з корупцією в Україні"[1], який відбувся 28 травня 2014 р. під керівництвом Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, Рахункова палата запропонувала шляхи інформування та координації зусиль із міжнародними організаціями й організаціями громадянського суспільства, зокрема фондом "Східна Європа", Агентством США з міжнародного розвитку, представництвом ЄС в Україні, фундацією "Відкрите суспільство", Центром політичних студій та аналітики, Посольством Швеції в Україні, проектами "Юнайтер" та "Підтримка реформ управління державними фінансами" німецького агентства GIZ, програмою USAID "Рада: підзвітність, відповідальність, демократичність".

Активну участь Рахункова палата брала в опрацюванні першого опитувальника Робочої групи INTOSAI з боротьби проти корупції та відмивання грошей (FACML), надісланого Центральною аудиторською організацією Єгипту, та погодженні проекту цього документа. Слід відзначити результативну роботу працівників Рахункової палати на засіданнях Наглядової групи проекту "Підтримка незалежного урядування: проект протидії корупції в Україні" (проект UPAC), метою якого було сприяння запобіганню корупції та контролю над нею, підтримка довіри суспільства до політичної й судової систем, демократії, верховенства закону й економічного та соціального розвитку України[2].

Значну роботу проведено Рахунковою палатою і в напрямі інформування громадськості та Верховної Ради України про свою діяльність як одного із засобів протидії корупції. Відповідно до Закону України "Про Рахункову палату"[3] у 2012 р. забезпечено системне розміщення повідомлень про здійснення контролю за бюджетним процесом в Україні у загальнодержавних та регіональних засобах масової інформації. Повідомлення були повністю процитовані у понад 2 тис. публікацій, зокрема у програмах телебачення та радіомовлення. Це сприяло підвищенню обізнаності широких кіл громадськості про надходження й використання коштів державного бюджету[4].

---

[1] Засідання "круглого столу" на тему: "Ресурси міжнародних організацій у боротьбі з корупцією в Україні" // Верховна Рада України. – 2014. – 28 трав. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://rada.gov.ua/preview/anonsy_podij/93163.html.

[2] Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC) / Council of Europe [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/upac/upac_UK.asp.

[3] Про Рахункову палату : закон України від 11.07.1996 № 315/96-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/315/96-%D0%B2%D1%80.

[4] Звіт Рахункової палати України за 2012 рік. – К., 2013. – С. 177–181 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf.

На початку 2014 р. Рахункова палата, в межах своєї компетенції, поінформувала Президента України, Раду національної безпеки і оборони України, Міністерство юстиції України, а також громадські організації про стан реалізації Національної антикорупційної стратегії, яка здійснювалася через систему заходів Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки.

Кабінет Міністрів України на засіданні 2 липня 2014 р. прийняв новий пакет антикорупційних заходів. Схвалено законопроект щодо затвердження антикорупційної стратегії на наступні три роки, який спрямовано на розгляд парламенту. Документ був розроблений із представниками громадянського суспільства, міжнародними організаціями, зокрема з експертами Ради Європи та організації GRECO[1].

Протягом найближчого часу планується реалізувати 10 пріоритетів для формування ефективної антикорупційної політики: прийняття антикорупційної стратегії; функціонування "доброчесної публічної служби"; посилення відповідальності й покарання за корупційні діяння, зокрема створення Антикорупційного бюро, яке здійснюватиме як попередження, так і розслідування корупційних злочинів; судова реформа й реформа органів кримінальної юстиції; позбавлення можливості користування доходами, що отримані злочинним шляхом; спрощення умов ведення бізнесу та його детінізація; упровадження ефективної системи надання адміністративних послуг; прозорість політичних фінансів; законність використання бюджетних коштів і приватизаційних процесів; забезпечення доступу до інформації, у тому числі ухвалення закону про публічність реєстрів.

Указом Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади"[2] скорочення чисельності управлінського апарату і витрат на його утримання було визначено метою оптимізації та підвищення ефективності державного управління. За результатами оптимізації чисельність працівників апаратів утворених ЦОВВ зменшилася на 4,8 %, а видатки на забезпечення їхньої діяльності – на 1,1 %. Процеси утворення і ліквідації державних органів тривали протягом майже двох років, що практично не вплинуло на істотне зниження видатків на утримання апарату управління.

Реалізація заходів з оптимізації системи ЦОВВ розпочалася за відсутності визначеної чинним законодавством структури системи цих органів та основних завдань, які на них покладаються. Утворення, ліквідація та реорганізація ЦОВВ у процесі оптимізації здійснювалися без комплексного функціонального обстеження цих органів. Покладене на Головне управління державної служби України завдання з його проведення в повному обсязі не було виконано, пропозиції щодо оптимізації структури й системи ЦОВВ не формувалися та Кабінету Міністрів України не надавалися.

Неналежне виконання підготовчих заходів до оптимізації потребувало надалі внесення численних змін до схеми організації та взаємодії ЦОВВ. З дати запрова-

[1] Боротьба з корупцією – один із основних пріоритетів Уряду, – Павло Петренко / пресслужба Міністерства юстиції // Урядовий портал. – 2014. – 31 берез. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247158770.

[2] Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 09.12.2010 № 1085 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://president.gov.ua/documents/12584.html.

дження оптимізації й до вересня 2013 р. було ліквідовано 11 ЦОВВ, утворено 13 органів, реорганізовано або перейменовано 5 ЦОВВ. Проте й на початок 2014 р. зберігалося дублювання функцій окремих органів у відповідних суспільних і державних сферах.

На підготовчому етапі до проведення оптимізації ЦОВВ не забезпечено виконання заходів із проведення суцільної інвентаризації об'єктів державної власності, які перебували у сфері управління державних органів, що реорганізовувалися та ліквідовувалися.

Повною та достовірною інформацією про фактичну кількість і вартість наявного у цих органах державного майна Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та Фонд державного майна як уповноважені органи державного управління у цій сфері не володіли. У результаті, за відсутності затвердженого порядку передачі об'єктів державної власності від ліквідованих органів новоствореним, частина таких об'єктів не була передана. Це зумовлено тим, що уповноважені органи державного управління подають до Фонду інформацію про фактичну наявність об'єктів державної власності у сфері їх відання не у повному обсязі або не подають взагалі, що й на сьогодні ускладнює здійснення повного оцінювання обсягів державного майна. Дані Єдиного реєстру об'єктів державної власності залишаються неповними та недостовірними.

Наразі подібне обстеження, як зазначалося, проводить Міжнародний валютний фонд. Водночас доцільними є й пропозиції Рахункової палати щодо функціонування "доброчесної публічної служби".

У межах своїх повноважень Рахункова палата розробила пропозиції стосовно удосконалення законодавства і поліпшення управління державними ресурсами. Їх реалізація могла би безпосередньо вплинути на покращання законодавчої й інституційної системи державного управління, оскільки вони націлені на спрощення адміністративних процедур і прозорість процесу ухвалення рішень, висвітлення потенційних сфер впливу, яким загрожують корупційні ризики.

Наприклад, за допомогою контрольних заходів було встановлено, що система надання державних послуг громадянам і юридичним особам України створює умови для комерціалізації державної виконавчої влади, а владні повноваження не відокремлені від господарських функцій. У зв'язку із цим фахівці Рахункової палати запропонували підготувати Адміністративно-процесуальний кодекс з метою вдосконалення переліку цих послуг із поступовим їх скороченням. Логічним кроком у спрощенні державної дозвільної політики стало скасування Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру" від 09.04.2014 № 1193-VII величезної кількості документів, якими передбачалося погодження з державними органами ведення господарської діяльності, на яку раніше вимагалися дозволи.

Рахункова палата встановила факти створення різними органами виконавчої влади численних реєстрів та інформаційних систем на основі різного програмного забезпечення, які не пов'язані між собою, містять спотворену інформацію, недоступну для громадян або інших органів державної влади. Сформовано систему комерційної реалізації інформації, яка належить державі, через спеціально утворені підприємства-посередники. Актуальним залишається перегляд завдань Націо-

нальної програми інформатизації й приведення її у відповідність із процесами реалізації різноманітних державних реєстрів.

Як і раніше, найбільш корупційно небезпечною є сфера державних закупівель. Аналіз їхнього стану в Україні протягом 2012 та 2013 рр. засвідчив істотне послаблення конкурентного середовища, зменшення питомої ваги відкритих і прозорих закупівель, суттєве зростання ризиків незаконного й неефективного використання коштів державного бюджету.

У 2012–2013 рр. намітився різкий спад кількості відкритих торгів. Частка процедур закупівлі в одного учасника становила менше 40 %. Вартісний показник застосування закупівлі в одного учасника набагато більший, ніж вартість договорів за конкурентними процедурами.

Величезний сегмент економіки, пов'язаний із підготовкою та проведенням фінальної частини чемпіонату Європи з футболу "Євро – 2012", був законодавчо вилучений із прозорого, конкурентного середовища. Процедури визначення вартості виконаних робіт, цін на товари і послуги в межах підготовки до Євро – 2012, вибору учасників закупівель і виконання зобов'язань за договорами були фактично безконтрольними.

Спотворена редакція колишнього закону про державні закупівлі фактично не запобігала, а сприяла корупції у цій сфері, обмежувала добросовісну конкуренцію[1]. Лише протягом 2012 р. до нього було внесено 18 змін, які створили зручні умови для корупції.

Рахункова палата взаємодіє з правоохоронними органами в частині розроблення комплексу заходів для створення правових засад боротьби з корупцією і шахрайством. Зокрема, аудитори Рахункової палати виявляють корупційно небезпечні зони у сфері управління державними фінансами, причини й умови, які сприяли їх виникненню. Це допомагає правоохоронним органам у вжитті реальних заходів стосовно конкретних посадових осіб, що порушують антикорупційне законодавство. Протягом лише І півріччя 2014 р. до правоохоронних органів передано понад 60 матеріалів, за якими відкрито кримінальні провадження або вжито інших заходів прокурорського реагування. Усунення цих ризиків є пріоритетною метою уряду і парламенту та потребує постійної уваги.

Діяльність Рахункової палати спрямована на підвищення ефективності аудиту шляхом удосконалення методики й методології виявлення корупційних ризиків під час аудиторських перевірок.

Особливу увагу варто звернути на місце, котре Рахункова палата повинна посісти у системі зовнішнього і внутрішнього державного фінансового контролю, впровадженні міжнародних стандартів, їх уніфікації та гармонізації з національним законодавством, як одного із засадничих чинників, що впливають на якість аудиту і зниження корупції. Серед усіх органів державної влади завдяки своїй компетенції та практиці саме Рахункова палата має системні та глибинні дослідження причин і умов виникнення корупції, про що систематично інформує всі гілки державної влади та правоохоронні органи.

---

[1] Про здійснення державних закупівель : закон України від 01.06.2010 № 2289-VI (втратив чинність на підставі закону України від 10.04.2014 № 1197-VII) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2289-17.

Така правова реальність не лише зумовлює велику відповідальність незалежного органу контролю публічних фінансів перед суспільством за отриманий кредит довіри, а й вимагає легітимації нових повноважень для Рахункової палати як вагомого інструменту національної антикорупційної політики.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 11

1. У результаті євроінтеграційних і глобалізаційних впливів запровадження універсальних стандартів контролю й аудиту державних фінансів розглядається у світі як важливий напрям стабілізації грошово-кредитної системи. Саме стандартизація забезпечує вдосконалення структури та форми організації такої системи. Новації менеджменту у сфері управління державними фінансами дають можливість запровадити системи виявлення, попередження та оперативного реагування на кризові тенденції. Як наслідок, передбачається підвищення транспарентності й достовірності фінансової інформації у секторі державного управління, можливості її порівняльного аналізу, моніторингу і контролю.

Структура державного управління в Україні на макро- і мікроекономічному рівнях здебільшого потребує модернізації, спрямованої на підвищення системності й стратегічності, узгодженості прав, відповідальності та інтересів усіх учасників процесу управління, особливо у сфері державних фінансів.

Стратегічні програми Президента України та уряду спрямовані на імплементацію світових і європейських стандартів у національну систему державного фінансового контролю й створення сучасної прозорої інформаційної бази задля оновлення фінансових відносин у секторі державного управління та підвищення інвестиційної привабливості нашої країни з урахуванням тенденцій випереджального розвитку фінансового сектору світової економіки.

2. У зв'язку з постійним оновленням вимог до ефективного управління у сфері державних фінансів, функціонування якого неможливе без упровадження системних змін в УДФ і трансформації моделі державного управління, яка модернізує систему державного фінансового контролю, Україна потребує формування такої системи УДФ, в якій би враховувались егалітарні цінності суспільства, а практика діяльності державних органів спрямовувалася на отримання реального результату за умови мінімізації витрат державних коштів, поліпшення підзвітності й результативності державного управління.

3. Перспективні шляхи наближення до європейських стандартів контролю й аудиту державних фінансів в Україні потрібно визначати з урахуванням світових тенденцій розвитку теорії державного управління й найкращого світового досвіду їх застосування. Проте обов'язково мають ураховуватися національні особливості державного управління.

4. З подальшою переорієнтацією діяльності уряду України на принципи консенсусної моделі державного управління роль аудиту як засобу зворотного зв'язку між громадянським суспільством і владою тільки зростатиме. Більше того, аудит поступово стане одним із найважливіших елементів державної соціально-економічної політики, забезпечуючи гарантії ефективного управління державними коштами та досягнення соціально значимих цілей у цій сфері.

5. За умов розгляду державного фінансового контролю у контексті регулювання бюджетних відносин предметом його дослідження є діяльність з управління джерелами створення, формами виявлення та цільового призначення фінансових ресурсів державного сектору економіки, до складу якого входять загальний і спеціальний фонди державного й місцевих бюджетів та позабюджетні фонди. Така діяльність повинна ставити за мету підтвердження досягнутих результатів державних цільових програм і бюджетних програм, а не окремих господарських операцій, з використання бюджетних коштів і співвідношення запланованих обсягів фінансових ресурсів із касовими й фактичними видатками.

6. Державний фінансовий контроль відіграє стратегічну роль у державному управлінні загалом та управлінні державними фінансами зокрема, оскільки реалізація як внутрішніх, так і зовнішніх функцій держави неможлива без наявності та використання фінансових ресурсів. Таким чином, результати діяльності щодо здійснення цього контролю сприятимуть високій відповідальності посадовців перед суспільством за ефективність державного управління, створення робочих місць, конкурентоспроможну продукцію, податкові надходження, здійснення соціальних програм, що створить передумови для впровадження нових механізмів оцінювання їхньої якості, а також розширення сфери контролю.

7. Державний фінансовий контроль постає як інструмент, котрий пов'язує в одне ціле всі функції державного управління, що дає змогу не лише досягати поставлених цілей та завдань, а й дотримуватися необхідного напряму діяльності організації, своєчасно коригувати неправильні управлінські рішення та вживати заходи з попередження порушень у майбутньому. Будь-яка діяльність, у тому числі у сфері управління державними фінансами, повинна завершуватися результатом, тобто реалізованою метою, для підтвердження якого використовуватиметься державний фінансовий контроль.

8. Організована діяльність працівників підрозділів внутрішнього аудиту в установі згідно з вимогами Стандартів і принципами Кодексу етики допоможе системі внутрішнього контролю бюджетної установи досягти визначених у ст. 26 Бюджетного кодексу України цілей дотримання законності та ефективності використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності установи та її підвідомчих органів.

9. Підготовка професійних державних внутрішніх аудиторів має базуватися у ВНЗ на обов'язковому опануванні професійних компетенцій під час засвоєння професійних дисциплін фахової підготовки освітньо-кваліфікаційного рівня "магістр". Наразі бракує магістерських програм, спеціалізованих на підготовці фахівців з державного внутрішнього аудиту. Разом із тим відкриття таких програм може стати для ВНЗ засобом оперативного реагування на запити сучасного розвитку системи ДВФК і формування нової професії "державний внутрішній аудитор", сприяючи вдосконаленню кадрового забезпечення у цій сфері.

10. Досвід країн – членів або кандидатів на вступ до ЄС доводить, що наявність сертифікації в країні є індикатором якості внутрішнього аудиту в державному секторі. Це передбачає, що внутрішні аудитори, котрі працюють у державному секторі, отримали необхідні знання, інформацію й інструменти для застосування

на практиці й успішної реалізації своєї компетентності у будь-якій бюджетній організації чи у сфері діяльності без додаткової підготовки. Сертифікація – важливий крок у забезпеченні стійкої теоретичної бази знань внутрішніх аудиторів державного сектору.

11. Серед першорядних завдань із підтримання функції внутрішнього аудиту у структурі органів державного сектору можна визначити чітке планування і результативне використання бюджетних коштів на впровадження в середньостроковій перспективі стратегії із забезпечення ПВА висококваліфікованими фахівцями. Така стратегія має націлюватися на професійний розвиток державних внутрішніх аудиторів, їх стимулювання і підтвердження кваліфікації, зокрема шляхом запровадження механізмів сертифікації.

12. Зважаючи на норми законодавства, зокрема п. 2.2 розділу ІІ Стандартів, згідно з яким "навчання та підвищення кваліфікації може здійснюватись шляхом направлення аудиторів до установ, які організовують та проводять навчальні заходи з державного управління та аудиту", до реалізації заходів із підготовки та підвищення кваліфікації фахівців із внутрішнього аудиту в системі Міністерства фінансів України може залучатись ДННУ "Академія фінансового управління".

13. Внесення змін у розрахунки до кошторису та, як наслідок, забезпечення витрачання коштів відповідно до їх показників є, безперечно, перевагою при оцінюванні системи внутрішнього контролю установи, оскільки дає змогу мінімізувати ризики неекономного використання ресурсів. З огляду на це доцільне застосування такого важливого компонента моделі внутрішнього контролю COSO, як управління ризиками, котрий згідно з п. 3.1 Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю передбачає ідентифікацію, оцінку і визначення способів реагування на ризики та заходи контролю з метою запобігання або зменшення їхнього негативного впливу на досягнення установою певної мети.

14. Чинне законодавство не передбачає внесення змін у розрахунки до кошторису, як і не вимагає дотримання їх показників при взятті бюджетних зобов'язань та здійсненні платежів. Водночас формалізація цього процесу надасть керівництву установи впевненість, що відповідні операції протягом бюджетного періоду обґрунтовуються належними розрахунками, а ризики марнотратства зведено до мінімуму.

15. Процес реформування системи ДВФК в Україні має безліч проблем, від швидкості розв'язання яких залежать ефективність системи управління державними фінансами і довіра до вітчизняної економіки міжнародних інвесторів. Для цього необхідно: 1) удосконалити нормативно-правове забезпечення; 2) провести широку роз'яснювальну, консультаційну роботу з метою підвищення розуміння складових системи ДВФК керівниками та працівниками органів державного сектору; 3) здійснити децентралізацію фінансової відповідальності на рівні органу державного сектору, паралельно забезпечивши розвиток інформаційної системи, автоматизацію процесів із вбудованими алгоритмами контролю, створивши оптимальну систему підзвітності; 4) перевести Управління гармонізації державного внутрішнього фінансового контролю до Міністерства фінансів України відповідно до провідної європейської практики; 5) законодавчо визначити оптимальну чисель-

ність підрозділів внутрішнього аудиту та збільшити кількість навчальних заходів з метою підвищення професійного рівня працівників ПВА та керівників установ, у яких утворені такі підрозділи.

16. Побудова надійної системи ДВФК в Україні потребує злагоджених кроків і в розвитку інших складових системи управління державними фінансами, таких як система бухгалтерського обліку в державному секторі, незалежний зовнішній фінансовий контроль, програмно-цільовий метод, середньострокове бюджетне планування тощо.

17. Процес формування надійної системи внутрішнього контролю, що базується на міжнародних стандартах та відповідає основоположним принципам підзвітності, прозорості, економічності, ефективності та результативності, потребує подальшого виконання Держфінінспекцією функції інспектування, проте в модифікованому вигляді. Останнє передбачає використання підходу, основаного на оцінці ризиків як для відбору підконтрольних об'єктів, так і безпосередньо під час інспектування для визначення найризиковіших напрямів діяльності підконтрольного об'єкта та проведення щодо них детальнішої перевірки. Лише після забезпечення ефективності системи ДВФК, за умов передачі частини функцій Рахунковій палаті й переведення Управління гармонізації державного внутрішнього фінансового контролю до Міністерства фінансів України, стане можливим створення Служби фінансових розслідувань.

18. На сьогодні встановлені чинним законом завдання Рахункової палати не відповідають повною мірою всім вимогам Лімської декларації. Отже, необхідно легітимізувати її статус на підставі Міжнародних стандартів INTOSAI.

19. Рахункова палата як вища аудиторська інституція має діяти з метою надання професійних незалежних рекомендацій щодо управління та використання всіх державних ресурсів. Внеском у нову правову реальність, яка перебуває в процесі самоорганізації, буде відповідальність за управлінські рішення, прозорість грошових потоків і активів та розвиток економіки й суспільства.

20. Гарантії постійного контролю якості аудиту повинен забезпечувати відповідний Стандарт системи управління якістю аудиту, що також є вимогою стандартів INTOSAI. За таких умов суспільство отримає конкретні соціально-економічні результати аудиторської діяльності у вигляді покращання діяльності аудійованих інституцій та позитивних змін після виконання наданих на регулярній основі аудиторських рекомендацій.

21. Для успішної реалізації завдань, визначених Стратегією розвитку системи управління державними фінансами, Колегії Рахункової палати слід прийняти стратегічне рішення щодо кінцевої мети – імплементації міжнародних стандартів аудиту державних фінансів ISSAI у власну діяльність. З урахуванням практики Рахункової палати доцільно створити групу Стратегічних ініціатив, яка б зосередилися на розробленні нової редакції Закону України "Про Рахункову палату" та внесенні пропозицій керівництву щодо створення концепції нової редакції аудиторських стандартів. Бажано організувати публічне обговорення шляхів імплементації стандартів ISSAI за участю професійних організацій (Асоціації привілейованих сертифікованих бухгалтерів Української асоціації сертифікованих бухгалтерів і аудиторів, Феде-

рації професійних бухгалтерів та аудиторів України (повний член IFAC)) та науковців (зокрема, вчених Київського національного університету імені Тараса Шевченка, ДННУ "Академія фінансового управління" та ін.), а також фахівців-практиків (представників Аудиторської палати України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної фіскальної служби України).

22. Здійснення контролю за надходженням коштів до бюджету є постійною практикою в більшості країн світу. Цього вимагають основоположні міжнародні документи у сфері контролю державних фінансів, такі як Лімська декларація, Мексиканська декларація незалежності вищих органів фінансового контролю та міжнародні стандарти проведення незалежного фінансового контролю. Забезпечення контрольних функцій Рахункової палати у повному обсязі – принципове питання як для парламенту, так і держави загалом. Нинішня сфера повноважень Рахункової палати, яка вже передбачає контроль за дохідною частиною державного бюджету, але не поширюється на контроль місцевих бюджетів за доходами й видатками та використання державної власності, не виправдана з погляду інтересів держави та суспільства, обмежена й не забезпечує виконання вимог, визначених INTOSAI.

23. Надання місцевим органам влади широких повноважень у сфері управління фінансовими ресурсами нерозривно пов'язане з їхньою відповідальністю за цільове та ефективне використання коштів місцевих громад. З огляду на міжнародну практику, ця сфера є предметом аудиту вищих органів зовнішнього фінансового контролю. Лише Рахункова палата може дати об'єктивну, незаангажовану оцінку стану справ, а також конструктивні рекомендації місцевим органам влади й управління.

24. Рахункова палата у найближчий період має здійснити заходи щодо вдосконалення антикорупційної політики на інституціональному та загальнодержавному рівнях:

1. На інституціональному рівні:

– інтегрувати положення Лімської та Мексиканської декларацій з Конституцією України та Законом "Про Рахункову палату", оскільки ці документи регламентують незалежність Рахункової палати у сфері функціонування, організації та кадрового комплектування (щодо попереднього аудиту, значення експертних висновків, обов'язковості погодження нормативних документів з фінансового обліку та звітності, аудиту всіх публічних фінансів незалежно від їхнього місця в державному бюджеті, а також державних підприємств);
– підготувати зміни до Конституції України та переглянути законодавчі акти, які розробляються, щодо системи фінансового контролю, зокрема нову редакцію Закону України "Про Рахункову палату", у напрямі розширення її повноважень на проведення фінансового аудиту та аудиту державного майна, землі й активів та дохідної частини державного бюджету; зміцнення фінансової й особистої незалежності інституції та її членів з урахуванням Стратегії розвитку системи управління державними фінансами (розпорядження Кабінету Міністрів від 01.08.2013 № 774-р);
– проводити постійний моніторинг нормотворчої діяльності органів державної влади для виявлення корупційних ризиків із подальшою реалізацією відповідних аудиторських заходів;

– розробити внутрішні політики та нормативні акти (Кодекс етики аудитора, систему управління якістю аудитів) і оновити функціональні обов'язки фахівців Рахункової палати у сфері виявлення та запобігання корупції, зокрема декларування конфлікту інтересів;
– брати активну участь у міжнародному співробітництві з усіма органами, залученими до боротьби з корупцією, консолідації підходів, оптимізації обміну інформацією для передачі нових напрацювань і збільшення кількості навчальних заходів у межах антикорупційної мережі, ВОФК та INTOSAI (у тому числі її регіональних робочих груп), з міжнародними організаціями, такими як ООН, Світовий банк, МВФ, ОБСЄ, GIZ, USAID, OLAF, SIGMA, та організаціями громадянського суспільства;
– продовжити участь у відповідних навчальних програмах у сфері боротьби з відмиванням грошей та корупцією, а також у співробітництві з IDI INTOSAI для навчання спеціалістів Рахункової палати;
– удосконалити аудиторські повноваження, зокрема щодо вільного доступу до інформації, оприлюднення звітів, забезпечення інституційного розвитку Рахункової палати та кадрового комплектування для зміцнення організаційної й фінансової незалежності з метою підвищення надійності в ефективній боротьбі з корупцією, зловживаннями та неналежним управлінням.

2. На загальнодержавному рівні:

– переглянути й затвердити нову Стратегію й Державну програму щодо запобігання і протидії корупції та залучити до джерел їх фінансування ресурси міжнародних фінансових організацій;
– організувати роботу й співпрацю Рахункової палати з Урядовим уповноваженим з питань антикорупційної політики в контексті інституціонального зміцнення обох інституцій;
– запровадити, з урахуванням нової ролі Генеральної прокуратури України в антикорупційній політиці, регулярні засідання Національного антикорупційного комітету під головуванням Президента України для розгляду на них результатів постійного моніторингу нормотворчої та функціональної діяльності всіх органів державної влади у сфері запобігання і протидії корупції; передбачити щорічну доповідь голови Рахункової палати на таких засіданнях стосовно використання головними розпорядниками бюджетних коштів, спрямованих на виконання Державної програми запобігання та протидії корупції;
– сформувати систему дієвого внутрішнього контролю в органах державної влади з метою виконання вимог антикорупційного законодавства відповідно до міжнародних стандартів;
– прийняти та/або посилити необхідні антикорупційні закони, зокрема у сфері державних закупівель, Кодексу поведінки та етики державних службовців, а також створити спеціальні органи з протидії корупції, запобігання зловживанням та неналежному управлінню як у державному, так і в приватному секторах;

– з урахуванням реформування системи органів прокуратури, Державної фінансової інспекції України, судової влади, кримінальної юстиції, створення нових антикорупційних органів чітко розмежувати повноваження органів зовнішнього та внутрішнього контролю, ухваливши нову редакцію ст. 98 Конституції України та Закону "Про Рахункову палату".

Реалізація цих пропозицій дасть можливість перетворити Рахункову палату на реальний інструмент ефективної антикорупційної політики держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Білуха М. Т.* Фінансовий контроль: теорія, ревізія, аудит : підручник / М. Т. Білуха, М. Г. Дмитренко, Т. В. Микитенко; за ред. М. Т. Білухи. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К. : Українська академія оригінальних ідей, 2006. – 888 с.
2. Боротьба з корупцією – один із основних пріоритетів Уряду, – Павло Петренко / прес-служба Міністерства юстиції // Урядовий портал. – 2014. – 31 берез. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247158770.
3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17.
4. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1291.
5. *Вебер М.* Три чисті типи легітимного панування / М. Вебер // Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика ; пер. з нім., післям. та комент. О. Погорілого. – К., 1998. – С. 157–272.
6. Внутрішній контроль та аудит у секторі державного управління України та європейський досвід : навч. посіб. / П. П. Андрєєв, О. О. Чечуліна, Л. В. Гізатуліна та ін. – К. : Кафедра, 2011. – 120 с.
7. Всемирный банк: качество государственного управления в странах мира – 1996–2006 годы / Центр гуманитарных технологий. – 2007. – 19 июля [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gtmarket.ru/news/state/2007/07/19/1291.
8. Всесвітня революція в державному управлінні – перспективи і виклики для України / Аналітичний центр "Академія" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.academia.org.ua/?p=986.
9. Державний фінансовий контроль: ревізія та аудит / П. К. Германчук, І. Б. Стефанюк, Н. І. Рубан та ін. – К. : АВТ, 2004. – 424 с.
10. Державні фінанси : підручник : у 5 т. Т. 5: Державний фінансовий контроль / С. О. Булгакова (кер. авт. кол.), В. Г. Барановська, Л. В. Єрмошенко та ін. ; за ред. А. А. Мазаракі. – К. : КНТЕУ, 2007. – 303 с.
11. Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1001-2011-%D0%BF.
12. *Дрозд І. К.* Державний фінансовий контроль : навч. посіб. / І. К. Дрозд, В. О. Шевчук. – К. : Імекс-ЛТД, 2007. – 304 с.
13. Економічна класифікація видатків бюджету : затв. наказом Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=356065&cat_id=355990.
14. *Елерс Ґ.* Стратегії реформ у сфері державних фінансів: національні програми та міжнародні вимоги (МВФ, ЄС, Світовий банк) / Ґ. Елерс ; перекл. з англ. // Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). – 2014. – 25 черв. – 12 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pfm.in.ua/files/files/pfm_document_53be869545ed3.pdf.

15. Засідання "круглого столу" на тему: "Ресурси міжнародних організацій у боротьбі з корупцією в Україні" // Верховна Рада України. – 2014. – 28 трав. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://rada.gov.ua/preview/anonsy_podij/93163.html.
16. Звіт про виконання програми візиту делегації спеціалістів органів державної контрольно-ревізійної служби до Королівства Нідерландів на запрошення Національної академії фінансів та економіки Королівства Нідерландів (1–5 листопада 2010 р.) // Державна фінансова інспекція України. – 2010. – 5 листоп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/69072.
17. Звіт про результати діяльності Державної фінансової інспекції України та її територіальних органів // Державна фінансова інспекція України. – 2010. – 5 листоп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/105008.
18. Звіт Рахункової палати України за 2006 рік // Рахункова палата України. – 2007. – 31 трав. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/880817#_Toc161730635.
19. Звіт Рахункової палати України за 2009 рік // Рахункова палата України. – К., 2010. – 192 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16741917/Zvit_2009.pdf.
20. Звіт Рахункової палати України за 2010 рік // Рахункова палата України. – К., 2011. – 207 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16741918/Zvit_2010.pdf.
21. Звіт Рахункової палати України за 2012 рік // Рахункова палата України. – К., 2013. – 198 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/ 16742074/Zvit_2012.pdf.
22. Звіти Рахункової палати за 2007–2012 роки // Рахункова палата України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826.
23. *Ирвин Д.* Финансовый контроль : пер. с англ. / Д. Ирвин ; под ред. И. И. Елисеевой. – М. : Финансы и статистика, 1998. – 256 с.
24. Інструкція щодо заповнення форми річного плану закупівель, що здійснюються без проведення процедур закупівель : затв. наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 15.09.2014 № 1106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1241-14.
25. *Калюга Є. В.* Фінансово-господарський контроль у системі управління : монографія / Є. В. Калюга. – К. : Ельга : Ніка-Центр, 2002. – 360 с.
26. Керівні принципи стандартів внутрішнього контролю // Керівні принципи аудиту державних фінансів : зб. базових документів INTOSAI – Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів. – К., 2003. – С. 80–99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.undp.org.ua/files/ua_80742audit.pdf.
27. Кодекс етики працівників підрозділів внутрішнього аудиту : затв. наказом Міністерства фінансів України від 29.09.2011 № 1217 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1195-11.
28. *Конинг Р. П. Дж., де.* Государственный внутренний финансовый контроль / Р. П. Дж. де Конинг ; пер. с англ. Р. Рудницкой. – Постойна, 2007. – 336 с.
29. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.
30. Концепція розвитку системи управління державними фінансами : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.09.2012 № 633-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/633-2012-%D1%80.

31. *Леоненко П. М.* Нові тенденції соціально-економічного розвитку та інституціоналістські концепції функціонування фінансової системи і механізмів фінансового управління / П. М. Леоненко // Фінансова система національної економіки: проблеми розвитку та управління змінами : у 3 т. Т. 1 / за заг. ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ "Акад. фін. управління". – К., 2012. – С. 63.

32. Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів // Рахункова палата України. – 1999. – 12 серп. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217?cat_id=32836.

33. Мексиканська декларація незалежності // Рахункова палата України. – 2008. – 1 лют. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1013545?cat_id=32836.

34. *Мельничук В.* Фінансовий контроль в системі державного управління / В. Мельничук // Банківська справа. – 2002. – № 2. – С. 26–36.

35. Методичні рекомендації з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах : затв. наказом Міністерства фінансів України від 14.09.2012 № 995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=351955&cat_id=285157.

36. *Молдован О. О.* Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ : монографія / О. О. Молдован ; Нац. ін.-т стратег. досліджень. – К., 2011. – 384 с.

37. *Невідомий В.* Аудит фінансової та бюджетної звітності як виклик часу для держави і суспільства / В. Невідомий // Рахункова палата України. – 2011. – 9 верес. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16738058.

38. Офіційний сайт Координаційної ради з внутрішнього аудиту Міністерства фінансів Туреччини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.idkk.gov.tr.

39. Офіційний сайт Міністерства фінансів Латвії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fm.gov.lv.

40. Оцінювання національної системи доброчесності // Transparancy International. Ukraine [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ti-ukraine.org/what-we-do/research/2264.html.

41. Питання зміцнення фінансово-бюджетної дисципліни : розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.01.2011 № 148-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/148-2011-%D1%80.

42. Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC) / Council of Europe [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/upac/upac_UK.asp.

43. *Піхоцький В. Ф.* Система державного фінансового контролю як інструмент соціально-економічного розвитку / В. Ф. Піхоцький // Вісн. Нац. ун-ту "Львів. політехніка". – 2009. – № 647. – С. 184–190.

44. План дій "Україна – Європейський Союз": Європейська політика сусідства : схвалений Кабінетом Міністрів України 12.02.2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_693/parao3#o3.

45. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2755-17.

46. Порівняння звіту Рахункової палати України (РПУ) "Про результати аудиту виконання заходів Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року" із підходом "вартості грошей" – аудиту ефективності (англ. Value for Money approach) Рахункової палати Великобританії (англ. UK National Audit Office – NAO) // Підтримка реформи управління державними фінансами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pfm.in.ua/files/files/pfm_document_53c698fc6c77a.pdf.

47. *Премчанд А.* Управление государственными расходами / А. Премчанд. – Вашингтон : Международный валютный фонд, 1994. – 280 с.

48. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : закон України від 16.07.1999 № 996-XIV (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-14.

49. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України : закон України від 13.05.2014 № 1261-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1261-18/paran157#n157.

50. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання фінансовим порушенням, забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, державного і комунального майна : закон України від 15.12.2005 № 3202-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3202-15.

51. Про внесення змін до Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю та затвердження плану заходів щодо її реалізації на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 № 1347-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1347-2008-%D1%80.

52. Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 № 1240 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1240-2011-%D0%BF.

53. Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації : постанова Кабінету Міністрів України від 26.01.2008 № 1040.

54. Про затвердження Порядку погодження призначення на посаду та звільнення з посади головного бухгалтера бюджетної установи : наказ Міністерства фінансів України від 21.02.2011 № 214.

55. Про затвердження Порядку складання фінансової та бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів : наказ Міністерства фінансів України від 24.01.2012 № 44 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0196-12.

56. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ : постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-%D0%BF.

57. Про затвердження Стратегії розвитку системи державного фінансового контролю, що здійснюється органами виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 24.07.2003 № 1156 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1156-2003-%D0%BF.

58. Про затвердження Типового положення про бухгалтерську службу бюджетної установи : постанова Кабінету Міністрів України від 26.01.2011 № 59.

59. Про здійснення державних закупівель : закон України від 01.06.2010 № 2289-VI (втратив чинність на підставі закону України від 10.04.2014 № 1197-VII) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2289-17.

60. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 09.12.2010 № 1085 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://president.gov.ua/documents/12584.html.

61. Про Рахункову палату : закон України від 11.07.1996 № 315/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/315/96-%D0 %B2 %D1%80.

62. Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80.

63. Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=158-2005-%F0.

64. Про схвалення Концепції розвитку системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.09.2012 № 633-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/633-2012-%D1%80.

65. Про схвалення Стратегії модернізації системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 888-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-2007-%D1%80.

66. Програма підтримки зусиль з покращення врядування та менеджменту (Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA) – спільна ініціатива Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та Європейського Союзу (ЄС).

67. Результати попереднього та поточного контролю Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/article/225857.

68. Рішення Конституційного Суду України від 03.10.1997 № 4-зп (м. Київ. Справа № 18/183-97) // Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 1997–2001 / відп. ред. П. Б. Євграфов. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – Кн. 1. – С. 39–42.

69. Роман Магута: "Контроль – найважливіший елемент управління у сфері державних фінансів" : інтерв'ю // Рахункова палата України. – 2013. – 9 жовт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16742402.

70. *Савченко Л. А.* Правові проблеми фінансового контролю в Україні : монографія / Л. А. Савченко. – Ірпінь : Акад. ДПС України, 2001. – 407 с.

71. Справочник кандидата // The Institute of Internal Auditors [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.iia-ru.ru/files/documents_open/CIA_handbook_25_05_12.pdf.

72. Стан впровадження внутрішнього аудиту в органах державного сектору // Державна фінансова інспекція України. – 2014. – 25 лют. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/101478.

73. Стандарти внутрішнього аудиту : затв. наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11.

74. *Стефанюк І. Б.* Використання контролінгу в національній системі державного фінансового контролю / І. Б. Стефанюк // Фінанси України. – 2005. – № 10. – С. 142–150.

75. *Стефанюк І. Б.* Методологічні засади функціонування системи державного внутрішнього фінансового контролю в Україні / І. Б. Стефанюк // Фінанси України. – 2011. – № 6. – С. 84–102 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16738269/Stefanuk.pdf.

76. Стратегії реформ у сфері державних фінансів – Національні програми та міжнародні вимоги (МВФ, ЄС, Світовий банк / Гердт Елерс; перекл. з англ. – С. 9–10. Офіційний сайт проекту Підтримка реформи управління державними фінансами в Україні. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pfm.in.ua/files/files/pfm_document_53be869545ed3.pdf.

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

78. *Сундаков А.* Реформа державного управління в Україні: на шляху трансформації : звіт для Канадського бюро міжнародної освіти / А. Сундаков ; Новозеландський інститут економічних досліджень. – 2000. – Груд. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Ficps.com.ua%2Fpub%2Ffiles%2F34%2F46%2Fpub_sec_reform_ukr.doc&ei=dL2qU7npHYSAywPr2ILQDA&usg=AFQjCNGOBxFZI8XOPham5LASleye684J0w&bvm=bv.69620078,d.bGQ.

79. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом // Урядовий портал. – 2014. – 23 груд. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246581344.

80. Управление рисками организаций: интегрированная модель : краткое изложение. Концептуальные основы / Комитет спонсорских организаций Комиссии Тредвея. – 2004. – Сент. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coso.org/documents/coso_ERM_ExecutiveSummary_Russian.pdf.

81. *Фещенко Л.* Функціональна структура системи державного фінансового контролю в Україні / Л. Фещенко // Банківська справа. – 2001. – № 1. – С. 12.

82. *Чечуліна О. О.* Європейський досвід внутрішнього аудиту / О. О. Чечуліна // Фінансовий контроль. – 2011. – № 7. – С. 8.

83. *Чумакова І. Ю.* Удосконалення державного внутрішнього фінансового контролю як невід'ємної складової державного управління / І. Ю. Чумакова // Фінанси України. – 2013. – № 11. – С. 109–126.

84. *Шафритц Д.* Классики теории государственного управления: американская школа / Д. Шафритц, А. Хайд ; пер. с англ. Т. И. Борисенко и др. ; отв. ред. Ю. Ю. Петрунин. – М. : МГУ, 2003. – 799 с.

85. Щодо надання роз'яснень : лист Державного казначейства України від 01.10.2009 № 15-06/2447-16408 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://document.ua/shodo-nadannja-rozjasnen-5bshodo-nadannja-rozporjadnikami-by-doc928.html.

86. *Alderson A. S.* Explaining Deindustrialization: Globalization: Failure or Success? / A. S. Alderson [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.jstor.org/discover/10.2307/2657372?sid=21105667011723&uid=4&uid=3739232&uid=2.

87. Audit Risk and Materiality in Conducting an Audit : Statements on Auditing Standards № 47 // American Institute of Certified Public Accountants [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.aicpa.org/Research/Standards/AuditAttest/DownloadableDocuments/AU-00312.pdf.

88. *Banner G.* Kommunale Managementkonzepte in Europa – Anregungen für die deutsche Reformdiskussion / G. Banner, Ch. Reichard. – Köln, 1993. – P. 12.

89. *Barzelay M.* Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government / M. Barzelay, B. J. Armajani. – Berkeley, CA : University of California Press, 1992. – 237 p.

90. *Conteh-Morgan E.* Globalization, State Failure, and Collective Violence: The Case of Sierra-Leone / E. Conteh-Morgan // International Journal of Peace Studies. – 2006. – Vol. 11, № 2. – P. 87–103.

91. Elevate : Annual Report 2012 / The Institute of Internal Auditors [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://na.theiia.org/about-us/Pages/Annual-Report-Online-Version.aspx.

92. ENPI CBC 2014–2020 / Interact [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://enpi.interact-eu.net/enpi/358.

93. Financial Regulations and Rules : Secretary-General's bulletin. – 2003. – № 7. – viii, 37 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bonn.unu.edu/file/get/8879.

94. Financial Report and Financial Statements for the year ended 31 December 2012 and the Opinion of the External Auditor / Organization for Security and Co-operation in Europe. – 2014. – 21 July [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.osce.org/secretariat/66129.

95. Internal Auditing in Europe: Position Paper / European Confederation of Institutes of Internal Auditing. – 2005. – Feb. – 56 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eciia.eu/system/files /Position_ECIIA_FINALE_FEV_2005.pdf.

96. Internal Control – Integrated Framework : Executive Summary // Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. – 2013. – May [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coso.org/documents/990025P_Executive_Summary_final_may20_e.pdf.

97. International Standards of Supreme Audit Institution (ISSAI) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.issai.org.

98. INTOSAI GOV 9130 "Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector – Further Information on Entity Risk Management" / Approved at XIXth Congress of INTOSAI, Mexico, 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.issai.org/media/13341/intosai_gov_9130_e.pdf.
99. ISSAI Complaint Assessment Tool [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.idicommunity.org/3i/index.php/search-component/search?searchword=iCAT&ordering=category&searchphrase=all&limit=20.
100. Letter of Intent from 22.04.2014 // International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.imf.org/External/NP/LOI/2014/UKR/042214.pdf.
101. *Medema S. G.* Mill, Sidgwick and the Evolution of the Theory of Market Failure / S. G. Medema // History of Political Economy. – 2007. – Vol. 39, № 3. – P. 331–358 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://hope.dukejournals.org/content/39/3/331.full.pdf.
102. Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries // ed. by B. R. Schneider, B. Heredia. – Miami : North-South Center Press. – 319 p.
103. *Sterck M.* International audit trends in the public sector: a comparison of internal audit functions in the governments of six OECD countries finds similarities in legal requirements, organizational structure, and future challenges / M. Sterck, G. Bouckaert // Internal Auditor. – 2006. – Aug. – P. 49–53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.highbeam.com/doc/1G1-151039525.html.
104. *Stiglitz J.* Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress / J. Stiglitz, A. Sen, J. P. Fitoussi [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm.
105. The International Standards of Supreme Audit Institutions 1320 "Materiality in Planning and Performing an Audit" // INTOSAI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.issai.org/media/13028/issai_1320_e_.pdf.
106. The International Standards of Supreme Audit Institutions 1530 "Audit Sampling" // INTOSAI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.issai.org/media/13172/issai_1530_e_.pdf.
107. *Tullok G.* Government Failure: a Primer in Public Choice / G. Tullok, A. Seldon, G. L. Brady. – Washington, D.C. : Cato Institute, 2001. – 185 p.
108. UN/INTOSAI 20th Interregional Symposium on Government Auditing (Vienna, Austria, 11–13 Feb. 2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan033533.pdf.

РОЗДІЛ

12 МІСЦЕВІ ФІНАНСИ ТА МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ ЯК ІНСТРУМЕНТ НАДАННЯ СУСПІЛЬНИХ ПОСЛУГ

12.1. ПРАВОВА ОСНОВА ФУНКЦІОНУВАННЯ СУБ'ЄКТІВ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ НАДАННЯ СУСПІЛЬНИХ ПОСЛУГ

Система міжбюджетних відносин є важливою складовою бюджетної системи. Зарубіжний досвід свідчить, що ефективне функціонування системи міжбюджетних відносин сприяє зменшенню вертикального і горизонтального фіскального дисбалансу, стимулює органи місцевого самоврядування до проведення політики, яка відповідатиме інтересам центральних (регіональних) органів влади, забезпечує рівний доступ громадян до суспільних послуг. Необхідними умовами при цьому є узгоджене, збалансоване застосування різних типів міжбюджетних трансфертів (податкових розщеплень, дотацій вирівнювання, цільових субвенцій) та впорядкована методологія розподілу обсягу трансфертів вирівнювання (формули вирівнювання). Для досягнення мети фіскальної децентралізації за нинішніх соціально-економічних умов розробляються нові підходи до визначення місця міжбюджетних відносин у бюджетній системі держави, упорядковується склад діючих міжбюджетних трансфертів або запроваджуються нові види інструментів міжбюджетного регулювання, що забезпечить реальне підвищення ефективності бюджетних видатків. Отже, одним із найскладніших завдань у сфері державних і місцевих фінансів є формування адекватної суспільним потребам системи міжбюджетних трансфертів.

Дослідженню проблематики ефективного застосування міжбюджетних трансфертів як інструментів міжбюджетного регулювання присвячено праці вітчизняних та зарубіжних науковців. Водночас завдання з упорядкування елементів бюджетного процесу, зокрема впровадження програмно-цільового методу бюджетування при складанні та виконанні місцевих бюджетів, реалізація адміністративної реформи, а також реформ у галузях соціальної сфери, потребують уточнення пріоритетів розвитку системи міжбюджетних відносин на середньострокову перспективу.

Головну увагу слід приділити якісним параметрам кожного з інструментів міжбюджетних трансфертів, використовуваних для фінансування визначеного виду повноважень (функцій) органів місцевого самоврядування, щоб установити критерії застосування та можливості/умови впровадження. Так, основними цілями надання міжбюджетних трансфертів є:

- *Коригування вертикальних фіскальних дисбалансів* – покриття фіскального розриву між видатковими потребами та плановими обсягами закріплених доходів місцевих бюджетів. Трансферти використовуються з метою забезпечення достатнього рівня дохідної спроможності місцевих бюджетів для виконання як власних, так і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, за умови, що закріплені загальнодержавні податки і збори не можуть забезпечити необхідного обсягу фінансових ресурсів.
- *Фінансування, компенсація витрат (втрат) місцевих бюджетів, пов'язаних із реалізацією загальнодержавної політики*, у тому числі виконання централізованих державних програм у межах повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування.
- *Коригування горизонтальних фіскальних дисбалансів (фінансове вирівнювання).* Трансферти використовуються для вирівнювання фінансових умов надання суспільних послуг органами місцевого самоврядування й забезпечують максимально однакові можливості надання базових суспільних послуг їхнім кінцевим споживачам. Критеріями надання фінансової допомоги є фінансовий (фіскальний) потенціал адміністративно-територіальних одиниць та/або нормативний обсяг видатків місцевих бюджетів.
- *Коригування зовнішніх ефектів, що виникають при наданні суспільних послуг або впливають на якість їх надання,* – для компенсації органам місцевого самоврядування витрат за суспільні послуги, надання яких справляє позитивний та/або негативний вплив на інші адміністративно-територіальні одиниці. Найактуальнішим є застосування таких трансфертів у сферах освіти, охорони здоров'я та захисту навколишнього середовища. Діяльність органів місцевого самоврядування зосереджена насамперед на власних повноваженнях, реалізація яких також може зумовити зовнішні ефекти, зокрема неоптимальне надання певних суспільних послуг у країні.
- *Координація, гармонізація витрат місцевих бюджетів, пов'язаних із реалізацією державних цільових програм.* Здійснюється з метою непрямого стимулювання органів місцевого самоврядування до участі в реалізації заходів у визначених державою пріоритетних галузях. Надання трансфертів має гарантувати управлінську гнучкість та фінансову автономію органів місцевого самоврядування і не повинно призводити до встановлення адміністративного контролю за пріоритетами витрачання коштів місцевих бюджетів.
- *Забезпечення ефективності справляння місцевих податків та зборів, фінансового управління на місцевому рівні.* Умови надання трансфертів місцевим бюджетам повинні мінімізувати ризики утворення негативних стимулів для органів місцевого самоврядування при формуванні доходів та проведенні видатків місцевих бюджетів. Водночас надання трансфертів може бути

стимулом діяльності органів місцевого самоврядування у сфері бюджетного чи податкового менеджменту.

- *Забезпечення гнучкості реалізації макроекономічної та соціальної політики центрального уряду*. Необхідний рівень ділової активності в пріоритетних галузях економіки адміністративно-територіальних одиниць може підтримуватися через використання міжбюджетних трансфертів або їх комбінацій. Обмеженість застосування таких трансфертів як інструментів соціально-економічного регулювання пов'язана з їхньою нестабільною ефективністю, складністю у забезпеченні прозорості впливу на фінансову політику органів місцевого самоврядування.

Серед найважливіших цілей, на досягнення яких спрямоване застосування міжбюджетних трансфертів, слід виокремити коригування вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів та фінансування витрат місцевих бюджетів на реалізацію заходів державної політики. Інші цілі є другорядними; можливість і доцільність їх встановлення визначаються після успішної реалізації першочергових.

Для досягнення кожної із зазначених цілей використовується відповідний вид трансферту. У теорії та практиці не можна побудувати єдиної класифікації міжбюджетних трансфертів, але ймовірна їх типологізація за умовами надання, порядком формування, визначенням обсягу трансферного фонду та системою його розподілу.

За умовами надання трансферти поділяються на цільові (наданий обсяг фінансових ресурсів може бути використаний лише на чітко визначені цілі) та безумовні (кошти, що надаються у вигляді трансферту, використовуються для фінансування широкого спектра суспільних послуг). У кожній із категорій можна виокремити поточні та капітальні трансферти. Важливим чинником вибору виду трансферту є методичні підходи до врахування видаткових потреб місцевого бюджету. Трансферти надаються з метою повного покриття видаткових потреб або покриття лише певної їх частки. Додатково може враховуватися показник дохідної спроможності місцевого бюджету. Обсяг трансфертів є фіксованим (фіксовані трансферти) або обчислюється на пайовій основі, яка передбачає обов'язкову участь органів місцевого самоврядування у фінансуванні видатків, на покриття яких спрямоване надання трансферту. Зазвичай обсяг фінансування з місцевих бюджетів становить меншу частину загального обсягу видаткової потреби (до 30 %). Крім того, порядок надання фіксованих трансфертів та трансфертів пайової участі враховує фіскальну (фінансову) спроможність органів місцевого самоврядування та якісні характеристики результатів надання суспільних послуг. Розрахунок обсягу пайових трансфертів може містити обмеження щодо максимального рівня (обмежені пайові трансферти); за відсутності обмежень обсяг трансферту залежить лише від норм та нормативів, використовуваних при визначенні видаткової потреби, та обсягів фінансування з місцевих бюджетів. Трансферти також доцільно класифікувати за необхідністю формування, обсягом трансферного фонду та критерієм його розподілу (табл. 12.1).

Розрахунок обсягу трансфертів (цільових або безумовних) бюджетам місцевого самоврядування ґрунтується на певній формулі (тип B1, B2 або F). Крім того, трансферти можуть надаватися при реалізації цільових урядових програм (тип D, H або L)

Таблиця 12.1

Види міжбюджетних трансфертів за критерієм формування та розподілу трансферного фонду

Метод розподілу трансферного фонду між реципієнтами	Критерії формування трансферного фонду			
	Відрахування загальнодержавних податків та зборів	Фінансування цільових програм	Відшкодування профінансованих видатків	Розподіл на основі оцінки обсягу загальної видаткової потреби та дохідного потенціалу АТО
Врахування податкових джерел	A	–	–	–
Формульний метод	B1	F	–	B2
Повне або часткове відшкодування	C1	G	K	–
Спеціальні урядові програми	D	H	–	L
Комплексний метод (включає 1–3 методи)	M	–	–	N

Складено за: *Steffensen J.* Introduction to the Principles for Design of Intergovernmental Fiscal Transfer Systems – an international comparison of allocation criteria / J. Steffensen. – 2005. – 49 p.

чи з метою повного або часткового покриття планових видаткових потреб місцевих бюджетів (тип C, G, K).

Формульний підхід, застосовуваний при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, ґрунтується на детальних розрахунках загального обсягу видаткових потреб (тип B2). Визначення обсягу трансферного фонду також враховує видаткові потреби всіх потенційних реципієнтів (тип L), хоча реалізація останнього підходу технічно та організаційно ускладнена.

Трансферти можуть мати форму податкових розщеплень – за бюджетами місцевого самоврядування закріплюється частка загальнодержавних податків (зборів), які сплачуються в межах відповідної території (тип A). Такі розщеплення вважаються однією з форм трансфертів, якщо за органами місцевого самоврядування не закріплено:

– функції контролю за формуванням бази оподаткування, повнотою сплати податкових платежів тощо;
– повноважень, що передбачають можливість зміни (встановлення додаткових) ставок загальнодержавних податків.

Максимальну продуктивність у реалізації системи міжбюджетних трансфертів забезпечує застосування комплексного підходу до використання видів таких трансфертів (тип M та N), в основу обрахунку обсягу яких зазвичай покладено деталізований алгоритм розрахунку видаткових потреб (варіант типу N).

Необхідність обґрунтування порядку визначення обсягу трансферного фонду стосується більшою мірою цільових трансфертів і полягає в узгодженні/врахуванні таких чинників:

– характерні особливості делегованих органам місцевого самоврядування повноважень;

– додаткове використання регулюючих загальнодержавних податків;
– застосування показників дохідної спроможності та видаткових потреб місцевих бюджетів як критеріїв визначення обсягу трансферту;
– ступінь імплементації програмно-цільового методу бюджетування або методу бюджетування результативності для державного та місцевих бюджетів.

Важливими чинниками, що зумовлюють вибір виду трансферту, є критерії розмежування видаткових повноважень між державою та органами місцевого самоврядування, а також їх делегування. Зокрема, з огляду на виняткову особливість зазначених критеріїв, слід виокремити три підходи до організації діяльності з надання суспільних послуг, повноваження щодо яких закріплено (делеговано) за органами місцевого самоврядування:

– виконання агентських функцій: органи місцевого самоврядування організовують надання суспільних послуг без впливу на їхні обсяг і якість. Тобто органи місцевого самоврядування як агенти виконують функції від імені центрального уряду;
– виконання обмежених агентських функцій: органи місцевого самоврядування лише частково впливають на рівень і якість наданих ними суспільних послуг. Зокрема, враховуються не лише нормативи і стандарти, дотримання яких контролюються центральним урядом, а й місцеві пріоритети;
– виконання дискреційних функцій: органи місцевого самоврядування уповноважені самостійно забезпечити контроль за обсягом і якістю суспільних послуг.

Взаємозалежність між підходами до організації діяльності з надання суспільних послуг органами місцевого самоврядування та джерелами фінансування їхніх повноважень ілюструє табл. 12.2.

Таблиця 12.2

Зв'язок між організаційними підходами до виконання повноважень органів місцевого самоврядування та джерелами їх фінансування

Організаційні підходи до виконання повноважень органів місцевого самоврядування	Джерела фінансування повноважень органів місцевого самоврядування	
	Власні фінансові ресурси	Фінансові ресурси державного бюджету, в т. ч. трансферти
Агентські функції	Обмежене використання	Цільові трансферти для забезпечення можливостей надання послуг (особливо за умов використання мінімальних стандартів надання суспільних послуг)
Обмежені агентські функції	Спільне фінансування (в частині капітальних видатків)	Цільові трансферти
Дискреційні функції	Виключне фінансування	Додаткове фінансування через безумовні трансферти з коригування горизонтального фіскального дисбалансу (трансферти вирівнювання)

Складено за: *Steffensen J.* Introduction to the Principles for Design of Intergovernmental Fiscal Transfer Systems – an international comparison of allocation criteria / J. Steffensen. – 2005. – 49 p.

Виконання делегованих органам місцевого самоврядування повноважень на надання суспільних послуг організовується через агентські функції. Так, проведення видатків за державними соціальними програмами ґрунтується на визначених державою соціальних стандартах, що унеможливлює втручання органів місцевого самоврядування у фінансування цих програм та зумовлює виконання ними суто агентських функцій. Надання суспільних послуг у сферах освіти, охорони здоров'я, культури хоч і ґрунтується на стандартизованих нормативах витрат, проте потребує врахування особливостей кожної адміністративно-територіальної одиниці. Тому до агентських функцій органів місцевого самоврядування входить урахування місцевих факторів та чинників.

Фінансування делегованих органам місцевого самоврядування повноважень здійснюється здебільшого через цільові трансферти. Використання безумовних трансфертів обмежене допоміжним фінансуванням власних видаткових повноважень цих органів у формі трансфертів вирівнювання.

12.2. ТЕОРЕТИЧНІ МОДЕЛІ РОЗПОДІЛУ МІЖБЮДЖЕТНИХ КАПІТАЛЬНИХ ТРАНСФЕРТІВ НА ОСНОВІ ФОРМУЛЬНОГО ПІДХОДУ

Під час складання програми надання капітальних трансфертів важливе місце відводиться механізму розподілу коштів між одержувачами, що визначає систему процедур, критеріїв та показників, на підставі яких приймається рішення про виділення відповідної суми конкретному одержувачу. Коли йдеться про капітальне фінансування загальної видаткової потреби територіальних громад, то оптимальним інструментом розподілу вважається спеціальна формула з науково обґрунтованими параметрами, які максимально репрезентують реальну потребу в коштах.

Залежно від конфігурації трансферту застосовуватимуться відповідні моделі розподілу, проте можна виокремити загальні характеристики, яким вони повинні відповідати.

Наприклад, Дж. Печей і Г. Макдональд[1] висувають такі вимоги до моделі розподілу капітальних трансфертів:

– механізм призначення трансфертів не повинен спонукати одержувачів до прагнення вплинути на розмір трансферту (наприклад, перекручування інформації, на підставі якої приймається рішення про надання трансферту, з метою отримання більшої суми);
– реакція місцевих органів влади на капітальний трансферт має бути передбачуваною. Так, у крайньому разі місцевий уряд зменшує власні капітальні видатки на всю суму трансферту. Менш критичною є ситуація, коли власні видатки зменшуються на певний відсоток щодо суми трансферту. Органи державної влади можуть протидіяти цьому трьома способами, кожен з яких певною мірою неефективний: 1) вимога співфінансування відповідних бюджетних програм; 2) виділення трансфертів лише на особливі (нові) проекти,

[1] Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice / ed. by R. Boadway, A. Shah. – Washington : World Bank, 2007. – P. 431–432.

які не можуть бути профінансовані іншим способом; 3) моніторинг реакції місцевих органів на одержані трансферти й розроблення системи санкцій і стимулів, спрямованих на забезпечення оптимальної реакції;

– якщо капітальні трансферти використовуються для забезпечення мінімальних стандартів надання суспільних послуг, то варто пам'ятати, що капітал є лише одним із ресурсів, котрий забезпечує надання таких послуг, тому слід оцінювати й пов'язані з ними поточні видатки. Так, немає сенсу будувати лікарню в "бідному" регіоні, якщо там бракує медичного персоналу й коштів на її утримання. Отже, будь-яка модель розподілу капітальних трансфертів повинна враховувати фінансові можливості реципієнтів щодо здійснення поточних та інших пов'язаних з фінансованим проектом видатків.

Загалом для використання формульного методу розподілу капітальних трансфертів потрібно визначити елементи, вихідні дані, необхідні для застосування формули, витрати, пов'язані з адмініструванням програми, та інші умови залежно від мети виділення трансфертів.

В основу формули можуть бути закладені такі базові критерії розподілу:

1) розподіл відповідно до територіальних відмінностей у видатковій потребі;

2) вирівнювання дохідної або фіскальної спроможності;

3) стимулювання місцевої влади до підвищення рівня мобілізації доходів;

4) покриття різниці між видатковою потребою та фіскальною спроможністю[1].

З огляду на це головними елементами формули зазвичай є видаткова потреба (сума коштів, необхідна для забезпечення надання відповідних суспільних послуг), фіскальна спроможність (обсяг доходів, які мобілізуються або потенційно можуть мобілізуватись на певній території) та рівень фіскальних зусиль (співвідношення фактичного й потенційного обсягу мобілізації доходів на відповідній території).

Для оцінювання видаткової потреби територіальної одиниці можуть використовуватися різноманітні індикатори:

– чисельність населення (наприклад, при застосуванні нормативів видатків у розрахунку на одну особу);

– фізичні фактори, що впливають на обсяг видатків (площа, густота населення, рівень урбанізації);

– показники, що відображають чисельність окремих соціальних груп (наприклад, частка малозабезпечених сімей, пенсіонерів, дітей шкільного віку);

– індикатори потреби в інфраструктурі, такі як протяжність автомагістралей, відсоток жителів, забезпечених нормальним водопостачанням, інфраструктура, необхідна для підтримання економічного розвитку.

Щодо фіскальної спроможності, то проблемним є визначення показника, який би відображав її реальне значення. Розглядається декілька можливих підходів: застосування середнього рівня доходів територіальної одиниці за кілька попередніх років, показника обсягу податкової бази або розрахунок величини доходів, яка може бути одержана за використання наявної податкової бази на стандартному рівні.

---

[1] *Bahl R.* Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice / R. Bahl. – Washington, DC : World Bank, 2000. – P. 12–13.

Ще одним індикатором, використовуваним у формулі розподілу трансфертів, є рівень фіскальних зусиль (англ. *fiscal effort*), що може встановлюватися як середній по країні показник виконання бюджетів за доходами або максимально досягнутий в базовому році. Показник фіскальних зусиль дає змогу скоригувати фіскальну спроможність територіальної одиниці, що визначається на підставі величини податкової бази.

Важливим аспектом під час побудови формули розподілу капітальних трансфертів є визначення вихідних даних для її застосування. Тому при виборі й обґрунтуванні вихідних даних потрібно враховувати таке:

– деякі дані проблематично зібрати або вони взагалі недоступні;
– багато статистичних показників доступні зі значним лагом або мають обмежений часовий горизонт;
– окремі дані доступні не за всіма територіальними одиницями;
– для одержання деяких показників необхідно проводити складні розрахунки[1].

Зрештою, якщо постає питання про надійність статистичної інформації, використовуваної у формулі, то переваги формульного підходу (прозорість та об'єктивність) взагалі нівелюються.

Дискусійним моментом є те, що формульні схеми розподілу капітальних трансфертів часто використовують історичні дані для обчислення різних елементів формули. Такі дані відображають найдоступніші оцінки різних показників, хоча концептуально капітальні видатки потребують прив'язки до майбутніх умов і попиту, оскільки немає сенсу будувати житлові будинки в окремих територіальних одиницях, якщо еміграція роками пом'якшуватиме деякий надлишковий попит[2]. Водночас існують очевидні труднощі, пов'язані з надійним прогнозуванням майбутньої потреби в капітальних видатках.

Стосовно витрат на адміністрування, то формульна модель розподілу капітальних трансфертів є витратнішою у впровадженні, ніж, наприклад, непрямі трансферти у вигляді відрахувань від загальнодержавних податків[3]. Це пов'язано з витратами на обслуговування бази даних для розподілу трансфертів. Відповідний підрозділ повинен забезпечувати оновлення бази даних, включаючи всі індекси, використовувані у формулі, і щороку застосовувати ці дані для кінцевого розподілу. Інші адміністративні витрати пов'язані зі "спеціальними випадками", оскільки в багатьох країнах є територіальні одиниці, щодо яких формула не працює (наприклад, столиці, території з особливим статусом), що зумовлює додаткові витрати[4].

У сучасній науковій літературі (переважно зарубіжній) можна побачити теоретичні моделі розподілу капітальних трансфертів різної складності, кожна з яких

---

[1] *Bahl R.* Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice / R. Bahl. – Washington, DC : World Bank, 2000. – P. 14.

[2] Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice / ed. by R. Boadway, A. Shah. – Washington : World Bank, 2007. – P. 434.

[3] *Слухай С. В.* Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій : монографія / С. В. Слухай. – К. : АртЕк, 2002. – 280 с.

[4] *Bahl R.* Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice / R. Bahl. – Washington, DC : World Bank, 2000. – P. 14.

має переваги та недоліки. Проаналізуємо детально декілька принципово відмінних моделей у порядку зростання їхньої складності й комплексності.

Найпростіша серед цих моделей, яку описують Г. Макдональд та Дж. Печей[1], передбачає поділ фонду фінансування капітальних трансфертів на два компоненти: перший – для усунення історично сформованого дефіциту в обсягах капітальних фондів на одного жителя, другий – для забезпечення зростання суспільного капіталу за всіма територіальними одиницями. Співвідношення між компонентами визначається залежно від цілей програми.

Для розподілу першого компонента необхідно визначити стандартний обсяг капітальних фондів на одного жителя (можна взяти як середній рівень у країні або рівень найзабезпеченішої територіальної одиниці). Після порівняння фактичного обсягу капітальних фондів на одного жителя за всіма територіальними одиницями зі стандартним значенням частина останніх матиме дефіцит суспільного капіталу, а частина – профіцит.

Тоді перший компонент фонду розподілятиметься між дефіцитними територіальними одиницями пропорційно обсягу їхнього загального дефіциту.

Другий компонент пропонується розподіляти пропорційно чисельності населення між усіма територіальними одиницями.

При застосуванні моделі важливо, щоб другий компонент забезпечував приріст капітальних фондів не менший, ніж приріст населення в територіальних одиницях, оскільки в протилежному разі профіцитні територіальні одиниці можуть перейти до категорії дефіцитних, а дефіцитні – збільшать свій дефіцит.

Попри незаперечну перевагу моделі – її простоту, наявні значні недоліки. Як зауважують її автори, модель припускає однаковий рівень використання капіталу в розрізі територіальних одиниць, не враховує амортизації суспільного капіталу, а також ігнорує варіацію капітальних витрат між територіями[2]. Крім того, модель не передбачає можливості здійснення капітальних видатків місцевими органами влади за рахунок власних ресурсів.

Тому ті самі автори за участю Дж. Джозі та Р. Нзіте[3] вдосконалили цю модель, включивши до неї показник, який відображає варіацію витрат у розрізі територіальних одиниць.

Поняттям "варіація витрат" позначається явище, коли внаслідок дії певних факторів (наприклад, вікова та статева структура населення, його густота, частка різних соціальних груп у загальній чисельності населення тощо) виникає відносно вища або нижча потреба в капітальних видатках для відповідної територіальної одиниці[4].

Показник варіації витрат для територіальної одиниці *i* в періоді *t* можна визначити як:

---

[1] Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice / ed. by R. Boadway, A. Shah. – Washington : World Bank, 2007. – P. 437.

[2] Ibid. – P. 438–444.

[3] Provincial Growth and Development Through The Equitable Sharing of Infrastructure Finance / J. Petchey, J. Josie, G. MacDonald, R. Nthite // Cape Town International Convention Centre. – 2004. – 42 p.

[4] Ibid. – P. 8.

$$\gamma_{i,t} = e^{\varphi_{i,t}}, \tag{12.1}$$

де $\varphi_{i,t}$ – функція варіації витрат для територіальної одиниці *i* в періоді *t*.

Функція обчислюється за формулою:

$$\varphi_{i,t} = \sum_{i,t,j=1}^{J} \beta_{i,t,j} D_{i,t,j}, \tag{12.2}$$

де: $D_{i,t,j}$ – відсоток відхилення *j*-го фактора варіації витрат для територіальної одиниці *i* від середнього по країні значення в періоді *t*; $\beta_{i,t,j} \geq 0$ – частка *j*-го фактора варіації витрат у періоді *t* серед загальної кількості факторів (параметр встановлюється залежно від значущості кожного фактора за рішенням уряду).

Значення $D_{i,t,j}$ обчислюється за формулою:

$$D_{i,t,j} = (X_{i,t,j} - \overline{X}_{t,j}) / \overline{X}_{t,j}, \tag{12.3}$$

де: $X_{i,t,j}$ – значення *j*-го фактора варіації витрат для територіальної одиниці *i* в періоді *t*; $\overline{X}_{t,j}$ – середнє по країні значення *j*-го фактора варіації витрат у періоді *t*.

Функція варіації витрат $\varphi_{i,t}$ має три інтервали значень, які по-різному впливають на показник варіації витрат $\gamma_{i,t}$ завдяки властивостям експоненціальної функції. Якщо $\varphi_{i,t} = 0$, то загалом відхилення у факторах варіації капітальних витрат від середнього по країні значення немає. Тоді показник такої варіації $\gamma_{i,t} = e^0 = 1$, тобто вона жодним чином не вплине на розмір одержуваного трансферту. Якщо $\varphi_{i,t} \leq 0$, то відхилення за факторами варіації капітальних витрат від'ємне. У цьому разі її показник $0 \leq \gamma_{i,t} < 1$, тобто відповідна територіальна одиниця має відносно меншу потребу у капітальних витратах, тому це впливатиме на суму одержуваного трансферту в напрямі зменшення. Коли $\varphi \geq 0$, тобто загальне відхилення за факторами варіації додатне, то $\gamma_{i,t} > 1$, що свідчить про відносно більшу потребу в капітальних витратах, а отже, сума трансферту збільшуватиметься[1].

При обчисленні значення функції варіації витрат важливо враховувати різну спрямованість її факторів, оскільки для одних позитивним є зростання, а для інших – зменшення, тому для факторів, які відображають позитивну зміну при зменшенні, слід змінювати знак на протилежний.

Крім показника варіації витрат до моделі розподілу капітальних трансфертів входять такі елементи:

K_t – загальна вартість наявних капітальних фондів за всіма територіальними одиницями в періоді *t*;

$K_{i,t}$ – вартість капітальних фондів територіальної одиниці *i* в періоді *t*;

P_t – загальна чисельність населення за всіма територіальними одиницями в періоді *t*;

$P_{i,t}$ – чисельність населення територіальної одиниці *i* в періоді *t*;

CP_t – фонд фінансування капітальних трансфертів у періоді *t*;

---

[1] Provincial Growth and Development Through The Equitable Sharing of Infrastructure Finance / J. Petchey, J. Josie, G. MacDonald, R. Nthite // Cape Town International Convention Centre. – 2004. – P. 9–10.

$0 \le \delta_t \le 1$ – частка фонду, яка розподіляється на покриття дефіциту в капітальних фондах (визначається за рішенням уряду).

Як і в попередній моделі, капітальні трансферти містять два компоненти: трансферт, що виділяється відповідно до чисельності населення з метою прискорення економічного зростання, і трансферт на усунення історично сформованого дефіциту в капітальних фондах.

Модель розподілу послідовно розглядає три періоди. Детально проаналізуємо порядок формування капітальних трансфертів у першому періоді.

У цьому періоді обсяг фонду фінансування капітальних трансфертів на покриття дефіциту в капітальних фондах становитиме $CP_1 \cdot \delta_1$.

З метою визначення такого дефіциту для кожної територіальної одиниці необхідно встановити певний стандарт забезпеченості капіталом. Як такий пропонується середній обсяг капітальних фондів на одного жителя за всіма територіальними одиницями, котрий у першому періоді дорівнює $\frac{K_1}{P_1}$.

Відповідно до стандарту на одного жителя, з урахуванням показника варіації витрат, необхідний обсяг капітальних фондів для територіальної одиниці i можна обчислити як:

$$\frac{K_1}{P_1} \cdot P_{i,1} \cdot \gamma_{i,1}\,[1]. \tag{12.4}$$

Тоді різниця між необхідним і фактичним обсягом капітальних фондів відображатиме дефіцит або профіцит капітальних фондів:

$$B_{i,1} = \frac{K_1}{P_1} \cdot P_{i,1} \cdot \gamma_{i,1} - K_{i,1}\,, \tag{12.5}$$

де $B_{i,1}$ – дефіцит (профіцит) капітальних фондів у першому періоді.

Якщо $B_{i,1} > 0$, то це свідчить про наявність дефіциту капітальних фондів, якщо $B_{i,1} < 0$, то спостерігається профіцит капітальних фондів, і якщо $B_{i,1} = 0$, то необхідний обсяг капітальних фондів відповідає фактичному.

Тоді залежно від значення $B_{i,1}$ кожна територіальна одиниця одержить капітальний трансферт у розмірі:

$$G_{i,1}^{D} = \begin{Bmatrix} \dfrac{B_{i,1}}{\sum\limits_{i:B_{i,1}>0} B_{i,1}} (\delta_1 \cdot CP_1) & \forall\, B_{i,1} > 0 \\ 0 & \forall\, B_{i,1} \le 0 \end{Bmatrix}, \tag{12.6}$$

де $G_{i,1}^{D}$ – обсяг трансферту територіальній одиниці i в першому періоді на покриття дефіциту капітальних фондів.

Частина фонду для виділення капітальних трансфертів на підставі чисельності населення дорівнюватиме $CP_1(1-\delta_1)$.

---

[1] Provincial Growth and Development Through The Equitable Sharing of Infrastructure Finance / J. Petchey, J. Josie, G. MacDonald, R. Nthite // Cape Town International Convention Centre. – 2004. – P. 12–15.

Тоді сума трансферту на підставі чисельності населення в першому періоді для територіальної одиниці *i* становитиме:

$$CP_1(1-\delta)\cdot\frac{P_{i,t}}{P_t}\cdot\gamma_{i,1}. \tag{12.7}$$

Проте, оскільки загальна сума обчисленого таким чином трансферту для всіх територіальних одиниць може не відповідати сумі фонду, призначеній на відповідну мету, через різний показник варіації, необхідно додатково визначити частку фонду, яка підлягатиме передачі конкретній територіальній одиниці за формулою:

$$\tau_{i,1}=\frac{P_{i,1}\cdot\gamma_{i,1}}{\sum\limits_i P_{i,1}\cdot\gamma_{i,1}}, \tag{12.8}$$

де $0\le\tau_{i,1}\le 1$ – частка фонду, призначеного для виділення капітальних трансфертів у розрахунку на одну особу.

Тоді суму трансферту, що розподіляється відповідно до чисельності населення, можна визначити як:

$$G_{i,1}^{E}=\tau_{i,1}\cdot CP_1(1-\delta_1). \tag{12.9}$$

Таким чином, сумарний обсяг капітального трансферту, який одержить територіальна одиниця *i* в першому періоді, становитиме[1]:

$$G_{i,1}=G_{i,1}^{E}+G_{i,1}^{D}. \tag{12.10}$$

У кожному з наступних періодів дії програми надання капітальних трансфертів обсяг дефіциту капітальних фондів зменшуватиметься на суму трансферту, одержаного відповідною територіальною одиницею, на його покриття.

Значною перевагою розглянутої моделі є врахування показника варіації витрат, однак це створює додаткові труднощі. Наприклад, дискусійним питанням залишається вибір факторів варіації та обґрунтування міри їхнього впливу на кінцевий показник. Актуальні й недоліки попередньої моделі.

Дещо інший підхід до розподілу капітальних трансфертів покладений в основу моделі, розробленої С. Левченковою та Дж. Печей[2].

Відповідно до цієї моделі розглядається держава з кількістю *i* територіальних одиниць, яким делеговано надання числа *s* суспільних послуг, таких як охорона здоров'я, освіта, соціальний добробут і громадський транспорт. Урядова програма має на меті підвищити обсяги капітальних фондів у розрізі територій та послуг

---

[1] Provincial Growth and Development Through The Equitable Sharing of Infrastructure Finance / J. Petchey, J. Josie, G. MacDonald, R. Nthite // Cape Town International Convention Centre. – 2004. – P. 17–18.

[2] *Levtchenkova S.* A model for Public Infrastructure Equalization in Transitional Economies / S. Levtchenkova, J. Petchey // Fiscal equalization: Challenges in the design of intergovernmental transfers / ed. by J. Martinez-Vazquez, B. Searle. – N. Y. : Springer, 2007. – P. 345–362 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.researchgate.net/publication/4737870_A_model_for_Public_Infrastructure_Equalization_in_Transitional_Economies/file/e0b495185d197b80a5.pdf.

протягом певного періоду, починаючи з τ = t (це може бути поточний період) до τ = $t + n$. Для цього в розпорядженні уряду є фонд фінансових ресурсів P_τ. Завдання полягає в розподілі доступних коштів між територіальними одиницями за кожною послугою в спосіб, який враховує відмінності в рівні суспільних капітальних фондів, сформовані історично, а також різний рівень капітальних видатків, здійснюваних місцевою владою.

Першим кроком є встановлення бажаного обсягу капітальних фондів у розрізі регіонів та послуг $K^{*,s}_{i,t+n}$, який має бути досягнутий до закінчення періоду τ = $t + n$ (такий обсяг, наприклад, можна визначити шляхом міжнародного порівняння).

При цьому, якщо бажаний обсяг капітальних фондів у першому періоді реалізації програми позначити як $K^{*,s}_{i,t}$, щорічний необхідний обсяг чистих капітальних видатків – $k^{*,s}_{i,\tau}$ і ставку амортизації – δ, то, скориставшись методом безперервної інвентаризації (Perpetual inventory method[1]), показник $K^{*,s}_{i,t+n}$ формалізовано можна подати у вигляді:

$$K^{*,s}_{i,t+n} = K^{*,s}_{i,t}(1-\delta)^{t+n} + \sum_{\tau=t}^{t+n-1} k^{*,s}_{i,\tau}(1-\delta)^{t+n-1-\tau}. \qquad (12.11)$$

Оскільки бажаний обсяг капітальних фондів у першому періоді реалізації програми $K^{*,s}_{i,t}$ доступний із самого початку, він амортизується з першого періоду, а чисті капітальні видатки, що здійснюються наприкінці кожного періоду, амортизуються з наступного періоду. Для спрощення ставка амортизації приймається незмінною в часі та залежно від регіону і послуг.

Зазвичай бажаний обсяг капітальних фондів відрізняється від фактичного, тому останній у τ = $t + n$ періоді програми можна визначити як:

$$K^{s}_{i,t+n} = K^{s}_{i,t}(1-\delta)^{t+n} + \sum_{\tau=t}^{t+n-1} k^{s}_{i,\tau}(1-\delta)^{t+n-1-\tau}, \qquad (12.12)$$

де: $K^{s}_{i,t+n}$ – фактичний (очікуваний) обсяг капітальних фондів у періоді τ = $t + n$; $K^{s}_{i,t}$ – фактичний обсяг капітальних фондів у періоді τ = t; $k^{s}_{i,\tau}$ – очікувані чисті капітальні видатки місцевих органів влади в кожному періоді програми.

Графічно динаміку бажаного і фактичного обсягу капітальних фондів протягом періоду часу від τ = t до τ = $t + n$ зображено на рис. 12.1.

Лінія *ac* відображає динаміку бажаного обсягу капітальних фондів, з першого до останнього періоду, лінія *bd* – динаміку очікуваного обсягу капітальних фондів за той самий час. Відстань між цими прямими показує дефіцит капітальних фондів. Варто зазначити, що характер обох ліній, котрі для спрощення зображені як прямі, і відповідно дефіцит капітальних фондів залежать від динаміки бажаних і очікуваних чистих капітальних видатків.

Тоді мета урядової програми полягатиме в доповненні очікуваних капітальних видатків у такому обсязі, щоб очікуваний розмір капітальних фондів відповідав лінії *bc* (для спрощення вона зображена у вигляді прямої).

Тобто для досягнення бажаного обсягу капітальних фондів до закінчення дії програми потрібно щороку здійснювати додаткові капітальні видатки (наприклад,

[1] *Holtz-Eakin D.* Province-Specific Estimates of Province and Local Government Capital / D. Holtz-Eakin // Provincial Science and Urban Economics. – 1993. – Vol. 23. – P. 185–209.

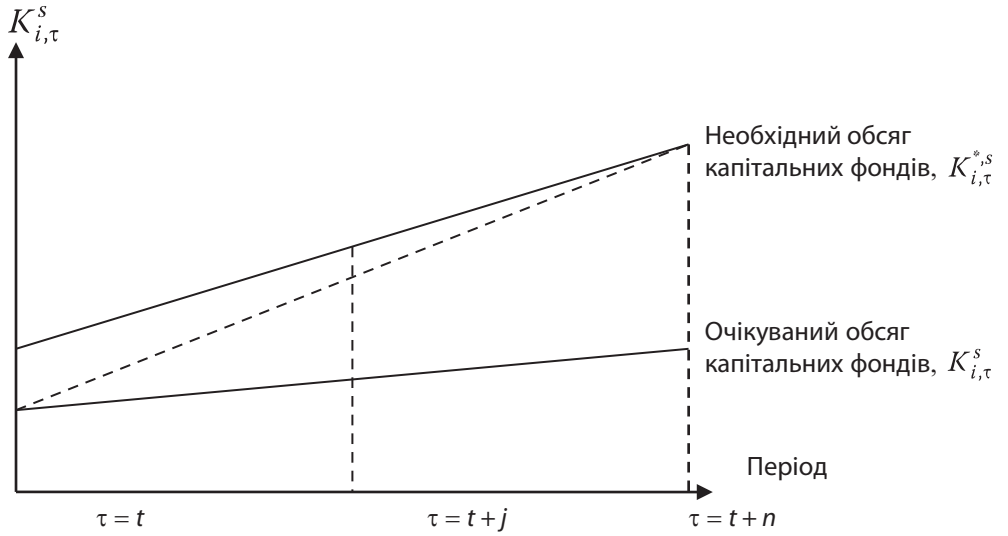


Рис. 12.1. **Необхідний і бажаний обсяг капітальних фондів для послуги *s* в територіальній одиниці *i***

Джерело: *Holtz-Eakin D.* Province-Specific Estimates of Province and Local Government Capital / D. Holtz-Eakin // Provincial Science and Urban Economics. – 1993. – Vol. 23. – P. 4–5.

одержані як капітальні трансферти) $n^{s}_{i,\tau}$, що формалізовано можна зобразити таким чином:

$$K^{*,s}_{i,t+n} = K^{s}_{i,t}(1-\delta)^{t+n} + \sum_{\tau=t}^{t+n-1}(k^{s}_{i,\tau} + n^{s}_{i,\tau})(1-\delta)^{t+n-1-\tau}. \qquad (12.13)$$

Тоді, прирівнявши формулу (12.13) і (12.11), сумарний обсяг додаткових капітальних видатків з деякими перепозначеннями дорівнюватиме:

$$\sum_{\tau=t}^{t+n-1} n^{s}_{i,\tau}(1-\delta)^{t+n-1-\tau} = B^{s}_{i}(1-\delta)^{n} + E^{s}_{i}, \qquad (12.14)$$

де: $B^{s}_{i} = (K^{*,s}_{i,t} - K^{s}_{i,t})$ – дефіцит капітальних фондів у першому періоді програми; $E^{s}_{i} = \sum_{\tau=t}^{t+n-1}(k^{*,s}_{i,\tau} - k^{s}_{i,\tau})(1-\delta)^{t+n-1-\tau}$ – амортизована різниця між необхідними й очікуваними капітальними видатками органів місцевої влади[1].

Таким чином, необхідна сума додаткових видатків складається з двох елементів: один стосується дефіциту в обсягах капітальних фондів, другий – дефіциту в здійснюваних капітальних видатках місцевих органів влади.

З формули (12.14) можна визначити обсяг додаткових капітальних видатків у будь-якому періоді $\tau = t + j$, де $1 \le j \le n - 1$, за формулою:

[1] *Holtz-Eakin D.* Province-Specific Estimates of Province and Local Government Capital / D. Holtz-Eakin // Provincial Science and Urban Economics. – 1993. – Vol. 23. – P. 7.

$$n^s_{i,t-1+j} = B^s_i(1-\delta)^j + \frac{E^s_i - F^s_{i,t+j-1}}{(1-\delta)^{n-j}} - \sum_{\tau=1}^{j-1} g^s_{i,t+\tau-1}(1-\delta)^{j-\tau}, \quad (12.15)$$

де: $n^s_{i,t-1+j}$ – додаткові капітальні видатки в періоді j (потреба в капіталі для періоду j); $F^s_{i,t+j-1} = \sum_{\tau=t+j}^{t+n-1} n^s_{i,\tau}(1-\delta)^{t+n-1-\tau}$ – амортизована сума майбутньої потреби в капіталі від періоду j до кінця дії програми; $g^s_{i,t+\tau-1} = \frac{n^s_{i,t+\tau-1}}{\sum_{i,s} n^s_{i,t+\tau-1}} P_{t+\tau-1}$ – сума попередньо виділених капітальних трансфертів.

Варто зауважити, що бажаний та очікуваний обсяг капітальних фондів у кожному періоді має визначатися із самого початку, тоді лінія *bc* відображатиме так званий початковий шлях, яким змінюватиметься обсяг капітальних фондів при здійсненні необхідного обсягу додаткових капітальних видатків. Введення цього поняття пов'язане з тим, що зазвичай доступного фонду фінансових ресурсів не вистачає, щоб у повному обсязі здійснити такі видатки, тоді динаміка фактичного обсягу капітальних фондів відхилятиметься від "початкового шляху" й відповідатиме "фактичному шляху".

Якщо відома величина додаткових капітальних видатків у будь-якому періоді програми, то, зважаючи на величину доступного фонду для здійснення цих видатків, сума одержуваного трансферту для територіальної одиниці i дорівнюватиме:

$$G_{i,\tau} = \frac{\sum n^s_{i,\tau}}{\sum_{i,s} n^s_{i,\tau}} P_\tau. \quad (12.16)$$

При цьому сума трансферту для територіальної одиниці i за окремою послугою s дорівнюватиме:

$$g^s_{i,\tau} = \frac{n^s_{i,\tau}}{\sum_{i,s} n^s_{i,\tau}} P_\tau. \quad (12.17)$$

Якщо доступний фонд фінансування буде недостатнім, то фактичний обсяг капітальних фондів по закінченні програми можна обчислити як:

$$K^s_{i,t+n} = K^s_{i,t}(1-\delta)^{t+n} + \sum_{\tau=t}^{t+n-1} (k^s_{i,\tau} + g^s_{i,\tau})(1-\delta)^{t+n-1-\tau}. \quad (12.18)$$

Таким чином, згідно з цією моделлю визначається частка фонду фінансування кожної територіальної одиниці як відношення потреби в капітальних фондах за конкретною послугою для відповідної територіальної одиниці до загальної потреби для всіх послуг за всіма одиницями. На думку авторів, оскільки модель спирається на прогнозований обсяг капітальних видатків, то це запобігає небажаній поведінці місцевих органів влади під час прийняття рішень про здійснення капітальних видатків.

Розглянута модель, на відміну від попередніх, враховує амортизацію суспільного капіталу та капітальні видатки, здійснювані місцевими органами влади, але водночас є набагато складнішою, оскільки потребує визначення фактичного й бажано-

го обсягу суспільного капіталу за кожною послугою та територіальною одиницею і побудови "початкового шляху" переходу від фактичного до бажаного обсягу капітальних фондів, а також встановлення адекватної ставки амортизації.

Отже, проаналізувавши декілька моделей розподілу капітальних трансфертів, можна виокремити їхні спільні й відмінні риси, а також переваги та недоліки. Так, спільним для всіх розглянутих моделей є врахування в тій чи іншій формі несправедливого розподілу капітальних фондів між територіальними одиницями. Однак для цього необхідно визначити фактичний обсяг капітальних фондів у кожній територіальній одиниці, що, зважаючи на наявну статистичну інформацію в багатьох країнах, у тому числі в Україні, доволі проблематично. При розподілі капітальних трансфертів між територіальними одиницями слід ураховувати варіацію витрат, об'єктивно оцінити яку також не просто через множинність факторів, що її зумовлюють, та невизначеність ступеня впливу кожного з них. При цьому, опускаючи амортизацію капітальних фондів, доведеться щороку проводити оцінювання вартості суспільного капіталу.

Тому для таких держав, як Україна, можлива адаптація третьої моделі (С. Левченкова і Дж. Печей) з включенням до неї показника варіації витрат, завдяки чому найбільш комплексно враховуватимуться основні параметри, що визначають ступінь забезпеченості капітальною інфраструктурою. Але спочатку потрібно оцінити вартість капітальних фондів за всіма територіальними одиницями, а надалі, можливо, використовувати метод безперервної інвентаризації.

12.3. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УМОВАХ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО ПЛАНУВАННЯ

Наприкінці 80-х – на початку 90-х років XX ст. у країнах Організації економічного співробітництва і розвитку було розпочато реформування бюджетного процесу на таких головних засадах:

– делегування бюджетних обов'язків та відповідальності від центрального органу виконавчої влади на рівень міністерств (міністрів), установ, що витрачають бюджетні кошти;
– запровадження у бюджетний процес орієнтованого на результат бюджетування, що ґрунтується на оцінці результативності діяльності та виконання функціональних обов'язків міністерствами, відомствами та установами;
– започаткування складання бюджету на засадах середньострокового бюджетного планування.

Доцільність використання багаторічного підходу в бюджетному процесі у країнах ОЕСР обґрунтовувалася потенційними перевагами щодо можливості:

– узгодження формулювання та досягнення цілей і пріоритетів політики держави;
– оцінювання середньострокових бюджетних проектувань;
– безперервності та наступності бюджетного процесу;
– підвищення рівня прозорості й підзвітності у бюджетному процесі.

Довгострокові системи складання бюджету як інструмент визначення нових програм стали засобами контролю щодо забезпеченості фінансовими ресурсами за умов бюджетних обмежень, зокрема у Великобританії.

Зауважимо, що у 70-х і на початку 80-х років XX ст. у країнах – членах ОЕСР було запроваджено практику формування багаторічного планування бюджетів. Період планування при цьому обмежувався терміном від трьох до п'яти років.

У Великобританії, яка першою запровадила багаторічне бюджетне планування, більша частина видатків планується на трирічний період. Плани прогнозних оцінок переглядаються кожні два роки, внаслідок чого середньострокова схема планування зміщується на два наступні роки.

Під час планування та здійснення контролю за державними видатками у середньостроковий період у Великобританії дотримуються двох основних правил: залучення позикових коштів тільки для інвестиційних проектів; дотримання сталого економічно доцільного рівня частки державного боргу відносно ВВП, а також дозвіл розпорядникам бюджетних коштів на перенесення невикористаних фінансових ресурсів із поточного бюджетного року на наступний.

До проблемних питань країн ОЕСР, які застосовують практику складання бюджету на середньострокову перспективу, спираючись на бюджетні програми, належать:

– оцінка реального рівня зростання ВВП та стан забезпеченості фінансовими ресурсами у прогнозному періоді;
– сприйняття розпорядниками бюджетних коштів запланованих показників видатків бюджету на середньостроковий період як реальних бюджетних призначень.

Наприклад, у Великобританії складені на середньо- та довгострокову перспективу бюджети розраховувались у реальних, а не номінальних (без урахування індексу інфляції) показниках. При уповільненні темпів економічного зростання та прискоренні інфляційних процесів заплановані показники видаткової частини бюджету підлягали автоматичному коригуванню, що спричиняло істотне навантаження на державні фінанси внаслідок збільшення обсягів державних видатків у поточному бюджетному році й стримування видатків протягом наступних років.

У 1998 р. урядом Великобританії розроблено методологію складання Порівняльного аналізу бюджетних витрат (Spending Review, SR), відповідно до якої було проаналізовано динаміку обсягів фінансових ресурсів для виконання відповідних напрямів бюджетних витрат.

За підсумками виконаного аналізу, з метою підвищення якості надання суспільних послуг було здійснено перехід на програмно-цільовий метод (ПЦМ) складання та виконання місцевих бюджетів із запровадженням планування показників бюджетних програм видатків і трансфертів урядового бюджету на трирічний період.

Починаючи з 1998 р., було складено п'ять звітів Порівняльного аналізу бюджетних витрат: у 2000, 2002, 2004, 2007 та 2010 рр.

У Великобританії розроблення й запровадження Порівняльного аналізу бюджетних витрат здійснюються ковзним способом, що забезпечує комплексність та

узгодженість фактичних і планових показників. Взаємозв'язок порядку розроблення й Порівняльного аналізу бюджетних витрат бюджетного процесу відображено на рис. 12.2.

Вимоги до формування бюджетних програм були визначені в Угоді щодо надання суспільних послуг (Public Service Agreement, PSA) для кожного урядового департаменту.

У липні 2000 р. з метою досягнення запланованого рівня показників результативності на період 2001–2004 рр. було укладено нові угоди щодо надання суспільних послуг.

Цілі, які визначаються в кожній угоді щодо надання суспільних послуг, є центральним елементом соціально-економічної політики. На рис. 12.2 проілюстровано, що максимально сконцентровані на цілях угоди щодо надання суспільних послуг підлягають детальному плануванню кожним урядовим департаментом за окремими цільовими показниками ефективності (показниками результативності).

Таким чином, PSA є угодою між урядом і громадянами, яка реалізується через відповідальність міністра галузевого департаменту за визначення переліку цілей у кожній угоді. Завершальний варіант угоди щодо надання суспільних послуг узгоджується відповідальним міністром та міністром фінансів й обговорюється з комітетом кабінету міністрів та канцелярією прем'єр-міністра. Галузеві комітети парламенту використовують PSA під час обговорення проектів нормативних актів з керівниками профільних урядових департаментів та спеціалістами їхніх галузевих відділів.

Органи Казначейства забезпечують методологічну підтримку при формуванні проектів PSA і визначенні їхніх результативних показників. Щокварталу вони здійснюють моніторинг результатів виконання завдань PSA, узагальнення якого подається до уряду. Щороку галузеві департаменти уряду формують публічні звіти про результати досягнення цілей відповідних PSA.

За результатами Порівняльного аналізу бюджетних витрат у 2000 р. при розробленні положень PSA внаслідок скорочення кількості цілей було обґрунтовано необхідність формування планів реалізації визначених цілей без застосування SDA.

На рис. 12.3, 12.4 продемонстровано елементи PSA, впроваджені та використані в процесі імплементації програмно-цільового методу бюджетування державного та місцевих бюджетів у Великобританії у 1998 р.

При розробленні PSA у 2002 р. виокремлено цілісний плановий документ – "Аналіз ефективності", в якому наведено планові показники результативності реалізації PSA.

Головну увагу при формуванні проектів угод на надання суспільних послуг було приділено формулюванню мети, завданням та цілям. Наприклад, метою Департаменту освіти та зайнятості є надання кожному громадянинові можливості реалізації особистого потенціалу шляхом набуття освітніх знань та професійних навичок і, таким чином, забезпечення формування справедливого суспільства та конкурентоспроможної економіки. Завдання – отримання громадянами, які досягли 16-річного віку, навичок та розвитку особистих якостей для безперервного навчання, роботи, реалізації громадянських прав та обов'язків у сучасному суспільстві. Ціллю визна-

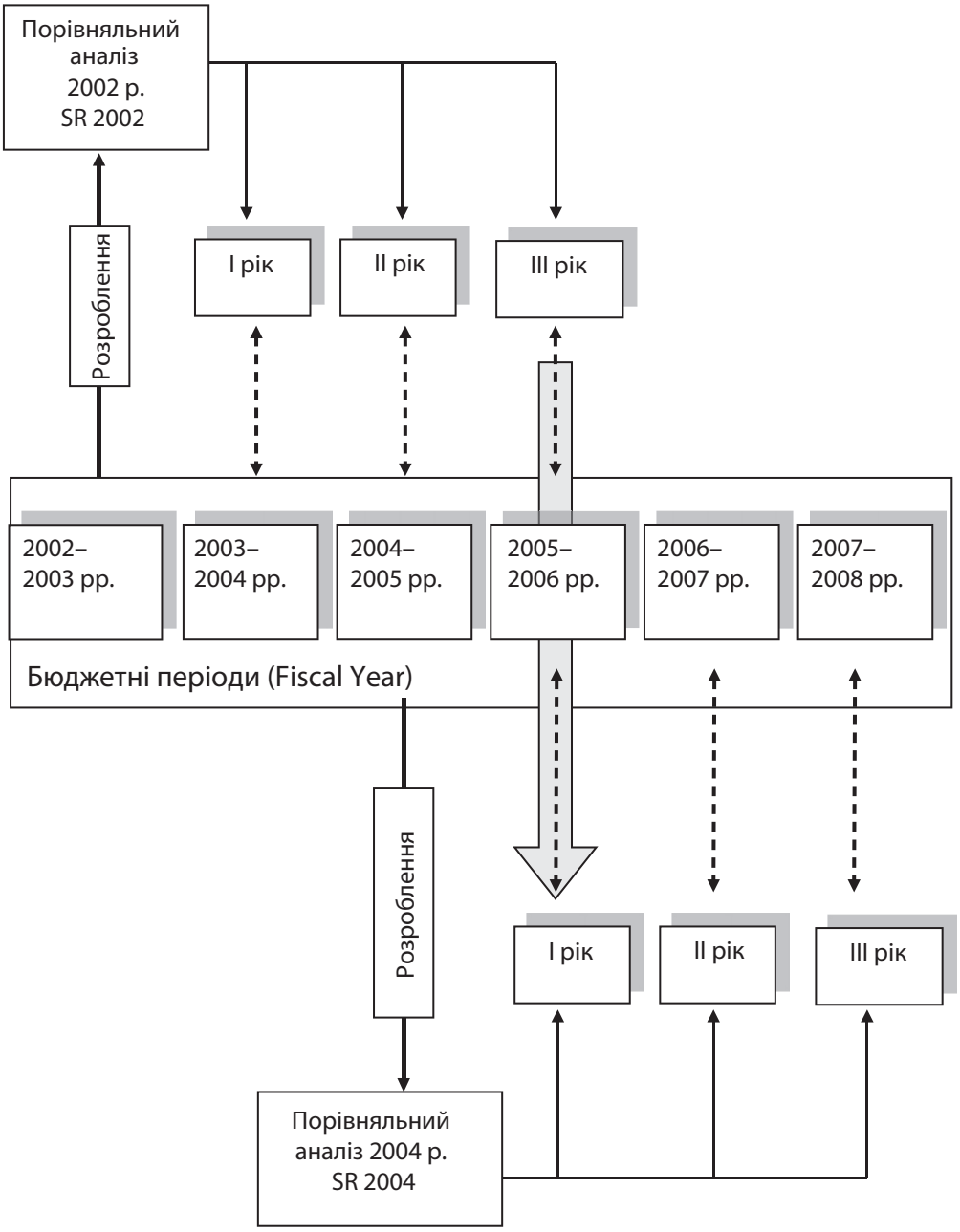


Рис. 12.2. **Порядок розроблення та прийняття порівняльного аналізу бюджетних витрат у бюджетному процесі Великобританії**

Складено за: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www. gov.uk.

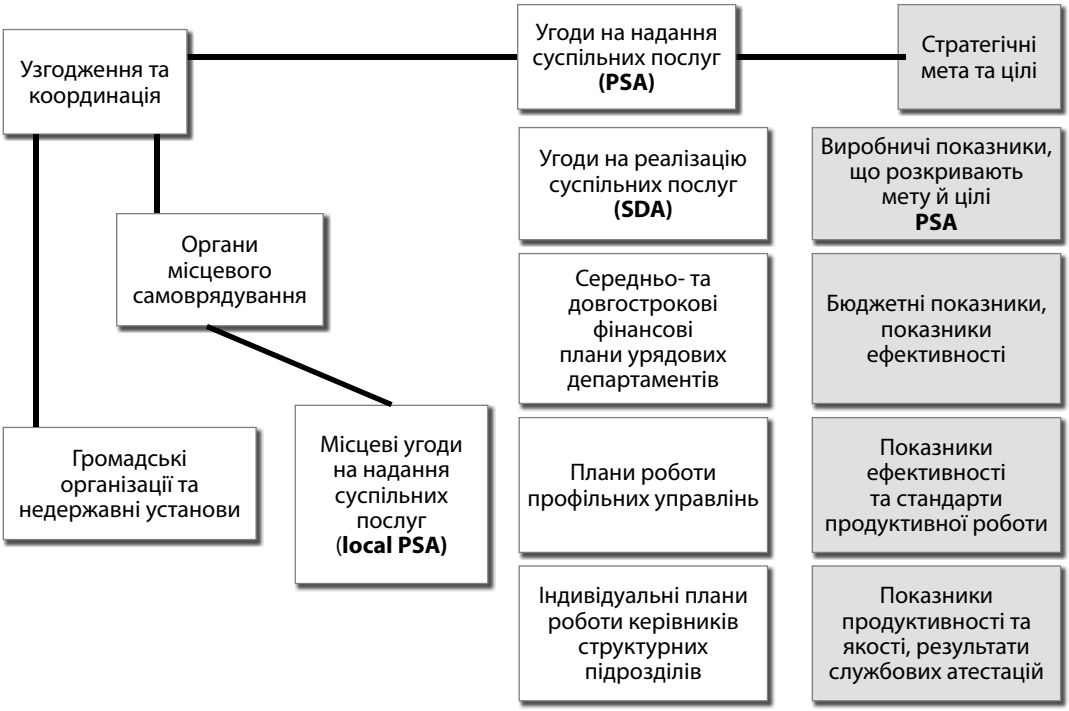


Рис. 12.3. **Система організаційно-правових елементів програмно-цільового методу бюджетування у Великобританії**

Складено за: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www. gov.uk.

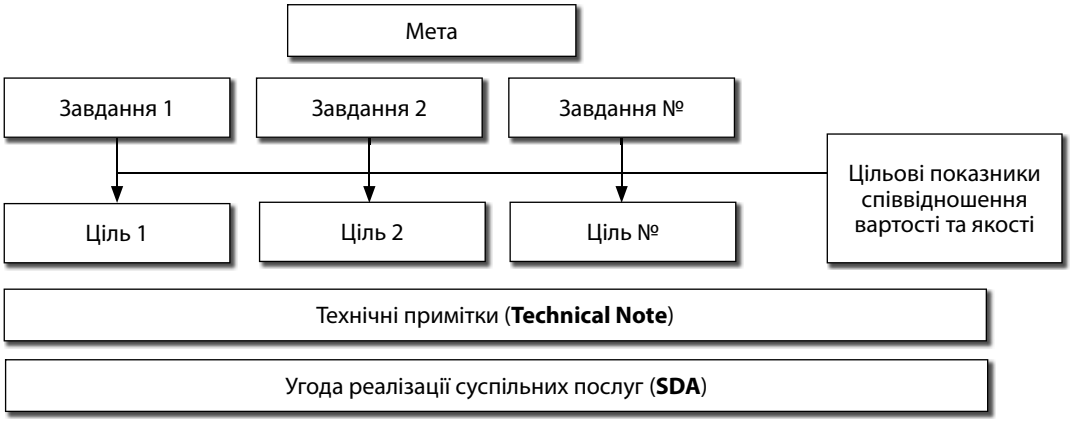


Рис. 12.4. **Елементи угоди на надання суспільних послуг (PSA) при впровадженні програмно-цільового методу у Великобританії**

Складено за: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www. gov.uk.

чено збільшення частки учнів, які отримали п'ять або більше свідоцтв про базову середню освіту (GCSE) за II рівнем кваліфікації та ступенів A в G (максимальні), включаючи такі базові предмети, як англійська мова та математика. До 2004 р. було заплановано досягнення таких цільових показників для 92 % громадян, які досягли 16-річного віку.

Оприлюднені у липні 2000 р. угоди на надання суспільних послуг (PSA) на квітень 2001 р. – березень 2004 р. містили завдання щодо зниження рівня смертності до 2010 р., ослаблення довгострокової тенденції скорочення площ сільськогосподарських угідь до 2020 р. Загалом було визначено 160 цілей (замість 600 у 1998 р.), причому 28 із них були спільними до виконання у декількох департаментах і представлені в кожній PSA (рис. 12.5).

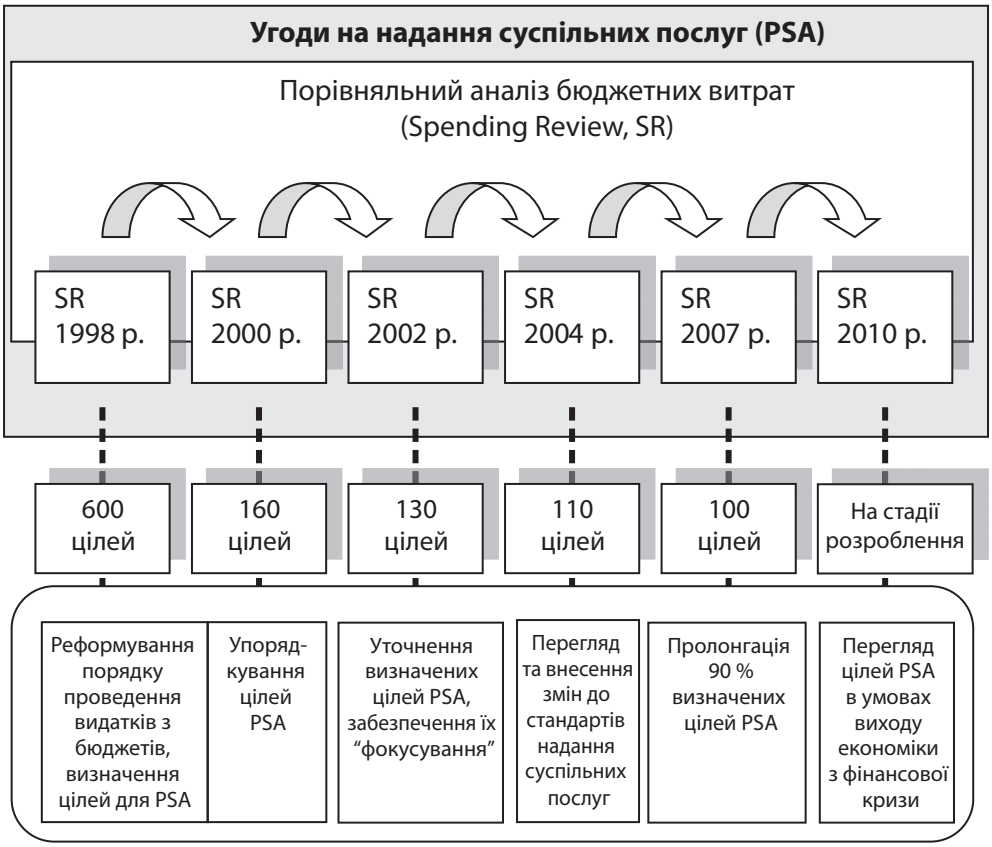


Рис. 12.5. **Еволюція угоди на надання суспільних послуг (PSA) в системі бюджетного планування**

Складено за: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www. gov.uk.

Наприклад, на департамент праці та пенсій і казначейство було покладено ціль щодо скорочення майже на 25 % кількості дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, у тому числі безпритульних і бездоглядних.

Угоди на надання суспільних послуг було складено та затверджено для 18 основних урядових департаментів, серед яких є угоди на надання суспільних послуг (PSA), що охоплюють п'ять міжвідомчих сфер суспільної політики, упорядковують усі завдання департаментів, котрі стосуються виконання завдань уряду у визначеній сфері та розміщені в одній PSA. Міжвідомчі PSA є ефективним інструментарієм координації діяльності департаментів та профільних управлінь за умови:

– залучення кількох департаментів до виконання взаємопов'язаних завдань та цілей;
– визначення у міжвідомчій PSA цілі, важливої для виконання пріоритетних завдань діяльності уряду;
– досягнення поставлених цілей як важливого елементу спільної діяльності на загальнодержавному та місцевому рівнях;
– узгодженості у формулюванні спільних завдань та спільних цілей для забезпечення їх ефективного досягнення та виконання.

Зазначені сфери суспільної політики було врегульовано міжвідомчими PSA: "Стабільна основа" (програма для знедолених дітей у віці до трьох років), "Добробут для безробітних" (програма, що розширює можливості працевлаштування для молодих спеціалістів, а також безробітних громадян та громадян, які перебувають у складних життєвих обставинах), "Система кримінального правосуддя", "Запобігання незаконному обігу наркотиків" та "Місцеве самоврядування".

Для кожної PSA департаментом було розроблено та опубліковано розділ "Технічні примітки", який містив обґрунтування сформульованої мети, деталізацію шляхів виконання поставлених завдань (із визначенням виконавців), інформаційні джерела, тлумачення неоднозначних положень або формулювань, а також детальний порядок перевірки вхідної та вихідної інформації (рис. 12.6).

Угоди щодо реалізації суспільних послуг (SDA) для кожного департаменту вперше були опубліковані восени 2000 р. з метою докладного обґрунтування результатів PSA 2000 р. Ці угоди публікувалися в повному обсязі на веб-сайті кожного департаменту, а резюме – в Білій книзі. Основний розділ SDA (визначення ключових результатів) містив порядок заходів, які повинні здійснюватися департаментом для досягнення цілей відповідної PSA. До цього розділу вносилися всі дані про витрати за кожною з поставлених цілей PSA, необхідних для досягнення цільового показника. У деяких випадках до SDA вносилися окремі положення та показники, не віднесені до повноважень відповідального за досягнення цілей департаменту.

У жовтні 2006 р. у Великобританії було опубліковано Білу книгу органів місцевого самоврядування "Сильні й процвітаючі громади", яка містила план дій уряду щодо забезпечення громадян суспільними послугами шляхом упровадження якісно нових та впорядкування чинних інструментів системи державного управління, насамперед приватно-публічного партнерства.

Такий підхід разом із запровадженням системи PSA мав на меті забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку громад, муніципалітетів та регіо-

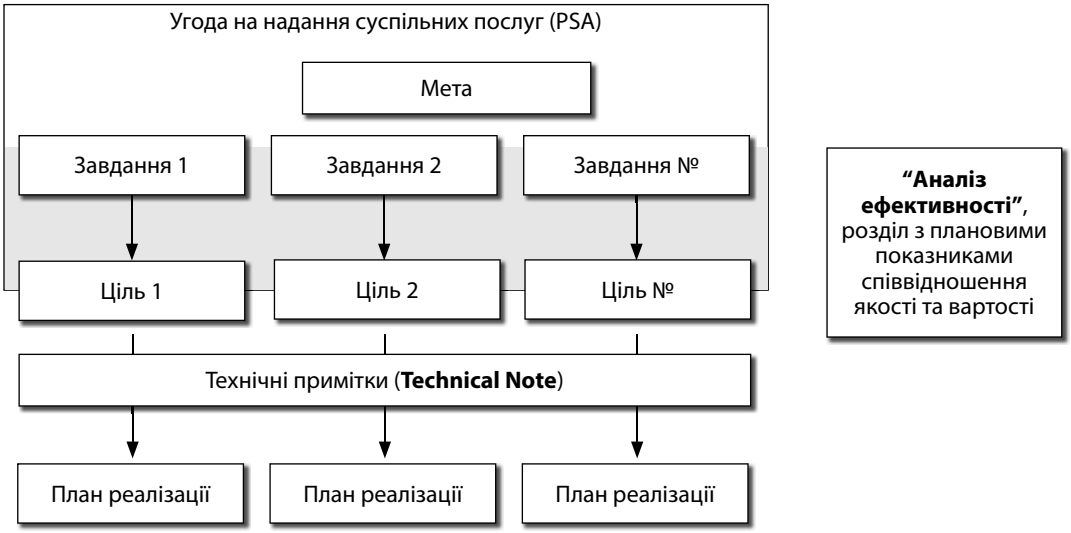


Рис. 12.6. **Складові угоди на надання суспільних послуг (PSA) після прийняття Порівняльного аналізу бюджетних витрат (SR 2000)**

Складено за: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www. gov.uk.

нів. Ключовим здобутком у реалізації зазначених пріоритетів стало трактування “місцевого самоврядування та залучення громадськості” у законі “Про реформування галузі охорони здоров’я”, прийнятому в жовтні 2007 р.

Біла книга “Суспільний контроль громад: повноправні громадяни, дієві повноваження”, опублікована в липні 2008 р., забезпечила подальше розроблення стратегії уряду щодо розвитку місцевого самоврядування на демократичних засадах та участі місцевих громад у наданні суспільних послуг.

Протягом 1998–2000 рр. при впровадженні програмно-цільового методу для місцевих бюджетів витрати місцевих органів виконавчої влади становили близько 25 % загального обсягу урядових витрат. Основними завданнями реалізації у квітні 2000 р. нової системи управління ефективністю використання коштів місцевих бюджетів було впорядкування підходів до надання органами місцевого самоврядування суспільних послуг громадянам, забезпечення продуктивності та ефективності діяльності цих органів у соціальній сфері.

Пріоритетним стало максимальне охоплення та врахування показників продуктивності в кожній сфері суспільних відносин та напряму діяльності розпорядників бюджетних коштів.

Бюджетні програми щодо надання суспільних послуг є об’єктом *зовнішнього аудиту та незалежної перевірки* спеціалізованими відділами Комісії з аудиту, що дає змогу виокремлювати кращу практику та результати запровадження нового методу бюджетування й забезпечує оперативне втручання органів державної влади у випадку прорахунків у діяльності органів місцевого самоврядування.

Починаючи з 1996 р., Комісія забезпечує реалізацію закону про фінансові злочини (National Fraud Initiative – NFI). Упродовж 2008–2009 рр. було виявлено факти порушень на суму 215 млн ф. ст., а після прийняття закону – на 664 млн ф. ст.

Протягом першого року впровадження програмно-цільового методу Комісія з аудиту упорядковувала показники витрат і продукту в кожній галузі. У подальші роки пріоритетним напрямом її роботи було посилення зв'язку між національними цілями та заходами з їх реалізації на місцевому рівні шляхом пілотного впровадження угод з надання суспільних послуг (local PSA, lPSA) між центральним урядом і органами місцевого самоврядування.

Після пілотного впровадження lPSA у 20 територіальних громадах у бюджетному періоді 2001–2002 рр., з 2002 р. lPSA поширено на всі 150 органів базового рівня місцевого самоврядування.

Упродовж 2000–2008 рр. для оцінювання результативності місцевих угод з надання суспільних послуг використовувалася система показників продуктивності (Best Value Performance Indicators – BVPI) на підставі розробленої у 2001 р. департаментом у справах громад і місцевого самоврядування методології, основу якої становили показники продуктивності Комісії з аудиту, застосовувані у 1996–2000 рр.

У жовтні 2007 р., після прийняття урядом Comprehensive Spending Review, департамент у справах громад і місцевого самоврядування розпочав розроблення систематизованого Переліку національних індикаторів (National Indicator Set, NIS). Система NIS, запроваджена з 1 квітня 2008 р., стала для центральних органів виконавчої влади Великобританії методологічним підґрунтям оцінювання продуктивності діяльності органів місцевого самоврядування при наданні суспільних послуг у частині делегованих їм повноважень.

Перелік NIS охоплює всі суспільні послуги, які надаються органами місцевого самоврядування самостійно або разом з іншими установами та організаціями (наприклад, у сферах охорони здоров'я і правоохоронної діяльності).

Внесення змін до сукупності показників NIS відбувається насамперед на підставі пропозицій громадян шляхом постійних опитувань (Place Survey).

Завданням Комісії з аудиту є підтримка інформаційного забезпечення та заохочення вдосконалення якості бази даних NIS, а також проведення роз'яснювальної роботи для органів місцевого самоврядування щодо порядку його використання.

У Великобританії проведення Порівняльного аналізу ефективності, методологія якого передбачала узагальнення інформації щодо продуктивності діяльності кожної громади, спрямовувалася на комплексне поєднання елементів з метою:

– корпоративного оцінювання діяльності органу місцевого самоврядування (один раз на три роки);
– щорічного оцінювання результативності діяльності органів місцевого самоврядування в ключових галузях суспільного обслуговування (соціальне обслуговування дітей, молоді та дорослого населення; екологія навколишнього природного середовища; забезпечення житлом; розвиток культури);
– щорічного аналізу фінансового менеджменту органів місцевого самоврядування та оцінювання показників продуктивності;

– оцінювання виконання органами місцевого самоврядування заходів у галузях соціальної сфери, якість послуг яких потребувала покращання за результатами порівняльного аналізу ефективності попереднього звітного періоду.

Методологія Порівняльного аналізу ефективності забезпечувала систематизацію інформації про результати аудиту, матеріалів перевірок Комісії з аудиту, Агенції зі стандартизації послуг освіти (Ofsted), Комісії оцінки соціального середовища (Commission's inspections of environment, housing and cultural services).

Звіт, складений на підставі методології CPA, став першим документом, який містив узагальнену оцінку корпоративної спроможності територіальної громади щодо надання суспільних послуг та діяльності її керівництва.

Звіт Порівняльного аналізу ефективності був упроваджений у 2002 р. для органів базового рівня місцевого самоврядування, а починаючи з 2003 р. – для окружних муніципальних рад.

У 2009 р. замість методології CPA було розроблено й впроваджено методологію Порівняльного аналізу діяльності громад (Comprehensive Area Assessment, CAA), яка забезпечувала незалежну оцінку якості наданих громадянам суспільних послуг, включаючи медичне обслуговування, протипожежний захист, правопорядок, публічно-приватне партнерство. Зокрема, результати досягнення кожного з національних індикаторів системи NIS як частина Порівняльного аналізу діяльності громад публікуються щороку Комісією з аудиту.

Порядок надання органами місцевого самоврядування суспільних послуг, їхні якість та доступність перевіряються центральними органами влади зовнішнього контролю та аудиту. Зокрема, Комісія з аудиту під час формування звіту щодо CAA співпрацює з Комісією із якості соціального обслуговування, Агенцією зі стандартизації послуг освіти, Інспекцією контролю умов праці, Інспекцією внутрішнього контролю поліції. Саме в методології Порівняльного аналізу діяльності громад, на відміну від методології CPA, забезпечено зведення та узагальнення результатів роботи всіх органів контролю та аудиту.

На першому етапі розрахунку показників звіту Порівняльного аналізу діяльності громад та їх аналізу, опублікованому в грудні 2009 р., представлено: структуру звіту за методологією CAA; обґрунтування нової методології для місцевих рад та їхніх партнерів; напрями сприяння впровадженню нової методології департаментом підтримки і розвитку місцевого самоврядування. Такий підхід дає змогу ґрунтовніше оцінити якість життя громади, організацію співпраці органів місцевого самоврядування та постачальників суспільних послуг, підходи до формування довгострокових цілей розвитку територіальної громади.

Основою для оцінювання соціально-економічного розвитку громади є стратегія її розвитку (sustainable community strategy, SCS) та угода розвитку громади (local area agreement, LAA). Стратегія містить пріоритети розвитку, а в угоді наведено методологію та підходи до оцінювання таких пріоритетів із детальним обґрунтуванням показників соціально-економічної спроможності громади.

Угоди розвитку громади як інструмент реалізації відповідної стратегії у поточному бюджетному періоді запроваджено у 2004 р. з метою визначення межі домовленостей між центральним урядом і місцевою владою та їхніми партнерами щодо покращання якості життя громади.

За змістом угоди розвитку громади є якісно новою формою організації співпраці уряду та органів місцевого самоврядування. Зокрема, при визначенні напрямів упорядкування системи надання суспільних послуг враховуються не тільки національні стандарти, а й особливості соціального та економічного стану кожної громади.

На початку 2010 р. укладено 152 угоди розвитку громади для всіх територіальних громад. Зауважимо, що Шотландія та Уельс використовують власний різновид моделі LAA.

Методологія Порівняльного аналізу діяльності громад дає можливість оцінювати розвиток із урахуванням стратегічних показників їх розвитку. Разом із тим головним недоліком упровадження методології CAA виявилося посилення адміністративного навантаження на місцеві ради.

У травні 2010 р. новий склад уряду скасував методологію CAA, що вказує на необхідність подальшого розвитку системи аналізу ефективності надання суспільних послуг на місцевому рівні.

Загалом, як свідчить досвід Великобританії, програмно-цільовий метод складання та виконання бюджету визначає цілі, завдання, напрями діяльності та показники виконання бюджетних програм. Цей метод запроваджує нові підходи в бюджетному менеджменті для місцевих органів влади, який допомагає вийти за межі традиційної системи формування бюджету за статтями витрат та організувати діяльність бюджетних установ відповідно до потреб територіальної громади.

Застосування принципів програмно-цільового методу в усіх галузях бюджетної сфери пояснюється тим, що підхід, орієнтований на результат, сприяє вдосконаленню всіх етапів бюджетного процесу.

1. Середньострокове бюджетне планування – необхідний елемент упровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес. Перехід до середньострокового бюджетного планування дасть учасникам бюджетного процесу можливість узгодити стратегічні плани діяльності з наявними бюджетними коштами як у межах підготовки проекту бюджету на відповідний рік, так і на наступні періоди, що сприятиме переходу до формування довгострокової бюджетної політики.

2. Важливою умовою реформування Державного бюджету України є застосування сучасних методологічних підходів до порядку його складання та виконання, серед яких – програмно-цільовий метод бюджетування.

12.4. ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО ПЛАНУВАННЯ ПОКАЗНИКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

Нинішній етап реформування місцевого самоврядування тісно пов'язаний із проведенням бюджетної реформи. Одним із ключових її напрямів є впровадження системи бюджетування, орієнтованого на результат, або програмно-цільового методу управління місцевими бюджетами, з реалізацією якого пов'язується перехід усіх рівнів бюджетної системи до середньострокового бюджетного планування.

Стратегічні цілі соціально-економічного розвитку держави відображаються як середньострокові цілі та пріоритети, сформульовані у цільових та відомчих програмах і, в кінцевому підсумку, в перспективному фінансовому плані, який трансформується в річний бюджет (або бюджет, що приймається на довгострокову перспективу, як у багатьох країнах із розвинутою ринковою економікою).

Набутий багаторічний досвід щорічного планування та фінансування дає змогу сформулювати низку правил, які можуть бути покладені в основу методики реалізації середньо- й довгострокового планування показників місцевих бюджетів. Наприклад, при розробленні проекту бюджету необхідно визначати ступінь впливу бюджетного фінансування на перспективні зміни в економіці та соціальній сфері держави, регіонів і територіальних громад. При цьому слід ураховувати сформовані тенденції такого впливу, що залежать від регіональних особливостей, характеру об'єкта фінансування й безлічі інших критеріїв. Річний бюджет – головний оперативний інструмент розподілу й використання державних фінансових ресурсів за обраними напрямами, одночасно складався як частина плану-прогнозу, в межах якого визначалися векторні наближення до раніше поставлених цілей. Цей підхід також доцільно застосовувати при переході до середньо- й довгострокового бюджетного планування.

Середньострокове бюджетне планування (на три – п'ять років) дає змогу істотно поліпшити ситуацію з визначенням ефективності бюджетних витрат. Саме в середньостроковому періоді можливе широке застосування програмних рішень різних соціально-економічних питань. Відомо, що будь-яка програма, складена для досягнення конкретних цілей, перетворюється на ціль бюджетного фінансування. При використанні програмного підходу зникає головна проблема обчислення ефективності бюджетних витрат – невизначеність результатів фінансування, що зумовило визнання програмно-цільових методів планування бюджетних витрат одним із перспективних напрямів бюджетної реформи. Такі методи забезпечують прямий взаємозв'язок між розподілом коштів і фактичними або запланованими результатами їх використання відповідно до встановлених пріоритетів державної політики. На відміну від кошторисного планування, що нині переважає, застосування програмно-цільового методу планування бюджетних витрат визначається необхідністю спрямування державних коштів на досягнення важливих для громадськості, здебільшого кількісно вимірюваних, результатів діяльності бюджетоотримувачів (головних розпорядників, розпорядників та одержувачів коштів місцевих бюджетів) з одночасним моніторингом досягнення намічених цілей і результатів.

Важливою умовою забезпечення ефективності використання бюджетних коштів та визначення шляхів її підвищення є постійне вдосконалення методів планування і фінансування бюджетних витрат. Причому без істотних змін такого планування складно розробити підхід до визначення очевидних результатів фінансування бюджетних витрат. У зв'язку з цим проведення бюджетної реформи передбачає формування й включення до бюджетного процесу процедури оцінювання результативності бюджетних витрат, а також поетапний перехід до бюджетного плану-

вання та фінансування, орієнтованих на досягнення кінцевих суспільно значущих і вимірюваних результатів.

Реалізацію функцій бюджетного планування та виконання бюджету в бюджетному процесі в узагальненому вигляді відображено на рис. 12.7.

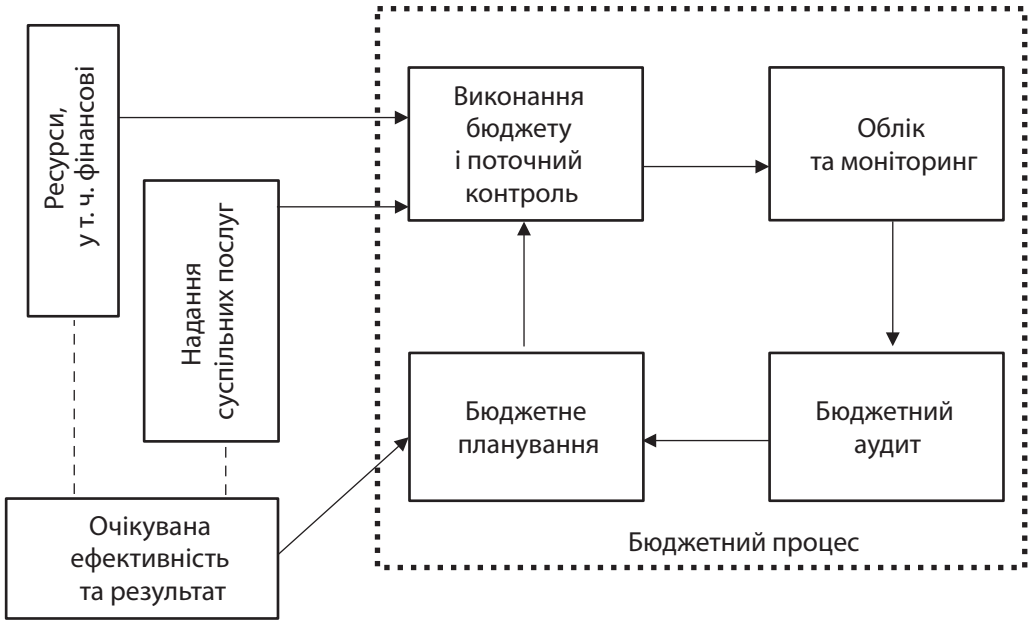


Рис. 12.7. **Реалізація функцій бюджетного менеджменту в бюджетному процесі**

Складено автором.

Таким чином, бюджетний менеджмент (БМ) являє собою систему, що охоплює функціональні підсистеми, призначені для реалізації вказаних методів, процесів і процедур (делегування повноважень і відповідальності, підзвітність за результати, функціонування систем внутрішнього фінансового контролю та аудиту, націлених на мінімізацію бюджетних ризиків та втрат, зловживань, корупції і т. ін.), використання фінансових важелів, а також забезпечувальні підсистеми (фінансові ресурси, кадри (людський потенціал), документально-технологічне забезпечення тощо).

Зазначені процеси і процедури повинні бути орієнтовані на результат, тобто забезпечувати результативність використання ресурсів на всіх етапах бюджетного циклу, починаючи з бюджетного планування.

Підвищення якості бюджетного планування – необхідна, але недостатня умова забезпечення якості БМ та ефективності використання бюджетних коштів. Потрібні сучасні механізми управління суспільними фінансами, що охоплюють зовнішній та внутрішній фінансовий контроль (аудит), і нові підходи до оцінки ресурсів і дій органів влади та місцевого самоврядування, кваліфіковані фахівці, рівень компе-

тенції яких відповідає заданим вимогам. Тобто слід упроваджувати оновлений (модернізований) інструментарій БМ.

Отже, модернізація БМ у суспільному секторі зосереджена на застосуванні нових правил, процесів і процедур виконання бюджету, звітності, підзвітності, моніторингу, оцінювання та аудиту, а також урахуванні накопиченого досвіду для планування бюджетних показників подальших бюджетних періодів.

Поетапне впровадження середньострокового бюджету, орієнтованого на результат (СБОР), для місцевих бюджетів передбачає розроблення системи індикаторів відповідальності за результати та основні напрями діяльності суб'єктів бюджетного планування (СБП).

При формуванні завдань доцільно встановлювати результати надання бюджетних послуг у вигляді цільових показників бюджетних програм. Вимоги до якості й умов надання повинні визначатися відповідно до соціальних стандартів, що розробляються галузевими міністерствами й затверджуються на загальнодержавному рівні. Завдання використовуються при складанні проектів місцевих бюджетів для планування витрат на надання підвідомчими установами СБП та організаціями іншої форми власності бюджетних послуг контингентам одержувачів таких послуг.

Крім вертикально сформованої системи управління бюджетними послугами можливе стимулювання горизонтальних обмінів ними, що відіграватиме важливу роль у розвитку ринку бюджетних послуг у регіонах та на рівні територіальних громад.

Для впровадження зазначених прогресивних підходів фінансового забезпечення надання бюджетних послуг в Україні необхідно виокремити етапи формування завдань для реалізації таких послуг.

Суб'єкт бюджетного планування доводить завдання до підвідомчих бюджетних і автономних установ, некомерційних та комерційних організацій за кожною бюджетною послугою відповідно до діяльності, передбаченої статутом. Згідно з визначеними правилами і процедурами середньострокового бюджетного планування, завдання формуються строком до трьох років щодо бюджетних послуг, за якими здійснюється облік потреби в їх наданні. За послугами, фінансованими на підставі принципу нормативно-поосібного забезпечення коштами, при прогнозних обчисленнях враховуються натуральні нормативи споживання, використовувані в затверджених методиках. Нормативи споживання також можуть визначатися відповідно до нормативно-правових актів. На сучасному етапі реформи державних фінансів у кожній бюджетній галузі запроваджуються соціальні стандарти і нормативи згідно з Державним класифікатором соціальних стандартів і нормативів[1]. Саме вони є основою для визначення натуральних нормативів споживання бюджетних послуг.

На **першому етапі** переходу до нормативно-поосібного фінансування та СБОР суб'єктам бюджетного планування для визначення обсягів бюджетних асигнувань, що належать до сфери їхньої компетенції, але стосуються видатків місцевих бюдже-

[1] Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів : затв. наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 17.06.2002 № 293 // Юридичний вісник України. – 2003. – № 20.

тів, також доцільно в централізованому порядку розраховувати обсяги муніципальних завдань. Бюджетні асигнування на середньостроковий період із місцевих бюджетів обчислюються за формулою:

$$ПрЗ_i^{план1} = K_i^{план1} \cdot N_i, \quad (12.19)$$

де: $ПрЗ_i^{план1}$ – прогнозний обсяг граничних затрат на надання *i*-ї бюджетної послуги в плановому році; $K_i^{план1}$ – контингент (чисельність споживачів) *i*-ї бюджетної послуги в плановому році; N_i – кількісний норматив, який відображає обсяг надання *i*-ї бюджетної послуги залежно від чисельності контингенту.

На **другому етапі** СБП з урахуванням специфіки надання бюджетних послуг, а також даних щодо потреб контингентів (результати соціологічних опитувань, маркетингових досліджень, аналіз відомчої статистики, прогнози ринку праці і т. ін.) деталізують структуру завдань. Підставою для проведення розрахунків є спеціальні нормативно-правові акти, котрі визначають порядок щорічного оцінювання потреби в наданні бюджетних послуг та методику обліку результатів оцінювання при формуванні видатків кожного з видів місцевих бюджетів із урахуванням обсягу повноважень, закріплених за відповідними органами місцевого самоврядування.

Уточнені прогнозні розрахунки здійснюються за формулою:

$$ПрЗ_i^{план1} = \sum_j^m ПрЗ_{ij}^{план1}, \quad (12.20)$$

де $ПрЗ_{ij}^{план1}$ – прогноз потреби в наданні *j*-го виду *i*-ї бюджетної послуги в плановий рік.

Ефективність бюджетних витрат забезпечується також за рахунок точнішого урахування потреб контингентів бюджетних послуг. Бюджетні асигнування повинні спрямовуватися тільки на фінансування потрібних для контингентів споживачів послуг. Наприклад, у попередньому фінансовому році результати соціологічних опитувань споживачів показали, що в *n*-му закладі охорони здоров'я в недостатньому обсязі надаються послуги педіатрів і, навпаки, в зайвому обсязі (або не користуються попитом) – послуги офтальмологів. Отже, при формуванні завдання на наступний бюджетний рік цей факт має бути врахований.

На **третьому етапі** планування СБП оцінюють потужність підвідомчих бюджетних установ з надання розрахункового обсягу і складу (структури) бюджетних послуг за формулою:

$$ППУ_n^{план1} = \sum_i \sum_j ППУ_{nij}^{план1}, \quad (12.21)$$

де: $ППУ_n^{план1}$ – сумарна потужність *n*-ї підвідомчої установи СБП із надання в 20… р. бюджетних послуг у натуральному виразі; $ППУ_{nij}^{план1}$ – потужність *n*-ї підвідомчої установи СБП щодо надання *i*-ї бюджетної послуги в розрізі *j*-х видів у 20… р.

На **четвертому етапі** СБП затверджує за роками планового періоду обсяги послуг, які надаватимуться споживачам на платній основі. Для цього необхідно узгодити їх із підвідомчими установами, обґрунтувати обсяги платоспроможного

попиту споживачів послуг, аналіз фінансово-господарської діяльності установ, у тому числі з позабюджетних коштів, за три – п'ять років, що передують плановому періоду. Розрахунки здійснюються за формулою:

$$ОПП_n^{план1} = \sum_i \sum_j \left(k_{nij}^{план1} \cdot ППУ_{nij}^{план1} \right), \quad (12.22)$$

де: $ОПП_n^{план1}$ – загальний обсяг послуг, який у 201… р. буде наданий *n*-ю підвідомчою установою на платній основі; $k_{nij}^{план1}$ – частка за *j*-ми видами *i*-ї послуги, яка в 201… р. надаватиметься *n*-ю підвідомчою установою на платній основі.

На **п'ятому етапі** СБП, спираючись на затверджений обсяг платних послуг, коригує розрахункову потужність підвідомчих установ із надання бюджетних послуг. За кожною установою в натуральному виразі встановлюється план, що містить обсяги і структуру бюджетних послуг:

$$П_n^{план1} = ППУ_n^{план1} - ОПП_n^{план1} = \sum_i \sum_j ППУ_{nij}^{план1} \cdot (1 - k_{nij}^{план1}), \quad (12.23)$$

де $П_n^{план1}$ – уточнений план *i*-го підвідомчої установи на 201… р.

На **шостому етапі** СБП розробляє схему зіставлення граничних обсягів і структури бюджетних послуг та прогнозу завдань підвідомчим установам на наступний фінансовий рік і два подальші роки за обсягом та складом (структурою) бюджетних послуг за формулою:

$$V_{ІФВi}^{план1} = ПрЗ_i^{план1} - \sum_{j=1}^{n} П_j^{план1}, \quad (12.24)$$

де $V_{ІФВi}^{план1}$ – завдання на надання бюджетних послуг, яке буде виконане організаціями іншої форми власності в 201… р.

На підставі зіставлення цих показників СБП повинен визначити на середньостроковий період послуги:

– які повністю покриваються потужністю підвідомчих бюджетних установ;

– котрі не повністю покриваються такою потужністю (дефіцитні);

– надлишкові.

За послугами, які за обсягом і структурою цілком покриваються потужністю установ, для кожної установи СБП визначає обсяги завдань за роками планового періоду. За дефіцитними послугами визначається обсяг завдань на надання бюджетних послуг, формується замовлення і проводиться конкурс серед організацій іншої форми власності. Предмет конкурсу – надання бюджетних послуг відповідно до стандартів якості на три роки. За підсумками конкурсу для кожної організації, яка виграла його, встановлюються обсяги та структура завдання по роках планового періоду. За надлишковими послугами приймаються рішення й плани щодо оптимізації сформованої бюджетної мережі.

Суб'єкт бюджетного планування має право змінювати завдання у випадках, якщо:

– це не призводить до необґрунтованого збільшення обсягу бюджетних асигнувань;

– зміна обсягу завдань пов'язана з динамікою контингентів споживачів бюджетних послуг унаслідок дії демографічних чинників;
– були переглянуті нормативно-правові акти або затверджені нові натуральні нормативи споживання бюджетних послуг.

В умовах прогнозованого бюджетного дефіциту на наступний фінансовий рік СБП може застосовувати процедуру перегляду коефіцієнтів, використовуваних у методиках розрахунку нормативно-поосібного фінансування або оцінювання потреб населення у бюджетних послугах, у бік зниження обсягів завдань. СБП зберігає право вносити зміни до затвердженого завдання в межах бюджетних асигнувань, передбачених на поточний рік за узгодженням із підвідомчими установами та організаціями іншої форми власності, що надають бюджетні послуги. Зазвичай на рівні окремої установи ці зміни повинні стосуватися лише структури послуг, якщо в процесі виконання завдання були виявлені прорахунки в їх плануванні. Загалом за установами СБП може коригувати завдання й, відповідно, бюджетні асигнування тільки за форс-мажорних ситуацій. Для того щоб забезпечити доступність послуги протягом поточного фінансового року, СБП може перерозподілити завдання *n*-ї підвідомчої установи на користь інших установ і організацій іншої форми власності.

Фінансове забезпечення завдань здійснюється за рахунок коштів відповідного бюджету шляхом планування й виділення бюджетних асигнувань за встановленими процедурами. При плануванні таких асигнувань на середньостроковий період використовується індексний метод. Вартість послуг, фінансованих за принципом нормативно-поосібного фінансування, на перший рік планового періоду встановлюється згідно із затвердженою методикою розрахунку фінансових нормативів. Для послуг, за якими розрахунок фінансових нормативів не розроблявся, вартість одиниці *i*-й бюджетної послуги визначається на підставі даних попереднього фінансового року з урахуванням індексації.

Упровадження СБОР у процес бюджетного планування є основою для реформування подальших етапів бюджетного циклу. Але, перш ніж розпочати ці перетворення, слід завершити комплексне реформування етапу розроблення, розгляду й затвердження бюджету, щоб середньострокове бюджетування, орієнтоване на результат, стало ключовою і єдиною формою процесу бюджетного планування.

Для забезпечення ефективного бюджетного процесу та якості бюджетного менеджменту пропонується структурувати алгоритм реформування бюджетного процесу на місцевому рівні з виокремленням п'яти стадій (рис. 12.8).

На першому етапі започатковується процес реформування. Відповідно до розробленого Міністерством фінансів України порядку розпорядники та одержувачі бюджетних коштів (СБП) надають місцевим фінансовим органам інформацію про заплановані результати своєї діяльності. Другий етап передбачає вдосконалення аналітичної бази й навичок, ув'язку ресурсів з результатами і посилення стимулів для ефективного управління ними. Також забезпечуються організація інформаційних потоків згідно з вимогами бюджетування, орієнтованого на результат; створення інституційної інфраструктури реформи на всіх етапах бюджетного процесу.

На 2014 р. забезпечено умови для реалізації двох перших етапів реформування, насамперед у сфері програмно-цільового методу бюджетування для місцевих

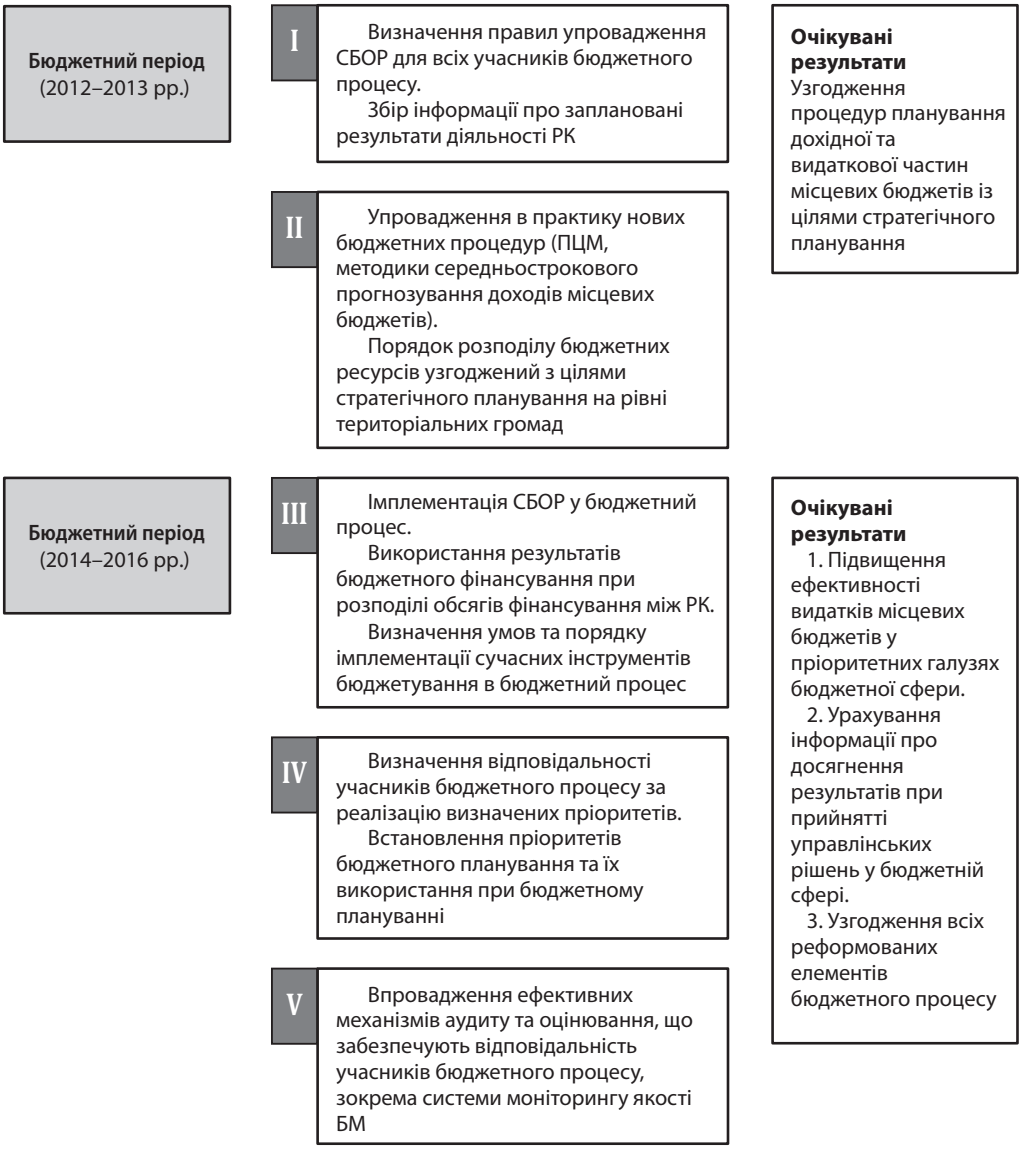


Рис. 12.8. **Етапи впровадження СБОР у бюджетний процес на місцевому рівні**

Складено автором.

бюджетів. Досвід реформування суспільних фінансів за кордоном свідчить, що в ідеальних умовах завдання кожного наступного етапу впровадження СБОР краще виконувати, коли цілі попереднього етапу повністю досягнуті (тобто впроваджені й узгоджені всі його взаємодоповнювані елементи). Проте деякі дослідники аргу-

ментують, що не завжди необхідне дотримання цієї умови стосовно абсолютно всіх елементів.

За умови, що ключові елементи запланованих перетворень реалізовані й принцип послідовності дотримується, менш значні кроки можна завершити пізніше. Очікуваним результатом реалізації першого та другого етапів упровадження СБОР є накопичення досвіду застосування прогресивного інструментарію (рис. 12.9, 12.10).

На середньостроковий бюджетний період 2015–2017 рр. пропонується забезпечити насамперед консолідацію всіх реформованих елементів бюджетного процесу, які забезпечують ефективне й відповідальне управління ресурсами і результатами, закріплення їх як підґрунтя бюджетного процесу для кращого узгодження вірогідних результатів такого управління. Таким чином, СБОР стане основою бюджетного процесу, завершиться модернізація БМ. Складові третього етапу консолідують реформування елементів бюджетного планування, створюють умови для реформування виконання бюджету і звітності, націлені на повну реалізацію СБОР (рис. 12.11).

Здійснення запланованих заходів у рамках реалізації четвертого і п'ятого етапів сприятиме модернізації БМ, яка передбачає:

1) удосконалення інструментів і процедур середньострокового бюджетного планування та управління ризиками на макрорівні, зокрема:

– забезпечення збалансованості бюджетів, що сприяє підвищенню ефективності управління суспільними фінансами й бюджетними ризиками;

Рис. 12.9. **Процедура впровадження СБОР у бюджетний процес на місцевому рівні (І етап)**

Складено автором.

Рис. 12.10. **Процедура впровадження СБОР у бюджетний процес на місцевому рівні (II етап)**

Складено автором.

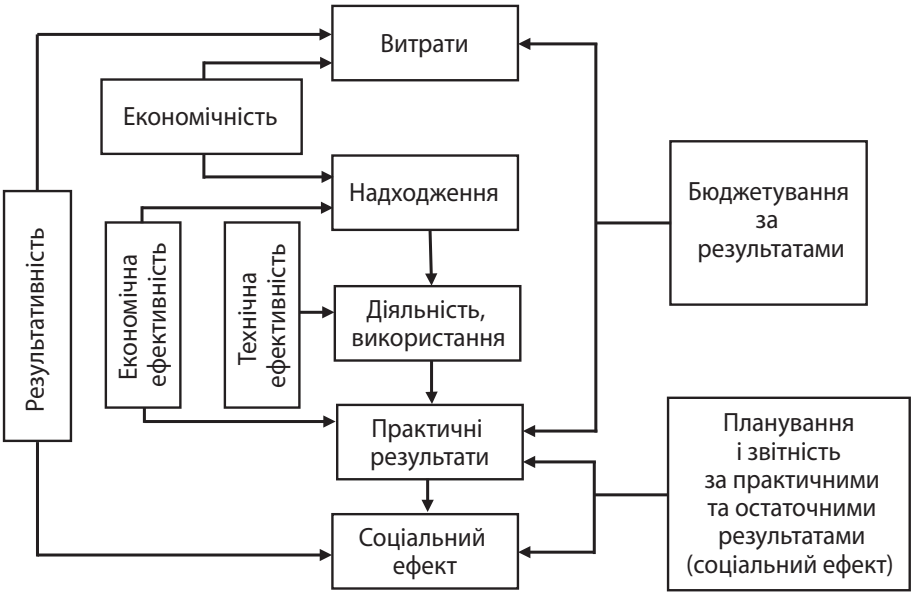


Рис. 12.11. **Очікуваний результат впровадження СБОР у бюджетний процес на місцевому рівні (III етап)**

Складено автором.

– встановлення чіткого взаємозв'язку між перспективним фінансовим планом і лімітами бюджетних витрат для суб'єктів бюджетного планування;
– єдине планування поточних і капітальних витрат;
– оптимізацію методів і моделей прогнозування параметрів бюджету та управління ризиками;
– розроблення стратегії управління ризиками, а також практичних кроків щодо її реалізації;

2) підвищення якості інформаційної бази для аналізу взаємозв'язку між витратами та результатами;

3) удосконалення форм бюджетної звітності;

4) тестування якості фінансового менеджменту в бюджетних установах.

Для зіставлення якості фінансового менеджменту в бюджетних установах і використання цієї оцінки з метою стимулювання їхньої діяльності в практику бюджетного процесу слід запровадити механізм моніторингу якості фінансового менеджменту в усіх бюджетних установах, що дає можливість оцінити ефективність виконання висунутих до них вимог.

Модернізація БМ потребує:

– формування суб'єктами бюджетного планування дієвої ієрархічної управлінської структури, здатної забезпечити реалізацію встановлених пріоритетів, ефективне використання ресурсів і досягнення результатів за рахунок розподілу повноважень і відповідальності між ними й підвідомчими їм організаціями (установами) і запровадження суворої і прозорої системи підзвітності;
– удосконалення організаційної структури бюджетних установ, яку слід змінити таким чином, щоб менеджери, які надають послуги, несли персональну відповідальність і за витрати, і за результати;
– створення умов для делегування відповідальності окремим операційним (бюджетним) менеджерам установ із метою досягнення конкретних результатів, виконання відповідних процедур та використання ресурсів, необхідних для досягнення заданих результатів; визначення повноважень і обов'язків менеджменту;
– запровадження в бюджетних установах (або в системі управління суб'єктів бюджетного планування) сучасної системи внутрішнього фінансового контролю, включаючи розмежування повноважень і обов'язків, а також процедури внутрішніх перевірок, вивірки (погодження) бюджетних рахунків, управління державними закупівлями товарів і послуг, реєстрації зобов'язань та управління ними і т. ін.;
– ведення бюджетного обліку та реформування системи фінансової інформації таким чином, щоб забезпечити ефективний бюджетний менеджмент, який охоплює організацію й своєчасний облік здійснюваних платежів, ув'язку ресурсів із плановими і фактичними результатами, ефективне використання активів, а також надання менеджерам доступу до управлінської та бухгалтерської інформації й можливості її використання як інструменту управління бюджетними коштами, діяльністю і результатами;
– створення системи стимулів із метою підвищення мотивації менеджерів до поліпшення якості БМ.

У перспективі середньострокове бюджетне планування дасть змогу встановити чіткий взаємозв'язок між пріоритетами соціально-економічного розвитку територіальних громад і реалізовуваною ними бюджетною політикою. Воно покликане забезпечити передбачуваність, прозорість і наступність цієї політики, а також її поетапне вдосконалення завдяки впровадженню програмно-цільового методу управління бюджетними витратами.

Однак перехід на нові принципи бюджетного планування можливий лише в умовах зміцнення фінансових засад місцевого самоврядування, формування достатньої дохідної бази муніципалітетів. Крім того, впровадження й розвиток середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні потребують чіткого закріплення конкретних повноважень і ресурсів за різними рівнями влади.

Недостатня забезпеченість громад фінансовими ресурсами призводить до скорочення витрат на реалізацію власних повноважень, спричиняє низку гострих проблем, зокрема пов'язаних з ЖКГ, перешкоджає місцевому самоврядуванню в повному обсязі реалізувати закріплені за ним повноваження.

Саме на органи місцевого самоврядування як на найближчий до населення рівень влади багато в чому покладається виконання соціальних і економічних завдань, у тому числі щодо реалізації національних проектів. Тому в межах проведених реформ слід забезпечити всі умови, щоб місцеве самоврядування перетворилося на дієвий інститут, активно впливало на динаміку соціально-економічного розвитку країни.

Для підвищення самостійності муніципальних утворень, стимулювання їхньої роботи, спрямованої на створення точок економічного зростання, необхідно вдосконалювати податкове й бюджетне законодавство в інтересах місцевого самоврядування. Першорядну значимість при цьому має чітке визначення видаткових зобов'язань територіальних громад і перегляд закріплених за місцевими бюджетами місцевих податків і постійних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків.

Останнім часом обговорюється комплекс пропозицій щодо покращання регулювання міжбюджетних відносин з метою забезпечення повного фінансування всіх муніципальних повноважень, оптимізації податкової політики, поліпшення адміністрування за місцевими податками, скасування певних пільг тощо.

12.5. ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДИКИ ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ ПОКАЗНИКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У СЕРЕДНЬОСТРОКОВІЙ ПЕРСПЕКТИВІ

Поширення методів фінансового менеджменту й застосування інструментарію бюджетування на рівні підприємств можуть бути корисні для вдосконалення бюджетного процесу в частині обґрунтування нормативів витрат на бюджетні послуги та обсягу бюджетних асигнувань загалом.

Обсяг дотації вирівнювання визначається як різниця між видатковими потребами та дохідною спроможністю з урахуванням коефіцієнта вирівнюван-

ня[1]. З 2001 по 2012 р. до Формули вносилися неодноразові корективи, але методика розрахунку видаткових потреб істотних змін не зазнала[2]. Узагальнено формула визначення розрахункового показника обсягу видатків за функціональною класифікацією місцевого бюджету має вигляд добутку трьох складових: фінансового нормативу бюджетної забезпеченості, кількості населення чи споживачів гарантованих бюджетних послуг, а також коригувального коефіцієнта. Цей коефіцієнт враховує відмінності у вартості надання гарантованих послуг залежно від чисельності населення та споживачів гарантованих послуг, соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей адміністративно-територіальних одиниць. Основним показником видаткового елементу Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів є фінансовий норматив бюджетної забезпеченості.

Відповідно до ст. 94 Бюджетного кодексу України цей норматив визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на чисельність населення чи споживачів гарантованих бюджетних послуг[3]. На практиці розрахунок фінансового нормативу бюджетної забезпеченості передбачає практично усереднене планування від попередніх результатів. Тобто показник виходить із наявного обсягу фінансових ресурсів, а не видаткових потреб територіальної громади.

Бюджетним кодексом України також передбачено, що загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом видатків, котрі враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, обчислюється на підставі стандартів і нормативів, встановлюваних законом та іншими нормативно-правовими актами. Але на сьогодні в Україні немає єдиного нормативно-правового акта, який би охоплював сукупність національних стандартів за кожним видом видатків, на зразок, наприклад, того, який діє в Білорусі[4]. Постанова ради міністрів Республіки Білорусь визначає державні соціальні стандарти у сфері житлово-комунального господарства, освіти, культури, зв'язку, транспорту, соціального обслуговування, охорони здоров'я, торгівлі й побутового обслуговування, фізичної культури та спорту. У більшості європейських країн розробляються окремі нормативні акти за кожною сферою суспільних послуг. В Україні є лише окремі дані профільних міністерств та відомств, які мають рекомендаційний та несистемний характер.

---

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

[2] *Пукач О. О.* Пріоритетні напрями удосконалення методології визначення видаткових потреб в системі фінансового вирівнювання в Україні / О. О. Пукач // Наукові праці НДФІ. – 2010. – № 4 (57). – С. 87–103.

[3] Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Голос України. – 2010. – № 143.

[4] О мерах по внедрению системы государственных социальных стандартов по обслуживанию населения республики : постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30.05.2003 № 724 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pravo.kulichki.com/zak2007/bz20/dcm20751.htm.

У дослідженні мінімальних стандартів суспільних послуг щодо визначення видаткових потреб на охорону здоров'я корисним є досвід Італії[1]. Одним із головних нововведень фінансової реформи 2000 р. в Італії було скасування будь-яких обмежень на використання власних доходів на місцевому рівні. Навіть якщо обсяг міжбюджетних трансфертів за кожним регіоном розраховується, зважаючи на його видаткові потреби на охорону здоров'я, регіон може витрачати менше або більше за рахунок власних коштів за умови дотримання принципу надання медичних послуг не нижче заданого рівня по всій території країни. Місцеві органи влади зобов'язали надавати медичні послуги відповідно до чинних стандартів. За дієвого контролю реалізації цього принципу регіони отримують додаткові стимули для ефективного управління власними видатками на охорону здоров'я. Ті адміністративно-територіальні одиниці, які ефективніше використовують кошти і в змозі надавати медичні послуги згідно зі встановленими стандартами за нижчу вартість, можуть використовувати зекономлені кошти для фінансування інших програм відповідно до місцевих потреб.

Вплив рівня надання суспільних послуг на структуру населення пояснюється за допомогою моделі Тібу, що з економічних позицій описує процес вибору громадянами юрисдикції для проживання[2]. Модель Тібу є однією з моделей теорії суспільного вибору. В ній описується ряд муніципалітетів, між якими можлива вільна міграція. Муніципалітети пропонують своїм жителям різні комплекси суспільних послуг і податкові умови. Населення робить вибір стосовно обсягів суспільних послуг. Показано, що в системі формуватимуться групи індивідів, котрі мають однакові вподобання (сортування). Тобто модель розв'язує дві головні проблеми надання суспільних благ: виявлення та агрегування переваг.

Встановлення національних мінімальних стандартів надання суспільних послуг важливе з двох причин[3]. По-перше, перевагу отримує населення країни загалом, оскільки запровадження стандартів сприяє вільному потоку товарів і послуг, праці та капіталу й скороченню неефективних витрат, а отже, збільшенню вигід від торгівлі на внутрішньому ринку. По-друге, стандарти сприяють досягненню національних цілей соціальної справедливості. Багато державних послуг, що надаються на місцевому рівні та перерозподіляються, такі як освіта, охорона здоров'я й соціальне забезпечення, впливають на формування структури місцевого населення. У федеральних системах із низьким рівнем надання таких послуг, де не діють мінімальні стандарти, є труднощі у реалізації національних цілей соціальної справедливості.

В Україні від місцевих та центральних органів влади надходять постійні пропозиції з удосконалення фінансового нормативу бюджетної забезпеченості і впровадження державних стандартів суспільних послуг. Зокрема, щодо внесення змін до

[1] *Giampaolo A.* Fiscal Decentralisation and the Autonomy of the Local Governments in Italy / A. Giampaolo, F. Carlo // University of Lecce Department of Economics Working Paper. – 2002. – № 16/8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ssrn.com/abstract=448460.

[2] *Tiebout C.* An Economic Theory of Fiscal Decentralization / Rublic Finances: Needs, Sources and Utilization. – Princeton, N.J., 1961. – P. 79–96.

[3] *Shah A.* Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies / A. Shah // World Bank Policy Research Working Paper. – 2004. – № 3282.

Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним та місцевими бюджетами за деякими видами видатків місцеві та центральні органи влади висували такі пропозиції:

– за галуззю "Освіта" при визначенні обсягу фінансових ресурсів врахувати кошти на забезпечення харчуванням дітей і натуральних норм харчування учнів з дотриманням обсягу додаткових витрат на харчування учнів 1–4-х класів, обчисленого відповідно до кількості учнів та вартості харчування на день;
– за галуззю "Охорона здоров'я" врахувати потреби в коштах на утримання одного хворого в спеціалізованому медичному закладі із застосуванням нових технологій та високотехнічного медичного обладнання (що значно вище за фінансовий норматив бюджетної забезпеченості одного жителя міста, розрахований згідно із середніми по країні витратами на одного споживача бюджетної послуги);
– за галуззю "Соціальний захист та соціальне забезпечення" для розрахунку фінансових нормативів бюджетної забезпеченості врахувати норми соціального обслуговування пенсіонерів, інвалідів та дітей, які перебувають на утриманні держави, та норми харчування й забезпечення непродовольчими товарами в державних і комунальних закладах соціального обслуговування. Розробити та затвердити норми дієтичного харчування;
– за галуззю "Культура і мистецтво" витрати розраховувати за подвійним нормативом бюджетної забезпеченості на одного жителя та одного учня;
– окремим додатком до закону про Державний бюджет України на відповідний рік визначити фінансові нормативи бюджетної забезпеченості нарізно за кожною галуззю бюджетної сфери, у розрізі кожної групи адміністративно-територіальних одиниць та кодів економічної класифікації видатків, забезпечити наукове обґрунтування нормативів на підставі їх затвердження в обсязі, що забезпечить належне функціонування відповідної бюджетної установи.

У складі вартості одиниці *i*-ї бюджетної послуги для всіх організацій виокремлюються витрати на оплату праці та матеріальні витрати на надання послуги (змінні витрати), кошти на утримання будівель і споруд, витрати на забезпечення діяльності установ, видатки на комунальні послуги (постійні витрати).

Для цього потрібно сформувати стандарт бюджетної послуги. Це завдання аналогічне завданню стандартизації бізнес-процесів у реальному секторі економіки й визначається двома головними цілями – покращанням задоволеності одержувачів бюджетних послуг та зниженням витрат на їх фінансування, а з урахуванням положень фіскальної децентралізації – підвищенням граничної рентабельності бюджетної послуги.

Зважаючи на різноспрямованість цілей, у суспільних фінансах передбачають пошук компромісу – кращого результату для одержувачів послуг за обмежених фінансових можливостей. Для досягнення двоєдиної мети слід виконати такі завдання:

– мінімізація витрат (часу, транспортних витрат та інших ресурсів) отримувача державної послуги;

– мінімізація витрат бюджетних коштів за рахунок оптимізації дій виконавців, підвищення продуктивності праці та інших факторів;
– удосконалення документообігу, пов'язаного з наданням бюджетної послуги, зокрема мінімізація кількості документів, необхідних від одержувача послуги;
– забезпечення можливості дистанційного надання послуги з використанням інтернет-технологій;
– закріплення в нормативній базі ОМС обґрунтованих критеріїв якості й доступності бюджетної послуги, а також відповідальності посадових осіб за їхнє забезпечення;
– моніторинг зворотного зв'язку з отримувачами бюджетної послуги, забезпечення їхніх прав на якісну й доступну послугу.

На рис. 12.12 зображений універсальний алгоритм розроблення стандарту бюджетної послуги, що відображає досвід стандартизації бізнес-процесів. Структура та зміст стандарту визначаються на загальнодержавному рівні та враховують специфіку суб'єктів надання послуг на рівні територіальних громад (органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади). Тому затвердження єдиної структури стандарту послуг для всіх суб'єктів бюджетного процесу спростить розв'язання цієї проблеми й дасть можливість заощадити в загальнодержавному масштабі значний обсяг фінансових ресурсів.

Стандарт послуг є основою визначення нормативу витрат на послугу, її повної вартості та обсягу бюджетних асигнувань на державне (муніципальне) завдання

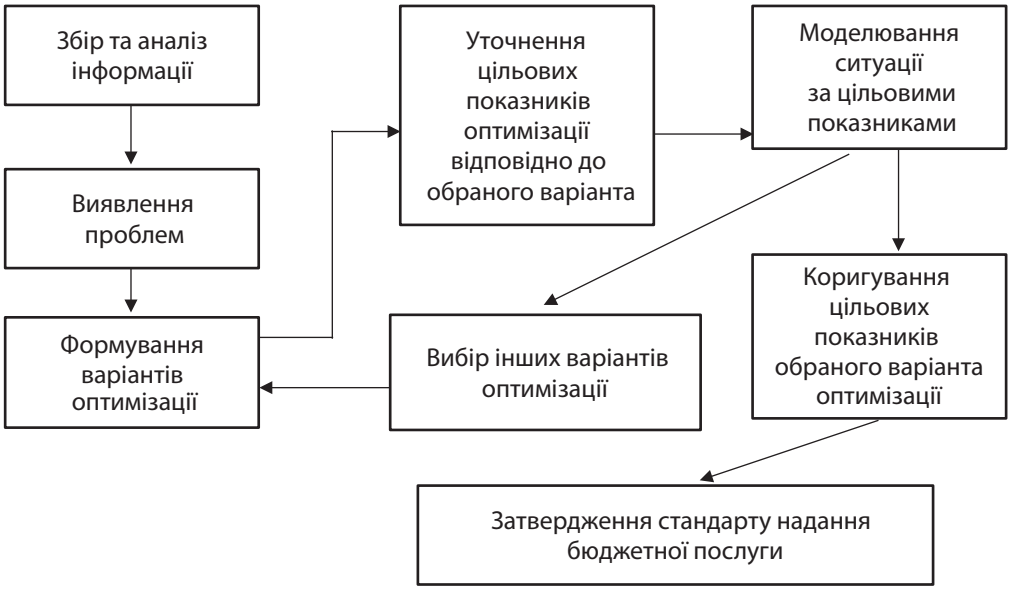


Рис. 12.12. **Алгоритм розроблення стандарту надання бюджетної послуги**

Складено автором.

для установи щодо надання послуги. Перехід від фінансування мережі установ за кошторисом, коли враховувався переважно чинник інфляції, до фінансування згідно з кількістю та якістю наданих послуг передбачає використання нових методичних підходів до формування вартості послуги, зокрема адаптацію інструментів фінансового менеджменту підприємств.

Усі витрати, які входять до вартості бюджетної послуги, згруповані залежно від їхньої еластичності щодо зміни обсягу надання послуг (виокремлені змінні та постійні), а також поділені на прямі (всі змінні й частина постійних) і непрямі (постійні витрати, пов'язані з діяльністю установи в цілому або з наданням декількох видів послуг).

Схема алгоритму відображає ситуацію, коли в складі непрямих витрат виокремлені дві групи, кожна з яких має свою базу (базис) віднесення на послуги конкретного виду. Можливі ситуації, що потребують застосування більшого числа базисів, а також зарахування певних постійних непрямих витрат не на всі послуги. Адаптація алгоритму для розрахунку вартості конкретної послуги передбачає розроблення варіантів оптимізації обсягу бюджетної послуги, сформованих під час укладення стандарту. Вартість бюджетної послуги може змінюватися під впливом зовнішніх і внутрішніх чинників, зокрема зміни законодавства, інфляційних процесів в економіці, у зв'язку з розвитком науково-технічного процесу і вдосконаленням технології надання послуги та ін.

Оскільки кожна галузь бюджетної сфери зазнає нестачі фінансових ресурсів, пропозиції органів місцевої та центральної влади стосуються врахування реальних нормативів та норм надання суспільних послуг або перегляду фінансових нормативів бюджетної забезпеченості. Відмова на такі пропозиції мотивується переважно ст. 94 Бюджетного кодексу України. Тобто з визначення фінансового нормативу бюджетної забезпеченості бачимо, що для розрахунку цього показника потрібний загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом видатків, який розраховується на підставі стандартів та нормативів. Але стандарти і нормативи в Україні розроблені не для всіх сфер, а рівень чинних – часто недостатній. Крім того, порядок розрахунку фінансових нормативів бюджетної забезпеченості чітко прописаний лише за методом, що базується на даних попередніх періодів, а щодо способу обчислення фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на підставі стандартів та нормативів в постанові не вказано[1]. Перший варіант розрахунку не може широко використовуватись у Формулі, оскільки втрачається суть показника "фінансовий норматив бюджетної забезпеченості", позаяк він набуває конкретного значення відповідно до наявних ресурсів. У кінцевому підсумку визначаються не видаткові потреби як такі, а видаткові потреби, що можуть бути покриті. Це завдання доцільно виконувати на наступному етапі розрахунків.

---

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

Використання стандартів суспільних послуг є вагомою складовою прогресивних методів бюджетування на етапі розрахунку вартості одиниці суспільної послуги певного виду на середньостроковий період. Ці стандарти становлять основу для обґрунтування нормативів витрат на бюджетні послуги та обсягу бюджетних асигнувань.

Методика формування стандартів суспільних послуг має забезпечувати відповідність стандарту таким вимогам:

1) мінімізація витрат часу та інших ресурсів одержувачів суспільних послуг;
2) мінімізація дій, кількості документів, що вимагаються від одержувача суспільної послуги;
3) можливість заочного звернення одержувача бюджетної послуги до органу, що її надає;
4) закріплення кількісно вимірюваних вимог до якості та доступності суспільної послуги;
5) урахування інтересів одержувачів суспільної послуги, захист і забезпечення їхніх прав на якісну та доступну послугу.

Розроблення і впровадження стандартів суспільних послуг передбачають виконання послідовних етапів (рис. 12.13).

Безпосереднє розроблення проекту стандарту є центральною та базовою стадією процесу впровадження стандартів суспільних послуг. На цьому етапі необхідно визначити способи реалізації потреб споживачів і встановити конкретний рівень якості, що закладається в стандарт. При виконанні цих завдань слід виходити з наявного рівня якості послуги, можливості та витратності альтернативних способів задоволення суспільних потреб. Типових рішень бути не може у зв'язку з великою варіативністю за виявленими перевагами, доступністю додаткових ресур-

Рис. 12.13. **Стадії процесу розроблення та впровадження стандартів суспільних послуг**

Складено автором.

сів і можливістю застосування окремих альтернатив (наявність досвіду, обладнання тощо). До критеріїв оцінювання якості надання суспільної послуги належать: результативність, своєчасність, доступність, зручність, відкритість, повага до одержувача, професіоналізм[1].

Фінансування установ, що надають суспільні послуги, здійснюється на підставі не кошторисів, а договорів про надання певного виду суспільних послуг населенню. Договір укладається між замовником і надавачем суспільних послуг. Замовником може бути головний розпорядник бюджетних коштів або розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня, надавачем – одержувач бюджетних коштів. Таким чином, відбувається перехід від кошторисного фінансування до так званого глобального бюджету.

Стандарт бюджетної послуги є основою для визначення її вартості. На рис. 12.14 наведено алгоритм формування вартості бюджетної послуги у разі відмови від кошторисного фінансування[2].

Вартість бюджетної послуги містить витрати, згруповані таким чином: за ступенем визначення обсягів послуг на рівень витрат – постійні та змінні, за способом віднесення на собівартість – прямі й непрямі, за призначенням – поточні та капітальні. Для поетапного переходу від кошторисного фінансування кожному виду витрат присвоєно код економічної класифікації видатків. Обсяг таких непрямих витрат, як заробітна плата працівників допоміжного та обслуговуючого персоналу й нарахування на неї, визначається як відсоток обсягу прямих витрат. Для встановлення обсягу інших видів непрямих витрат можуть використовуватися натуральні величини (площі приміщень тощо) або інша база розподілу витрат.

Обсяг капітальних витрат також визначається у відсотковому співвідношенні з поточними витратами й коливається залежно від галузі та виду суспільних послуг на рівні 10–15 %[3]. Натуральною основою споживання суспільної послуги є нормативи, затверджені Державним класифікатором соціальних стандартів і нормативів[4].

Обсяги суспільних послуг цілком або значною мірою пропорційні кількості споживачів суспільних послуг. Їх число, у свою чергу, пропорційне чисельності населення певної адміністративно-територіальної одиниці. Останній показник

---

[1] Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг : наказ Міністерства економіки України від 12.07.2007 № 219 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0219665-07.

[2] Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування кредитування бюджету : наказ Міністерства фінансів України від 12.03.2012 № 333 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0456-12.

[3] Порядок визначення вартості і надання платних послуг бюджетними установами, що належать до сфери управління Державного агентства водних ресурсів : проект наказу Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.menr.gov.ua/.../Proekt_derzhvod_AR.

[4] Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів : затв. наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 17.06.2002 № 293 // Юридичний вісник України. – 2003. – № 20.

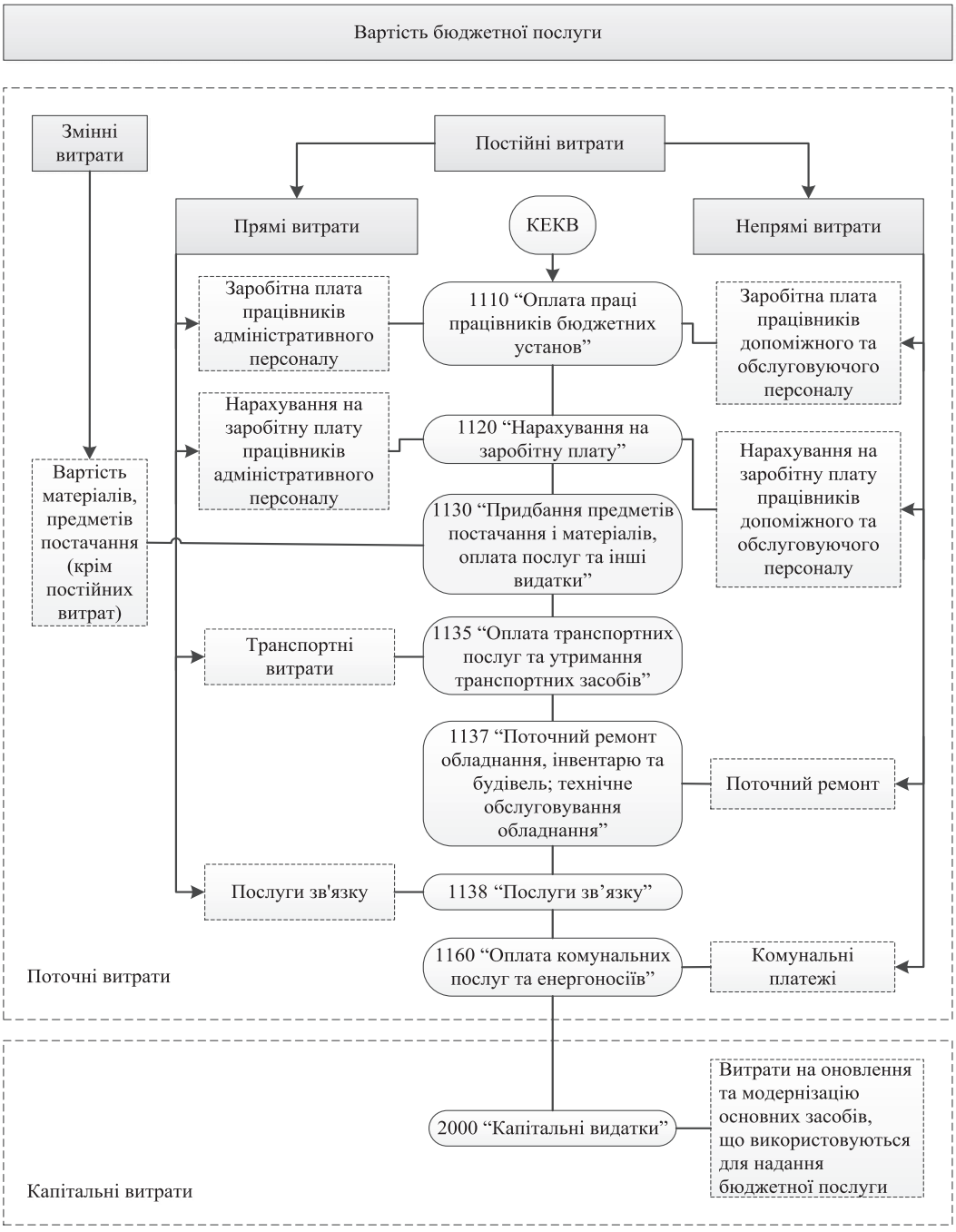


Рис. 12.14. **Формування вартості бюджетної послуги**

Складено автором.

використовується як основний кількісний показник для визначення необхідного обсягу суспільних послуг у більшості розвинутих країн[1].

За рахунок точнішого визначення видаткових потреб місцевих бюджетів на фінансування суспільних послуг упровадження стандартів дає можливість економити бюджетні кошти та забезпечувати гарантований рівень надання послуги по всій території країни. Таким чином, використання стандартів узгоджує дві складові принципу ефективності.

Переваги пропонованого алгоритму полягають у можливості точніше планувати витрати відповідно до обсягу бюджетної послуги, контролювати питомі змінні витрати й працювати над їх скороченням завдяки вдосконаленню технології надання послуги. Мінімізація питомих змінних витрат не завжди доцільна, слід дотримуватися стандартів якості й регулярно їх актуалізувати. Разом зі стандартами якості можуть застосовуватися нормативи.

Ще одна важлива перевага – можливість контролю на рівні органів виконавчої влади регіону, органів місцевого самоврядування за управлінськими витратами (як за їхньою сумою, структурою, часткою в повній вартості, так і за видатками за окремими статтями) установ, що надають бюджетні послуги, на підставі даних про динаміку за роками, порівняння витрат аналогічних установ, зокрема на одну послугу або інший показник. Пропоноване структурування витрат при формуванні вартості послуг дасть змогу контролювати їхню ефективність з урахуванням реального обсягу. Розвиток методології бюджетування в бюджетному процесі на місцевому рівні, у тому числі на рівні бюджетних установ, пов'язаний з використанням нефінансових показників для оцінювання результатів програм, програмної класифікації видатків бюджетів, а також з адаптацією інструментарію бюджетування та фінансового менеджменту у сфері місцевих фінансів в умовах фіскальної децентралізації.

Таким чином, обсяги бюджетних асигнувань на виконання завдань формуються на середньостроковий період, зважаючи на вартість та затверджені обсяги бюджетних послуг, а також прогнозні індекси-дефлятори. Прогнозні показники обчислюються з урахуванням зміни вартості за окремими складовими витрат на надання одиниці послуги і прогнозу динаміки контингентів бюджетних послуг на плановий період за формулами:

$$ОБА_i^{\text{план1}} = N_i^{\text{план1}}(\sum_j П_n^{\text{план1}} + \sum_i V_{\text{ІФВ}i}^{\text{план1}}, \quad (12.25)$$

$$N_i^{\text{план1}} = N_{i\text{ЗМ}}^{\text{план1}} + N_{i\text{ПрВ}}^{\text{план1}} + N_{i\text{НепрВ}}^{\text{план1}}, \quad (12.26)$$

де: $ОБА_i^{\text{план1}}$ – обсяг бюджетних асигнувань на виконання завдання за i-ю бюджетною послугою підвідомчими установами СБП та організаціями іншої форми власності на плановий рік; $N_i^{\text{план1}}$ – вартість одиниці i-ї бюджетної послуги в 201… р.; $N_{i\text{ЗМ}}^{\text{план1}}$ – змінні витрати у складі одиниці i-ї бюджетної послуги на плановий рік; $N_{i\text{ПрВ}}^{\text{план1}}$ – прямі витрати на надання одиниці i-ї бюджетної послуги на плановий рік; $N_{i\text{НепрВ}}^{\text{план1}}$ – непрямі витрати на надання одиниці i-ї бюджетної послуги на плановий рік.

[1] *Steffensen J.* Introduction to the Principles for Design of Intergovernmental Fiscal Transfer Systems – an international comparison of allocation criteria / J. Steffensen. – 2005. – 49 p.

За змінними витратами на надання одиниці бюджетної послуги прогнозні показники на два наступних роки розраховуються методом індексації за кожним елементом таких витрат за формулою:

$$N_{i\text{ЗМ}}^{\text{план1}} = N_{i\text{ЗМ}}^{\text{план2}} \cdot I_{j\,\text{план1}/\,j\,\text{план2}}^{\text{Дефлятор}\,i\text{ЗМ}}, \tag{12.27}$$

де: $N_{i\text{ЗМ}}^{\text{план2}}$ – прямі витрати в структурі вартості одиниці *i*-ї бюджетної послуги на плановий рік; $I_{j\,\text{план1}/\,j\text{план2}}^{\text{Дефлятор}\,i\text{ЗМ}}$ – індекс-дефлятор за прямими витратами на одиницю *i*-ї бюджетної послуги в плановому періоді порівняно з плановим показником на поточний період (відповідно до затверджених середньострокових показників).

Прямі витрати на надання одиниці бюджетної послуги на два наступних роки планового періоду розраховуються методом індексації за кожним елементом таких витрат за формулою:

$$N_{i\text{ПрВ}}^{\text{план1}} = N_{i\text{ПрВ}}^{\text{план2}} \cdot I_{j\,\text{план1}/\,j\,\text{план2}}^{\text{Дефлятор}\,i\text{ПрВ}}, \tag{12.28}$$

де: $N_{i\text{ПрВ}}^{\text{план2}}$ – прямі витрати на надання одиниці *i*-ї бюджетної послуги на плановий рік; $I_{j\,\text{план1}/\,j\text{план2}}^{\text{Дефлятор}\,i\text{ПрВ}}$ – індекс-дефлятор за прямими витратами в плановому періоді порівняно з плановим показником на поточний період (відповідно до затверджених середньострокових показників).

Непрямі витрати на надання одиниці бюджетної послуги на два наступних роки планового періоду розраховуються методом індексації за кожним елементом таких витрат за формулою:

$$N_{i\text{НепрВ}}^{\text{план1}} = N_{i\text{НепрВ}}^{\text{план2}} \cdot I_{j\,\text{план1}/\,j\,\text{план2}}^{\text{Дефлятор}\,i\text{НепрВ}}, \tag{12.29}$$

де: $N_{i\text{НепрВ}}^{\text{план1}}$ – непрямі витрати, віднесені за результатом розподілу на одиницю *i*-ї бюджетної послуги в плановому році; $I_{j\,\text{план1}/\,j\text{план2}}^{\text{Дефлятор}\,i\text{НепрВ}}$ – індекс-дефлятор за непрямими витратами в плановому періоді порівняно з плановим показником на поточний період (відповідно до затверджених середньострокових показників).

Для організацій іншої форми власності може бути встановлена нижча вартість одиниці послуги, ніж для підвідомчих установ СБП, з урахуванням меншого обсягу витрат на матеріальні витрати на утримання будівель і споруд, забезпечення діяльності таких організацій, а також на комунальні послуги.

Верхня й нижня межі вартості одиниці бюджетної послуги або гранична ціна (тариф) для організацій іншої форми власності розраховуються за формулою:

$$N_{i\text{ЗМ}}^{\text{план1}} + N_{i\text{ПрВ}}^{\text{план1}} \le V_{\text{ІФВ}i}^{\text{план1}} \le \frac{\sum_i N_{in}^{\text{план1}}}{\sum_i П_{in}^{20\ldots\text{ р.}}}, \tag{12.30}$$

де $V_{\text{ІФВ}i}^{\text{план1}}$ – вартість одиниці *i*-ї бюджетної послуги для організацій іншої форми власності на плановий період.

Нижня межа вартості розраховується як сума витрат на оплату праці й матеріальних витрат на надання одиниці *i*-ї бюджетної послуги в плановому періоді, верхня межа – як середня вартість надання одиниці *i*-ї бюджетної послуги всіма підвідомчими установами відповідно до затверджених для них на плановий рік планів і вартості бюджетних послуг (у фінансовому еквіваленті).

Кінцева вартість одиниці бюджетної послуги, включаючи витрати на оплату праці та матеріальні витрати на надання послуги, для організацій іншої форми власності не може бути встановлена вища, ніж кінцева вартість одиниці бюджетної послуги для підвідомчих установ.

Контроль за виконанням завдань повинен здійснюватися суб'єктом бюджетного планування в межах сформованої на загальнодержавному рівні системи моніторингу ефективності суспільних фінансів. На підставі аналізу виконання завдань СБП може приймати певні рішення про:

– зменшення обсягу асигнувань, якщо установи не виконали плану надання бюджетних послуг;
– збереження колишніх обсягів асигнувань, якщо установи перевиконали завдання. Вводиться правило, за яким понадпланові обсяги послуг фінансуються за рахунок коштів споживачів бюджетних послуг. Для окремих установ, діяльність яких пов'язана із забезпеченням життя і здоров'я населення, СБП може не застосовувати цього правила. СБП має право збільшити асигнування навіть у разі перевиконання плану, але тільки через форс-мажорні обставини;
– коригування плану бюджетних послуг для підвідомчих установ і організацій іншої форми власності на наступні роки планового періоду в разі, якщо протягом року мали місце відхилення від плану як за обсягом, так і за складом послуг.

За неналежного виконання завдань із надання бюджетних послуг протягом терміну дії контракту СБП може прийняти рішення про:

– оптимізацію діяльності установи й заходи з виконання завдання;
– перепрофілювання діяльності установи;
– перетворення підвідомчої установи в організацію іншої форми власності.

Наведені підходи враховують необхідність упровадження формалізованих методів оцінювання потреби контингентів споживачів бюджетних послуг, конкурентних способів розподілу бюджетних коштів, а також залучення до надання бюджетних послуг організацій різних організаційно-правових форм. Використання цих підходів дасть можливість забезпечити відповідність бюджетних видатків реальним потребам у бюджетних послугах; підвищити доступність бюджетних послуг за рахунок ліквідації локальних дефіцитів; отримати обґрунтовані дані про динаміку бюджетних послуг; стимулювати формування й розвиток ринку бюджетних послуг завдяки активному залученню до соціальної сфери комерційних компаній, а також формування горизонтальних і вертикальних обмінів послугами між рівнями бюджетної системи в окремому регіоні.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 12

У нових суспільно-політичних умовах особливого значення набуває питання децентралізації державного управління. Воно має багато взаємопов'язаних аспектів, що стосуються насамперед:

– адміністративно-територіального устрою;
– повноважень місцевого самоврядування (як базової, так і проміжних ланок) і відповідальності за їх реалізацію;
– системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Розв'язання проблеми побудови якісної системи міжбюджетних відносин залежить від обґрунтованого вирішення всіх зазначених питань.

Слід сформувати сталий алгоритм розрахунку обсягу фінансової допомоги (шляхом законодавчого закріплення або укладення угод) з метою забезпечення соціальної та економічної стабільності, ефективної співпраці всіх рівнів державного управління. Протягом бюджетного року (бюджетного періоду) загальний обсяг фінансової допомоги не повинен переглядатися; внесення змін має бути пов'язане суто з об'єктивними соціально-економічними чинниками.

Критерії розподілу обсягу трансфертів повинні бути чітко визначені законодавчо, відповідати положенням бюджетного устрою. Це дасть органам місцевого самоврядування можливість розраховувати планові обсяги фінансової допомоги у вигляді загальних трансфертів, приймати місцеві бюджети на стабільній фінансовій основі, а також забезпечити безперервність бюджетного процесу.

Будь-який значний перерозподіл обсягів фінансових ресурсів між місцевими бюджетами в результаті внесення суттєвих змін до критеріїв надання фінансової допомоги (до методології розрахунку обсягів субсидій, складу закріплених податків або формул фінансового вирівнювання) має відбуватися поступово, протягом достатнього періоду, що дасть змогу органам місцевого самоврядування привести показники місцевих бюджетів у відповідність із новими правилами.

Запровадження державних соціальних стандартів удосконалить методику визначення видаткових потреб територіальних громад, допоможе виокремлювати реальні видаткові потреби, а не такі, що можуть бути покриті наявними фінансовими ресурсами. Крім покращання методики, запровадження мінімальних стандартів суспільних послуг сприятиме приведенню до одного рівня їх надання по всій території країни, що знизить міграційні настрої населення, оскільки місцеві органи влади бідніших територіальних одиниць зможуть забезпечувати суспільними послугами своїх жителів на рівні з багатшими.

Затвердження стандартів суспільних послуг дає можливість узгодити різноспрямовані державні цілі за критерієм ефективності: отримання якісніших суспільних послуг споживачами при обмежених фінансових ресурсах. Такий підхід характерний для прогресивних методів бюджетування, орієнтованих на результат, на відміну від методів бюджетування, що спрямовані на управління видатками.

Об'єднання та систематизація сукупності стандартів і нормативів потребують прийняття нормативно-правової бази в розрізі кожної сфери суспільних послуг. Розроблення стандартів та нормативів доцільно покласти на профільні міністерства та відомства. При розрахунку фінансового нормативу бюджетної забезпеченості необхідно максимально обмежити використання методики, що базується на усередненому плануванні від попередніх результатів.

Досвід зарубіжних країн щодо запровадження прогресивних методів бюджетування місцевих бюджетів свідчить про ефективність використання результативних показників бюджетних програм під час щорічного та середньострокового бюджетного планування.

Запровадження середньострокового планування показників місцевих бюджетів потребує практичної реалізації елементів середньострокового бюджетного пла-

нування на рівні державного бюджету. Необхідною умовою такого запровадження є створення системи моніторингу й оцінювання використання коштів місцевих бюджетів, що визначено Концепцією застосування ПЦМ у бюджетному процесі, Концепцією реформування місцевих бюджетів та ін.

Втілення цієї системи дасть змогу оцінити ефективність планових показників, що будуть сформовані в межах середньострокового бюджетного планування. Пропонується включити до системи моніторингу результативні показники бюджетних програм відповідно до типових переліків цих програм і результативних показників їх виконання, прийнятих у 2010 р. спільними наказами Міністерства фінансів України та відповідних галузевих міністерств.

Складність у доборі показників, визначенні оптимальної їх кількості пов'язана з відсутністю фактичної інформації щодо ефективності їх практичного використання, оскільки типові переліки бюджетних програм та їх результативні показники не були застосовані під час експерименту із запровадження програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів.

Необхідно визначити основні пропозиції, реалізація яких дала змогу повною мірою впровадити системи бюджетування, орієнтованого на результат, для місцевих бюджетів:

– розроблення методики критеріїв щодо визначення реальних потреб муніципальних утворень у виконанні покладених на них повноважень стосовно вирішення питань місцевого значення;
– прийняття методичних рекомендацій для органів місцевого самоврядування з визначення порядку формування бюджетних послуг, у тому числі критеріїв віднесення послуг до бюджетних; механізмів коригування переліку бюджетних послуг залежно від результатів їх надання та обсягу бюджетних коштів, а також порядку нормування витрат місцевих бюджетів на надання бюджетних послуг; встановлення вимог до соціальних стандартів (у частині складу, якості, обсягу, порядку і результатів надання);
– удосконалення методики надання фінансової допомоги місцевим бюджетам із бюджетів інших рівнів бюджетної системи з метою збільшення в її складі частки коштів, що спрямовуються на капітальні видатки місцевих бюджетів, та нарощування інвестиційного потенціалу територій;
– встановлення порядку, механізмів та умов надання коштів з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку реформ місцевого самоврядування та бюджетного процесу.

Звісно, розширення повноважень і можливостей органів місцевого самоврядування щодо мобілізації місцевих податків вимагатиме від них зважених рішень у частині встановлення податкових ставок або податкових пільг, а також ретельного аналізу наслідків прийнятих рішень, до чого органи місцевого самоврядування можуть виявитися не готові. Тому доцільно розробити методичні рекомендації щодо проведення податкової політики на місцевому рівні, призначені для використання органами місцевого самоврядування в ініціативному порядку. Однак слід мати на увазі, що зацікавленість у такій роботі з'явиться тільки в тому разі, якщо цим органам буде надано реальні й дієві адміністративні повноваження, а доходи від місцевих податків становитимуть істотну частину доходів місцевих бюджетів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Голос України. – 2010. – № 143.
2. Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів : затв. наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 17.06.2002 № 293 // Юридичний вісник України. – 2003. – № 20.
3. О мерах по внедрению системы государственных социальных стандартов по обслуживанию населения республики : постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30.05.2003 № 724 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pravo.kulichki.com/zak2007/bz20/dcm 20751.htm.
4. Порядок визначення вартості і надання платних послуг бюджетними установами, що належать до сфери управління Державного агентства водних ресурсів : проект наказу Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.menr.gov.ua/.../Proekt_ derzhvod_AR.
5. Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування кредитування бюджету : наказ Міністерства фінансів України від 12.03.2012 № 333 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ z0456-12.
6. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг : наказ Міністерства економіки України від 12.07.2007 № 219 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0219665-07.
7. Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним та місцевими бюджетами : постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1149-2010-%EF.
8. *Пукач О. О.* Пріоритетні напрями удосконалення методології визначення видаткових потреб в системі фінансового вирівнювання в Україні / О. О. Пукач // Наукові праці НДФІ. – 2010. – № 4 (57). – С. 87–103.
9. *Bahl R.* Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice / R. Bahl. – Washington, DC : World Bank, 2000.
10. *Giampaolo A.* Fiscal Decentralisation and the Autonomy of the Local Governments in Italy / A. Giampaolo, F. Carlo // University of Lecce Department of Economics Working Paper. – 2002. – № 16/8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ssrn.com/abstract=448460.
11. *Herrero-Alcalde A.* Capital Transfers and Equalization: An Application to Spanish Regions / A. Herrero-Alcalde, J. Martínez-Vázquez, E. Murillo-García // International Studies Program. Working Paper. – 2010. – № 10-25. – 49 p.
12. *Holtz-Eakin D.* Province-Specific Estimates of Province and Local Government Capital / D. Holtz-Eakin // Provincial Science and Urban Economics. – 1993. – Vol. 23. – P. 185–209.
13. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice / ed. by R. Boadway, A. Shah. – Washington : World Bank, 2007. – xlii, 572 p.
14. *Levtchenkova S.* A model for Public InfrastructureEqualization in Transitional Economies / S. Levtchenkova, J. Petchey // Fiscal equalization: Challenges in the design of intergovernmental transfers / ed. by J. Martinez-Vazquez, B. Searle. – N. Y. : Springer, 2007. – P. 345–362 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.researchgate.net/publication/4737870_A_model_for_Public_Infrastructure_ Equalization_in_Transitional_Economies/file/e0b49 5185d197b80a5.pdf.

15. Provincial Growth and Development Through The Equitable Sharing of Infrastructure Finance / J. Petchey, J. Josie, G. MacDonald, R. Nthite // Cape Town International Convention Centre. – 2004. – 42 p.
16. *Shah A.* Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies / A. Shah // World Bank Policy Research Working Paper. – 2004. – № 3282.
17. *Steffensen J.* Introduction to the Principles for Design of Intergovernmental Fiscal Transfer Systems – an international comparison of allocation criteria / J. Steffensen. – 2005. – 49 p.
18. *Tiebout C.* An Economic Theory of Fiscal Decentralization / Rublic Finances: Needs, Sources and Utilization. – Princeton, NJ, 1961. – P. 79–96.

РОЗДІЛ

13 УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ НАДАННЯМ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

13.1. ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ, ФОРМИ ТА МЕТОДИ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ

У сучасному світі держава усвідомлює цінність здоров'я населення, економічної ефективності інвестицій у його охорону. Наприклад, сьогодні серед причин смертності перше місце посідають серцево-судинні захворювання. Утім, кожна гривня, вкладена в їх профілактику й лікування, зберігає 2–3 грн потенційних збитків. За словами К. Уінслоу, до досягнення людиною 20-річного віку витрати на її здоров'я становлять приблизно 20 тис. дол. США, до 40-річного віку вона компенсує їх, а до 60 років прибуток від її праці дорівнює близько 20 тис. дол. Такою є середня величина дивідендів від трудової діяльності здорового індивіда[1].

Видатки на охорону здоров'я зростають практично в усіх країнах. Як зауважує Дж. Стігліц, істотне збільшення таких видатків спостерігається й у тих країнах, де роль держави була фіксованою, й тих, де вона змінювалася, там, де держава відігравала незначну роль, і там, де нею було монополізовано більшість сфер[2].

Загальні витрати на охорону здоров'я в країнах ОЕСР за 1995–2011 рр. зросли із 7,2 до 9 % ВВП. Найбільшою частка таких витрат у ВВП була у США – 17,7 % у 2011 р. порівняно з 13,6 % в 1995 р.; на другому місці – Франція з часткою 11,6 % ВВП у 2010 р. порівняно з 10,4 % у 1995 р. Також понад 10 % ВВП на ці потреби витрачають: Швейцарія – 11 %, Німеччина – 11,3, Нідерланди – 11,9, Канада – 10,9, Австрія – 11,3, Бельгія – 10,5, Нова Зеландія – 10,3, Данія – 10,9 % (табл. 13.1).

Державні витрати на охорону здоров'я в країнах ОЕСР становлять левову частку в загальних витратах, окрім США, де частка таких витрат була найнижчою у 2011 р. – 47,82 %, та Мексики – 50,3 %. Найбільша

[1] *Куценко В.* Потенціал охорони здоров'я: регіональні аспекти / В. Куценко, Л. Богуш // Економіка України. – 1999. – № 3. – С. 61–69.

[2] *Стігліц Дж. Е.* Економіка державного сектору / Дж. Е. Стігліц : пер. з англ. – К. : Основи, 1998. – 854 с.

Таблиця 13.1

Динаміка загальних витрат на охорону здоров'я в країнах ОЕСР, *% ВВП*

Країна	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2010	2011
Австралія	7,2	7,4	7,5	7,6	7,8	8,0	8,1	8,4	8,3	8,5	8,4	8,5	8,5	–	9,0	9,0
Австрія	9,5	9,5	9,8	10,0	10,1	9,9	10,1	10,1	10,3	10,4	10,4	10,3	10,3	10,5	11,0	11,3
Бельгія	8,5	8,8	8,6	8,7	8,9	9,0	9,1	9,3	9,6	10,0	9,8	9,5	10,0	10,2	10,5	10,5
Канада	9,0	8,8	8,8	9,0	8,9	8,8	9,3	9,6	9,8	9,8	9,9	10,0	10,1	10,4	11,4	10,9
Чилі	5,3	5,8	5,9	6,4	6,6	6,6	6,8	6,7	6,5	6,3	6,1	5,9	6,2	6,9	7,4	7,1
Чехія	7,0	6,7	6,7	6,6	6,6	6,5	6,7	7,1	7,4	7,2	7,2	7,0	6,8	7,1	7,5	7,5
Данія	8,1	8,2	8,2	8,3	8,5	8,3	8,6	8,8	9,3	9,5	9,5	9,6	9,7	–	11,1	10,9
Фінляндія	7,9	8,1	7,7	7,4	7,4	7,2	7,4	7,8	8,2	8,2	8,4	8,4	8,2	8,4	9,0	9,0
Франція	10,4	10,4	10,2	10,1	10,1	10,1	10,2	10,5	10,9	11,0	11,1	11,1	11,0	11,2	11,7	11,6
Німеччина	10,1	10,4	10,2	10,2	10,3	10,3	10,4	10,6	10,8	10,6	10,7	10,5	10,4	10,5	11,5	11,3
Греція	8,6	8,6	8,4	8,4	8,6	7,9	8,8	9,1	8,9	8,7	9,5	9,7	9,7	–	10,8	9,0
Угорщина	7,3	7,0	6,7	7,1	7,2	7,0	7,2	7,5	8,3	8,0	8,3	8,1	7,4	7,3	7,8	7,9
Ісландія	8,2	8,2	8,1	8,9	9,6	9,5	9,3	10,2	10,4	9,9	9,4	9,1	9,1	9,1	9,3	9,2
Ірландія	6,6	6,5	6,3	6,1	6,1	6,1	6,8	7,1	7,4	7,6	7,5	7,5	7,5	8,7	9,2	8,8
Італія	7,3	7,4	7,7	7,7	7,8	8,1	8,2	8,3	8,3	8,7	8,9	9,0	8,7	9,1	9,5	9,2
Японія	6,9	7,0	7,0	7,3	7,5	7,7	7,9	8,0	8,1	8,0	8,2	8,1	8,1	–	9,2	10,0
Республіка Корея	3,9	4,1	4,1	4,2	4,5	4,8	5,3	5,1	5,4	5,4	5,7	6,1	6,3	6,5	1,7	7,4
Люксембург	5,6	5,7	5,6	5,7	5,8	5,8	6,4	6,8	7,5	8,1	7,7	7,2	–	–	7,9	6,7
Мексика	5,1	4,7	4,8	4,9	5,1	5,1	5,5	5,6	5,8	6,0	5,9	5,7	5,8	5,9	6,3	6,0
Нідерланди	8,3	8,2	7,9	8,1	8,1	8,0	8,3	8,9	9,8	10,0	9,8	9,7	9,7	9,9	12,1	11,9
Нова Зеландія	7,2	7,1	7,3	7,8	7,6	7,7	7,8	8,2	8,0	8,4	8,9	9,3	9,1	9,8	10,1	10,3
Норвегія	7,9	7,8	8,4	9,3	9,3	8,4	8,8	9,8	10,0	9,7	9,1	8,6	8,9	8,5	9,3	9,9

Закінчення табл. 13.1

Країна	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2010	2011
Польща	5,5	5,9	5,6	5,9	5,7	5,5	5,9	6,3	6,2	6,2	6,2	6,2	6,4	7,0	7,0	6,9
Португалія	7,8	8,0	8,0	8,0	8,2	8,8	8,8	9,0	9,7	10,0	10,2	9,9	–	–	10,7	8,9
Словаччина	–	–	5,8	5,7	5,8	5,5	5,5	5,6	5,8	7,2	7,0	7,3	7,7	7,8	9,0	7,9
Іспанія	7,4	7,5	7,3	7,3	7,3	7,2	7,2	7,3	8,2	8,2	8,3	8,4	8,4	9,0	9,6	9,3
Швеція	8,0	8,2	8,1	8,2	8,3	8,2	9,0	9,3	9,4	9,2	9,2	9,1	9,1	9,4	9,8	9,5
Швейцарія	9,6	9,9	10,0	10,1	10,2	10,2	10,6	10,9	11,3	11,3	11,2	10,8	10,6	10,7	10,9	11,0
Туреччина	2,5	2,9	3,1	3,6	4,8	4,9	5,2	5,4	5,3	5,4	5,4	5,8	6,0	–	6,7	6,1
Великобританія	6,8	6,8	6,6	6,7	6,9	7,0	7,3	7,6	7,8	8,0	8,3	8,5	8,4	8,7	9,6	9,4
США	13,6	13,5	13,4	13,4	13,4	13,4	14,1	14,8	15,3	15,4	15,4	15,5	15,7	16,0	17,6	17,7

Джерело: Global Health Observatory (GHO) / World Health Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/gho/en/index.html.

частка державних витрат на цю галузь у 2011 р. у загальних витратах у Норвегії – 85,15 % і Данії – 85,3 %. Також понад 80 % витрачають Ісландія, Японія, Люксембург, Нова Зеландія, Швеція та Великобританія (табл. 13.2).

Витрати на охорону здоров'я на одну особу (ПКС у дол. США) по країнах ОЕСР за 1995–2011 рр. зросли. Найбільші такі витрати на одну особу, за даними Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) (2010 р.), мали США – 8467 дол. (2011 р.), Люксембург – 6020, Нідерланди – 5118, Норвегія – 6106 і Швейцарія – 5673 дол. Найнижчі загальні витрати у 2010 р. були в Мексиці – 1004 дол., Чилі –1478 і Туреччині – 1047 дол. на одну особу (табл. 13.3).

Державні витрати на охорону здоров'я на одну особу (ПКС у дол. США), як і загальні (ПКС у дол. США) за 1995–2011 рр. по країнах ОЕСР також загалом зросли. На 2011 р. найбільшими вони були в Норвегії – 5198 дол. і Нідерландах – 4070 дол., а найменшими – в Мексиці, Чилі, Туреччині й Польщі – 505, 716, 762 і 1021 дол. відповідно (табл. 13.4).

Серед країн G8 найбільшу частку державних витрат на сферу охорони здоров'я у 2011 р. мали Великобританія та Японія – 82,8 і 82,1 % ВВП відповідно, а найменшу – США – 47,8 % ВВП (табл. 13.5). Порівняно з іншими країнами G8 витрати РФ на охорону здоров'я були низькими – 59,8 % ВВП. Лідерами за часткою сукупних витрат на охорону здоров'я, згідно з даними ВООЗ (2011 р.), були США, Франція та Німеччина – відповідно 17,7, 11,6 і 11,3 % ВВП. Найменше на цю сферу витрачала Росія – 6,1 % ВВП.

Рівень загальних витрат на охорону здоров'я на одну особу (ПКС у дол. США) серед країн G8 є найвищим у США – 8467 дол., а найнижчим у РФ – 803 дол. (табл. 13.5). Те саме можна сказати про частку державних витрат на охорону здоров'я на одну особу (ПКС у дол. США): найбільшою вона є у Сполучених Штатах – 4047 дол., а найменшою в Росії – 480 дол.

Загальні витрати на фінансування системи охорони здоров'я у СНД, порівняно з розвинутими країнами, значно нижчі (табл. 13.6), причому в деяких із них (Вірменії, Білорусі, Туркменістані) у 2000–2011 рр. вони зменшилися. В Україні загальні витрати на цю галузь за останніми доступними даними ВООЗ (2011 р.) становили 7,3 % ВВП та загалом за 11 років зросли на 1,3 % – з 6 % ВВП у 2000 р. Найбільшими витрати на охорону здоров'я в СНД у 2011 р. були в Грузії та Молдові – 9,4 і 11,4 % ВВП відповідно.

В Україні частка державних витрат на охорону здоров'я є набагато нижчою, ніж у країнах ОЕСР і G8 (у 2011 р. – 55,7 %). Вона є меншою, ніж у Білорусі (70,5 %), Казахстані (57,9 %), Туркменістані (63,8 %) (табл. 13.6). Загальні витрати на цю галузь на одну особу в нашій державі (ПКС у дол. США) у 2011 р. становили 528 дол., тобто більше, ніж в Узбекистані, Туркменістані, Таджикистані, Молдові, Киргизстані, Грузії та Азербайджані, але менше, ніж у РФ і Білорусі –1354 і 740 дол. США на одну особу.

У СНД державні витрати на охорону здоров'я на одну особу (ПКС у дол. США) протягом (2000–2011 рр.) також зростали (табл. 13.6). Найвищою частка цих витрат за даними ВООЗ (на 2011 р.) була в Росії – 809 дол. Доволі високі показники в Білорусі – 522 дол. та Казахстані – 309 дол. Найменшою в СНД така частка у 2010 р.

Таблиця 13.2

Динаміка державних витрат на охорону здоров'я в країнах ОЕСР, *% загальних витрат*

Країна	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2010	2011
Австралія	65,8	65,2	66,9	66,4	68,4	66,8	66,3	66,9	66,1	66,7	66,9	66,6	67,5	–	68,5	67,6
Австрія	73,9	73,5	75,7	76,0	76,7	76,8	76,1	75,8	75,5	75,7	76,1	76,0	76,4	76,9	76,2	75,3
Бельгія	75,9	76,4	–	–	–	–	–	–	74,1	74,8	75,4	75,9	73,5	72,6	75,6	75,9
Канада	71,3	70,8	70,1	70,6	70,0	70,4	70,0	69,6	70,2	70,3	70,3	69,9	70,3	70,2	71,1	70,4
Чилі	48,2	47,2	47,1	48,1	49,9	52,1	53,5	54,5	56,0	55,9	56,6	57,8	58,7	59,4	47,2	48,4
Чехія	90,9	90,7	90,3	90,4	90,5	90,3	89,8	90,5	89,8	89,2	87,3	86,7	85,2	82,5	83,8	84,2
Данія	82,5	82,4	82,3	82,0	82,2	82,4	82,7	82,9	83,9	83,8	83,7	84,1	84,5	–	85,1	85,3
Фінляндія	72,0	71,9	72,2	71,8	71,5	71,1	71,8	72,3	72,5	73,0	73,5	74,6	74,5	74,2	74,5	75,4
Франція	79,7	79,6	79,6	79,5	79,4	79,4	79,4	79,7	79,4	79,3	79,3	78,4	78,3	77,8	76,9	76,8
Німеччина	81,7	82,3	80,9	80,2	80,1	79,8	79,6	79,3	78,8	76,9	76,8	76,7	76,7	76,8	76,8	76,5
Греція	52,0	53,0	52,8	52,1	53,4	60,0	60,8	58,0	59,8	59,1	60,1	62,0	60,3	–	61,5	66,1
Угорщина	84,0	81,6	81,3	74,8	72,4	70,7	69,0	70,2	72,8	72,4	72,3	72,6	70,4	71,0	64,8	66,0
Ісландія	83,9	83,3	82,1	80,4	82,2	81,1	81,0	81,9	81,7	81,2	81,4	82,0	82,5	83,2	80,4	80,7
Ірландія	72,7	71,8	75,2	75,0	75,5	75,3	76,1	76,4	76,4	77,0	76,6	76,3	76,8	76,9	69,2	67,0
Італія	70,8	70,6	70,8	70,4	70,7	72,5	74,6	74,5	74,5	76,0	76,2	76,6	76,4	77,2	77,6	77,8
Японія	83,0	82,8	81,5	80,8	81,1	81,3	81,7	81,5	81,5	81,7	82,7	81,3	81,9	–	80,3	82,1
Республіка Корея	36,2	39,2	41,6	46,4	47,4	45,5	52,3	51,3	50,4	51,1	52,1	54,7	55,2	55,3	58,2	55,3
Люксембург	92,4	92,8	92,5	92,4	89,8	89,3	87,9	90,3	89,8	90,1	90,2	90,9	–	–	84,3	84,1
Мексика	42,1	41,4	44,7	46,0	47,8	46,6	44,8	43,9	44,2	45,2	45,0	45,2	45,4	46,9	49,0	50,3
Нідерланди	71,0	66,2	67,8	64,1	62,7	63,1	62,8	62,5	–	–	–	–	–	–	84,8	79,5
Нова Зеландія	77,2	76,7	77,3	77,0	77,5	78,0	76,4	77,9	78,3	76,9	77,1	77,5	79,8	80,4	83,2	82,7
Норвегія	84,2	84,2	81,3	82,2	82,6	82,5	83,6	83,5	83,7	83,6	83,5	83,8	84,1	84,2	85,5	85,1

Закінчення табл. 13.2

Країна	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2010	2011
Польща	72,9	73,4	72,0	65,4	71,1	70,0	71,9	71,2	69,9	68,6	69,3	69,9	70,8	72,2	71,7	70,3
Португалія	62,6	65,3	65,7	67,1	67,6	72,5	71,5	72,2	73,3	72,0	71,8	71,5	–	–	66,8	65,0
Словаччина	–	–	91,7	91,6	89,6	89,4	89,3	89,1	88,3	73,8	74,4	68,3	66,8	69,0	64,5	70,9
Іспанія	72,2	72,4	72,5	72,2	72,0	71,6	71,2	71,3	70,5	70,6	70,6	71,3	71,8	72,5	74,2	73,0
Швеція	86,6	86,9	85,8	85,8	85,7	84,9	81,8	82,1	82,5	81,8	81,6	81,6	81,7	81,9	81,0	81,6
Швейцарія	53,6	54,5	55,0	54,7	55,1	55,4	56,9	57,7	58,3	58,4	59,5	59,1	59,1	59,1	66,2	64,9
Туреччина	70,3	69,2	71,6	71,9	61,1	62,9	68,1	70,7	71,9	71,2	67,8	68,3	67,8	–	74,8	72,7
Великобританія	83,9	82,9	80,3	80,3	80,6	79,3	79,9	79,9	80,1	81,4	81,9	81,9	82,0	82,6	83,2	82,8
США	44,9	45,0	44,7	43,5	43,1	43,2	44,2	44,1	43,9	44,3	44,4	45,3	45,5	46,5	48,2	47,8

Джерело: Global Health Observatory (GHO) / World Health Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/gho/en/index.html.

Таблиця 13.3

Динаміка загальних витрат на охорону здоров'я на одну особу в країнах ОЕСР (*ПКС у дол. США*)

Країна	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2010	2011
Австралія	1607	1707	1804	1939	2097	2266	2382	2559	2665	2870	2980	3168	3353	–	3685	3890
Австрія	2239	2305	2446	2603	2733	2862	2906	3057	3198	3390	3472	3629	3792	3970	4398	4795
Бельгія	1914	1997	2047	2121	2255	2481	2596	2793	2911	3120	3154	3174	3452	3677	3975	4079
Канада	2056	2058	2151	2310	2416	2519	2733	2875	3063	3214	3456	3690	3867	4079	4443	4541
Чилі	397	466	507	565	578	613	654	670	682	709	746	772	865	999	1191	1478
Чехія	897	915	921	925	938	982	1081	1195	1338	1387	1475	1520	1621	1781	1885	1968
Данія	1869	1975	2059	2176	2282	2383	2522	2695	2831	3053	3152	3381	3540	–	4467	4456
Фінляндія	1479	1550	1605	1665	1749	1855	1967	2144	2252	2458	2590	2710	2900	3008	3259	3382
Франція	2101	2161	2228	2313	2404	2553	2726	2931	2992	3121	3306	3425	3593	3696	3997	4129
Німеччина	2267	2392	2410	2480	2581	2669	2797	2934	3083	3161	3353	3471	3619	3737	4342	4474
Греція	1261	1298	1354	1382	1468	1451	1755	1965	2027	2091	2352	2547	2687	–	3069	2322
Угорщина	658	658	678	763	810	853	970	1114	1283	1304	1411	1450	1395	1437	1601	1690
Ісландія	1905	1973	2113	2478	2756	2740	2844	3156	3194	3334	3304	3193	3320	3359	3230	3361
Ірландія	1187	1269	1370	1474	1574	1763	2070	2348	2561	2788	2924	3094	3361	3793	3720	3703
Італія	1532	1609	1729	1833	1885	2064	2228	2235	2265	2372	2516	2662	2701	2870	3046	2348
Японія	1549	1657	1695	1747	1829	1969	2080	2137	2224	2336	2474	2580	2729	–	3120	3415
Республіка Корея	525	592	624	599	699	824	964	1012	1086	1166	1305	1501	1685	1801	2035	2198
Люксембург	1906	1986	1971	2082	2384	2557	2736	3081	3578	4078	4021	4210	–	–	6712	6020
Мексика	385	370	407	434	470	508	552	584	629	689	731	761	824	852	962	1004
Нідерланди	1795	1859	1915	2054	2178	2340	2555	2833	3097	3309	3450	3613	3844	4063	5112	5118
Нова Зеландія	1244	1268	1352	1451	1522	1607	1708	1841	1847	2043	2202	2418	2471	2683	2992	3175
Норвегія	1858	2038	2349	2537	2780	3043	3265	3628	3834	4077	4301	4501	4791	5003	5391	6106

Закінчення табл. 13.3

Країна	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2010	2011
Польща	410	477	497	559	573	583	642	733	748	807	857	912	1049	1213	1377	1452
Португалія	1014	1093	1161	1210	1329	1511	1570	1659	1823	1912	2100	2151	–	–	2729	2615
Словаччина	–	–	564	584	599	604	665	730	791	1057	1139	1318	1569	1738	2097	1917
Іспанія	1190	1247	1298	1383	1450	1538	1636	1745	2017	2126	2268	2477	2658	2902	3057	2984
Швеція	1741	1858	1885	1982	2129	2286	2508	2697	2828	2948	2958	3113	3349	3470	3760	3938
Швейцарія	2563	2730	2844	2981	3073	3221	3428	3673	3777	3936	4015	4150	4469	4627	5297	5673
Туреччина	173	215	250	295	372	433	424	442	447	520	591	696	767	–	1039	1047
Великобританія	1347	1433	1488	1559	1679	1837	2004	2192	2324	2548	2701	2884	2990	3129	3493	3364
США	3748	3900	4055	4236	4450	4703	5052	5453	5852	6196	6563	6931	7285	7538	8233	8467

Джерело: Global Health Observatory (GHO) / World Health Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/gho/en/index.html.

Таблиця 13.4

Динаміка державних витрат на охорону здоров'я на одну особу в країнах ОЕСР, *ПКС у дол. США*

Країна	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2010	2011
Австралія	1057	1114	1207	1286	1434	1514	1579	1712	1762	1914	1993	2110	2263	–	2529	2631
Австрія	1655	1695	1851	1979	2098	2199	2211	2317	2416	2566	2644	2758	2897	3053	3351	3613
Бельгія	1452	1525	–	–	–	–	–	–	2156	2335	2377	2407	2538	2668	3005	3096
Канада	1466	1457	1508	1630	1691	1772	1913	2001	2152	2260	2431	2581	2719	2863	3157	3197
Чилі	191	220	239	272	288	319	350	365	382	396	422	447	508	594	562	716
Чехія	815	830	832	837	849	887	971	1081	1202	1236	1288	1318	1381	1470	1579	1667
Данія	1542	1628	1694	1784	1876	1964	2085	2235	2376	2557	2639	2843	2991	–	3803	3801
Фінляндія	1065	1114	1159	1196	1250	1318	1413	1551	1633	1794	1903	2023	2160	2233	2423	2551
Франція	1674	1720	1775	1839	1910	2027	2164	2335	2376	2474	2620	2685	2813	2875	3075	3169
Німеччина	1852	1968	1950	1988	2067	2130	2226	2327	2429	2431	2577	2661	2776	2869	3334	3420
Греція	656	687	715	719	784	871	1066	1140	1212	1236	1414	1580	1622	–	1888	1534
Угорщина	553	537	551	571	586	603	669	782	934	944	1020	1053	982	1021	1037	1099
Ісландія	1599	1642	1734	1992	2264	2221	2303	2584	2609	2707	2688	2616	2740	2796	2598	2711
Ірландія	863	911	1030	1105	1188	1328	1575	1795	1958	2148	2241	2362	2581	2918	2572	2480
Італія	1084	1135	1225	1290	1333	1497	1663	1665	1687	1802	1917	2038	2062	2216	2366	3017
Японія	1286	1372	1382	1411	1483	1600	1699	1741	1812	1909	2046	2097	2234	–	2506	2480
Республіка Корея	190	232	260	278	331	375	504	519	547	596	680	821	930	997	1185	1217
Люксембург	1762	1844	1823	1924	2140	2283	2405	2782	3213	3675	3625	3825	–	–	5660	5061
Мексика	162	153	182	200	225	237	247	256	278	311	329	344	374	400	471	505
Нідерланди	1275	1230	1299	1317	1366	1476	1604	1769	–	–	–	–	–	–	4335	4070
Нова Зеландія	960	972	1045	1118	1180	1254	1305	1434	1447	1571	1698	1875	1971	2158	2490	2625
Норвегія	1565	1716	1910	2085	2295	2510	2728	3029	3209	3407	3593	3771	4029	4213	4510	5198

Закінчення табл. 13.4

Країна	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2010	2011
Польща	299	350	358	366	408	409	461	521	523	554	594	638	743	876	987	1021
Португалія	635	713	762	812	898	1097	1123	1199	1336	1377	1507	1539	–	м	1796	1700
Словаччина	–	–	517	535	537	540	593	650	699	780	848	901	1049	1199	1352	1360
Іспанія	859	902	940	998	1045	1101	1164	1244	1421	1500	1601	1766	1909	2105	2268	2180
Швеція	1509	1615	1618	1700	1826	1941	2052	2213	2332	2412	2415	2539	2738	2841	3047	3214
Швейцарія	1373	1487	1563	1629	1695	1785	1951	2121	2204	2298	2388	2454	2640	2736	3454	3681
Туреччина	122	149	179	212	227	272	288	313	321	370	401	475	520	–	777	762
Великобританія	1129	1189	1195	1252	1353	1456	1602	1750	1861	2073	2212	2361	2451	2585	2857	2787
США	1683	1754	1811	1843	1916	2032	2231	2405	2570	2744	2916	3139	3317	3507	3967	4047

Джерело: Global Health Observatory (GHO) / World Health Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/gho/en/index.html.

Таблиця 13.5

Динаміка витрат на фінансування системи охорони здоров'я в країнах G8

Країна	Загальні витрати, *% ВВП*				Загальні витрати, *% державних витрат*				Сукупні видатки на одну особу (ПКС, *дол. США*)				Сукупні урядові видатки на одну особу (ПКС, *дол. США*)			
	2000	2005	2010	2011	2000	2005	2010	2011	2000	2005	2010	2011	2000	2005	2010	2011
Великобританія	7,2	8,2	9,6	9,4	80,9	87,1	83,2	82,8	1846	2597	3493	3659	1493	2261	2857	3031
Німеччина	10,3	10,7	11,5	11,3	79,7	76,9	76,8	76,5	2671	3250	4342	4996	2127	2499	3334	3819
Канада	8,8	9,7	11,4	10,9	70,4	70,3	71,1	70,4	2509	3419	4443	4541	1766	2402	3157	3197
Італія	8,1	8,9	9,5	9,2	72,5	76,6	77,6	77,8	2053	2474	3046	3339	1489	1894	2366	2599
Росія	5,4	5,2	6,5	6,1	59,9	62,0	58,7	59,8	375	561	1277	803	224	348	749	480
США	13,2	15,2	17,6	17,7	43,7	45,1	48,2	47,8	4570	6350	8233	8467	1997	2862	3967	4047
Франція	9,6	11,2	11,7	11,6	78,3	79,9	76,9	76,8	2493	3314	3997	4968	1953	2646	3075	3813
Японія	7,6	8,2	9,2	10,0	81,3	82,2	80,3	82,1	1967	2498	3120	4656	1598	2052	2506	3824

Джерело: Global Health Observatory (GHO) / World Health Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/gho/en/index.html.

Таблиця 13.6

Динаміка витрат на фінансування системи охорони здоров'я в країнах СНД

Країна	Загальні витрати, *% ВВП*				Загальні витрати, *% державних витрат*				Зовнішні ресурси для фінансування витрат на ці потреби, *% сукупних витрат*				Витрати соціального характеру, *% сукупних витрат*				Сукупні видатки на охорону здоров'я на одну особу з урахуванням усередненого обмінного курсу, *дол. США*				Сукупні видатки на охорону здоров'я на одну особу (*ПКС, дол. США*)				Сукупні урядові видатки на охорону здоров'я на одну особу з урахуванням усередненого обмінного курсу, *дол. США*				Сукупні урядові видатки на охорону здоров'я на одну особу (*ПКС, дол. США*)			
	2000	2005	2010	2011	2000	2005	2010	2011	2000	2005	2010	2011	2000	2005	2010	2011	2000	2005	2010	2011	2000	2005	2010	2011	2000	2005	2010	2011	2000	2005	2010	2011
Азербайджан	4,8	3,9	5,3	5,0	18,1	24,8	21,9	21,6	3,9	0,4	0,7	0,7	0	0	0	0	31	62	307	359	115	193	520	503	6	15	67	77	21	48	114	109
Білорусь	6,4	6,6	5,6	4,9	76,6	75,8	77,7	70,5	0,1	0	0,5	0,3	5,8	2,4	0	0	66	204	320	311	300	515	762	740	51	155	248	219	230	390	592	522
Вірменія	6,4	5,4	4,5	3,7	17,7	32,9	40,5	52,2	8,5	12,7	6,4	8,0	0	0	0	0	40	88	134	127	154	270	240	225	7	29	54	66	27	89	97	118
Грузія	7,4	8,6	10,2	9,4	16,7	19,5	23,6	18,1	5,1	5,1	2,8	2,8	0	0	79,7	68,8	48	123	272	310	161	318	524	526	8	24	64	56	27	62	124	95
Казахстан	4,1	3,9	4,3	3,9	51,2	64,2	59,1	57,9	7,4	0,5	0,7	0,7	0	0	–	–	51	148	395	458	177	306	528	534	26	95	233	265	91	197	312	309
Киргизстан	4,7	6,0	6,7	6,2	44,3	39,5	55,7	59,9	9,9	7,6	11,4	10,8	10,0	16,6	60,6	64,1	13	28	60	71	68	113	152	152	6	11	33	42	30	45	84	91
Молдова	6,1	7,5	11,7	11,4	48,5	55,5	45,8	45,5	16,1	2,6	9,6	9,6	0	75,9	88,1	84,9	19	58	190	224	81	170	362	436	9	32	87	102	39	94	166	199
Росія	5,4	5,2	6,5	6,1	59,9	62,0	58,7	59,8	0,2	0	–	–	40,3	42,0	44,6	47,1	95	277	670	803	375	561	1277	1354	57	171	393	480	224	348	749	809
Таджикистан	4,6	5,0	6,0	5,8	20,4	22,8	26,7	29,6	2,3	11,8	8,3	14,3	0	0	–	–	6	18	49	48	37	67	129	120	1	4	13	14	7	15	34	36
Туркменістан	4,8	4,8	2,5	2,1	72,4	66,7	60,4	63,8	1,2	0,3	0,7	1,1	6,1	6,1	6,5	6,5	53	156	105	114	211	308	129	195	39	104	64	73	156	205	132	125
Узбекистан	5,8	5,0	5,6	5,6	44,9	47,7	49,0	50,9	1,1	3,5	1,7	2,0	–	–	–	–	32	26	80	91	145	171	177	193	14	12	39	46	65	82	87	98
Україна	6,0	7,0	7,8	7,3	48,0	52,8	56,6	55,7	0,5	0,6	0,6	0,4	0	0,6	0,5	0,6	39	128	234	262	247	488	527	528	19	68	133	146	119	258	298	294

Складено за даними Global Health Observatory (GHO) / World Health Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/gho/en/index.html.

була в Таджикистані – 36 дол. В Україні цей показник становив 294 дол. у 2011 р., (четверте місце в СНД).

Більшість зарубіжних країн при фінансуванні, організації та наданні медичних послуг поєднують державні й приватні механізми. Однак міра участі держави та приватного сектору переважно різна (табл. 13.7). Державний сектор залишається основним джерелом фінансування системи охорони здоров'я в більшості країн ОЕСР, у середньому на нього припадає до 70 % загальних витрат на галузь. У цих країнах державне фінансування охорони здоров'я є домінуючим джерелом, яке охоплює податкове фінансування охорони здоров'я (модель Беверіджа – Великобританія, Швеція, Норвегія) та соціальне обов'язкове медичне страхування (модель Бісмарка – Франція, Німеччина).

Приватний сектор бере участь у фінансуванні системи охорони здоров'я шляхом залучення коштів приватного медичного страхування, зокрема населення, роботодавців, а також приватних коштів населення та ресурсів благодійних організацій. Серед країн ОЕСР найбільшою мірою на фінансування системи охорони здоров'я приватне медичне страхування впливає у США, де воно становить 35 % загальних витрат. Частка приватних витрат у загальних витратах на охорону здоров'я у 2009 р. становила 51,4 %, а приватного страхування в приватних витратах – 69,3 %[1]. Ця країна має найдорожчу систему охорони здоров'я у світі, витрати на утримання якої протягом декількох останніх десятиліть зростають високими темпами. У Швейцарії вагома частка фінансування такої системи також надходить із приватних джерел, а державні витрати нижчі, ніж у деяких інших країнах, хоча загальний рівень витрат на окреслені потреби вищий.

Хоча в багатьох країнах приватне медичне страхування охоплює певну частину населення, у більшості з них воно є лише додатковим сегментом фінансування соціального обов'язкового медичного страхування або бюджетної медицини. У країнах, які сформували переважно бюджетну модель фінансування охорони здоров'я (модель Беверіджа), приватне медичне страхування не має істотного впливу на загальні обсяги фінансування галузі. Зокрема, у Великобританії частка витрат такого страхування в загальних витратах становить 1,2 %, у Швеції – 0,19, у Новій Зеландії – 4,8 %. У Норвегії та Ісландії це страхування не поширене. Винятком є Канада, де частка витрат приватного медичного страхування дорівнює 12,9 % загального обсягу фінансування системи охорони здоров'я. У більшості країн, котрі використовують переважно модель соціального обов'язкового страхування (модель Бісмарка), витрати добровільного (приватного) медичного страхування становлять менш ніж 10 % загальних витрат на охорону здоров'я, зокрема в Люксембурзі – 1,3 %, Швейцарії – 9,1, Республіці Корея – 4,5, Мексиці – 3,73, Нідерландах – 6,2, в Німеччині – 9,2 %[2].

Як зазначалося, крім приватного медичного страхування вагому частку у фінансуванні системи охорони здоров'я мають приватні кошти населення. У більшості

[1] OECD Health Data 2012 – Frequently Requested Data [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSe.

[2] Мировая статистика здравоохранения. – ВОЗ, 2011. – 170 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/EN_WHS2011_Full.pdf.

Таблиця 13.7

Роль приватного сектору у фінансуванні охорони здоров'я в країнах ОЕСР, *% ВВП**

Країна	Держава		Приватний сектор			
	Державні витрати	Витрати соціального обов'язкового медичного страхування	Витрати приватного медичного страхування	Приватні витрати населення (домогосподарств)	Витрати некомерційних організацій	Витрати приватних корпорацій
Австрія	3,364	4,660	0,490	1,751	0,125	0,013
Бельгія	1,153	6,819	0,508	2,047	0,014	0,005
Канада	7,403	0,155	1,422	1,615	–	0,169
Чехія	0,394	5,666	0,011	1,109	0,068	0,024
Данія	9,055	0	0,179	1,467	0,008	0
Фінляндія	0,669	4,326	0,015	1,179	0,001	0,091
Франція	4,995	1,291	0,190	1,715	0,089	0,198
Німеччина	0,433	8,281	1,595	0,849	0,002	0,074
Греція	0,755	7,894	1,075	1,384	0,046	0,039
Ісландія	0,647	4,213	0,192	2,038	0,147	0,328
Ірландія	4,748	2,720	–	1,689	0,129	–
Нідерланди	0,808	3,190	0,394	2,269	0,041	0,008
Польща	0,956	8,648	0,581	0,622	0,158	0,244
Португалія	7,539	0,847	0,494	1,058	0,138	0
Словаччина	6,649	1,105	–	–	–	–
Іспанія	0,384	4,315	0,047	1,542	0,051	0,172
Швеція	6,700	0,132	0,467	2,793	0,009	0,055
Швейцарія	0,542	5,224	0	2,312	0,138	0,286
Туреччина	0,120	6,129	1,147	1,167	0,005	0,074
Велико-британія	6,460	0,434	0,529	1,885	0,032	–
США	7,342	–	0,025	1,608	0,017	0,064

Джерело: OECD HealthData 2012 – Frequently Requested Data [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataS.

* Дані за 2012 р. або останні доступні по країні.

країн від громадян вимагається часткова оплата вартості медичної допомоги в місці користування нею (з метою уникнення зайвого або надмірного використання послуг та підвищення додаткових прибутків).

Така оплата може мати різні форми[1]:

1) офіційні чи неофіційні платежі;

2) спільні платежі, співстрахування, франшиза;

3) схеми звільнення від платежів;

[1] Финансирование здравоохранения: альтернативы для Европы / Э. Моссиалос, А. Диксон, Ж. Фигерас, Д. Кутцин : пер. с англ. – М. : Весь мир, 2004. – 352 с.

4) диференційовані ставки в деяких країнах;

5) щорічний ліміт за розміром платежів.

У країнах ОЕСР частка приватних витрат населення на охорону здоров'я у 2011 р. дорівнювала близько 20 % (табл. 13.8). Найменшою участь населення у фінансуванні системи охорони здоров'я була в Німеччині, Канаді, Португалії, а найбільшою – у Нідерландах, Норвегії та Угорщині. За розміром приватних витрат на одну особу лідирували Угорщина та Бельгія – 1118 і 770 дол. США відповідно.

Відмінності у структурі державного й приватного фінансування систем охорони здоров'я в різних країнах зумовлені особливостями їхніх організаційних структур, рівнем розвитку економіки та підприємницької активності в самій системі, а також соціальними чинниками. Визначальним фактором активності приватного сектору у фінансуванні системи є також структура галузі та особливості її фінансування. Найбільшою частка матеріального забезпечення лікарень є в Данії та Австрії, а провайдерів амбулаторної медичної допомоги – у Бельгії, Швейцарії та Греції.

Найвищою частка приватного сектору є в наданні медичних послуг (табл. 13.9), зокрема ліжок у приватних комерційних лікарнях: їхня кількість на 1 тис. осіб в 2012 р. становила в Німеччині – 2,45, у Польщі – 1,6, у Франції – 1,5. Республіка Корея – лідер серед країн ОЕСР за числом ліжок у некомерційних приватних лікарнях (на 1 тис. осіб). Також високими є частки в наданні медичних послуг некомерційного приватного сектору, зокрема ліжок у приватних некомерційних лікарнях: їхня кількість на 1 тис. осіб в 2010 р. дорівнювала в Німеччині – 2,45, в Австрії – 1,37.

За роки незалежності України у структурі й організації системи охорони здоров'я не відбулося відчутних змін. Потреби населення зростають у зв'язку з появою нових лікарських засобів і технологій, більшими очікуваннями та старінням населення, що потребує відповідних витрат. Водночас макроекономічні, демографічні й фінансові фактори обмежують можливості уряду в нарощуванні обсягу державних видатків на охорону здоров'я. Гостра потреба у збільшенні витрат у поєднанні з обмеженими можливостями спонукає до розгляду варіантів реформування використовуваних схем фінансування системи охорони здоров'я.

Загальні витрати на цю галузь в Україні у 2003 р. становили 18,62 млрд грн і до 2006 р. щороку зростали в середньому на 23 %, а в 2007 і 2008 рр. – відповідно на 32 та 37 %. У 2010–2012 рр. вони сягнули 84,7 млрд, 95,7 млрд і 10,9 млрд грн, тобто відповідно на 18,7, 12,9 та 13,8 % більше, ніж у попередніх роках.

Порівнюючи показники національної економіки, слід зазначити, що у 2003 р. Україна витратила на охорону здоров'я 6,96 % ВВП, у 2004 р. – 6,43, у 2005–2007 рр. – 6,4, у 2008 р. – 7,82 та у 2009–2012 рр. – 7,8 % ВВП (державні й приватні витрати з урахуванням офіційних і неофіційних прямих платежів населення)[1].

У 2012 р. надходження в систему охорони здоров'я забезпечувалися переважно за рахунок: державних (суспільних) коштів, включаючи зведений бюджет і соціальне страхування, – 57,2 % загальних витрат на охорону здоров'я (75,7 % коштів місцевих бюджетів та 24,3 % надає держава); приватних коштів домогосподарств,

[1] Національні рахунки охорони здоров'я (НРОЗ) України у 2012 році : стат. бюл. / Держ. служба статистики України. – К., 2014. – С. 8.

Таблиця 13.8

Структура витрат на охорону здоров'я в країнах ОЕСР за постачальниками медичних послуг, *% ВВП**

Країна	Лікарні	Установи сестринського й тривалого догляду	Провайдери амбулаторної допомоги	Роздрібні продавці та інші постачальники медичних товарів	Управління програмами громадського здоров'я	Загальне управління та страхування в галузі	Інша діяльність у цій сфері	Додаткова діяльність
Австрія	4,0851	0,9387	2,4934	1,7152	0,0601	0,4241	0,6713	0,0224
Бельгія	3,1645	1,5125	3,4015	1,9312	0,287	0,5025	0,0953	–
Чехія	3,2224	0,1103	1,9533	1,6366	0,0113	0,2341	0,0437	0,0157
Данія	4,8502	1,4201	2,9657	1,0734	0,0088	0,2566	0,0081	0,0097
Фінляндія	3,1208	0,5612	3,0512	1,4952	0,0778	0,0833	0,2721	–
Франція	3,9881	0,7267	3,2273	2,3825	0,0567	0,6777	0,0996	–
Німеччина	3,2826	0,8537	3,3889	2,2546	0,0722	0,6382	0,3368	0,0649
Греція	4,5248	0,0424	1,873	2,4899	0,0195	0,1803	0,0184	0,0105
Ісландія	3,2056	1,0966	2,7979	1,5352	0,1153	0,1966	–	0,0917
Словаччина	2,0584	0	2,2758	2,7861	0,0865	0,2576	0,3113	0,0306
Швеція	4,2096	–	1,9348	1,2588	0,1287	0,17	–	0,0143
Швейцарія	4,2349	1,9904	3,6166	0,9376	0	0,651	0,9509	–
США	5,4312	0,9329	5,9267	2,2056	0,4616	1,2185	–	–

Джерело: OECD Health Data 2012 – Frequently Requested Data [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSe.

* Дані за 2012 р. або останні доступні по країні.

Таблиця 13.9

Динаміка приватних витрат населення країн ОЕСР на охорону здоров'я,
% загальних витрат на ці потреби

Країна	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Австралія	19,8	19,3	18,8	18,3	18,3	18,6	18,7	18,0	18,1	18,6	–	32,4
Австрія	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Бельгія	–	–	–	20,0	18,8	18,6	20,5	20,9	20,3	18,9	19,4	24,1
Канада	15,9	15,2	15,2	14,5	14,7	14,6	15,0	14,7	14,6	14,2	14,2	14,4
Чилі	–	–	–	38,9	38,9	39,0	38,0	36,6	36,5	33,8	33,3	51,6
Чехія	9,7	10,2	9,5	10,0	10,4	10,7	11,3	13,2	15,7	14,4	14,9	15,8
Данія	14,7	14,4	14,1	14,0	14,2	14,0	13,8	13,9	13,6	13,2	13,2	14,7
Фінляндія	19,9	19,0	20,1	20,3	21,3	20,4	25,1	21,9	19,7	20,3	18,6	24,6
Франція	22,3	21,8	21,3	19,1	18,8	18,5	19,1	19,3	19,1	18,5	19,2	19,2
Німеччина	7,1	7,2	7,0	6,7	6,6	6,6	6,6	7,0	7,6	7,4	7,3	23,5
Греція	11,4	11,6	11,7	12,1	13,5	13,5	13,7	13,6	13,3	13,0	13,2	33,9
Угорщина	–	–	–	–	–	–	–	–	37,9	36,2	38,4	36,0
Ісландія	26,3	27,7	26,3	25,5	24,9	25,0	24,2	25,4	25,7	25,3	26,2	19,3
Ірландія	18,9	19,0	18,1	17,0	17,4	17,2	16,6	16,0	16,0	16,6	18,2	18,6
Італія	15,3	15,2	14,6	15,5	15,5	16,3	16,2	15,2	15,7	15,6	17,4	22,2
Японія	28,3	29,1	26,8	27,6	27,8	29,2	28,7	29,5	28,3	27,1	–	17,6
Республіка Корея	24,5	22,1	22,4	22,4	21,2	20,5	19,9	20,1	18,5	17,9	17,8	18,3
Мексика	15,4	15,1	15,6	16,4	16,2	15,4	17,0	16,1	15,8	16,0	–	49,7
Нідерланди	41,5	36,3	37,4	38,0	38,3	37,9	35,7	34,7	34,2	32,4	32,1	32,9
Нова Зеландія	11,8	12,5	11,8	12,2	11,6	11,6	11,5	12,2	12,4	11,6	–	17,3
Норвегія	50,9	52,4	53,2	52,9	51,9	51,7	51,3	50,9	49,3	47,8	49,0	16,4
Польща	9,0	8,7	8,0	–	–	–	–	–	–	–	–	29,2
Португалія	15,4	17,0	16,1	–	14,1	14,1	13,8	11,5	11,2	10,6	10,5	35,0
Словаччина	16,7	15,7	15,8	15,5	15,6	15,7	15,4	15,0	–	–	–	29,1
Іспанія	30,0	28,1	25,4	26,4	28,1	26,1	25,6	24,6	22,8	22,7	22,1	27,0
Швеція	24,3	24,1	23,2	23,4	23,4	23,9	25,1	25,5	26,9	25,9	26,0	18,4
Швейцарія	10,6	10,7	10,9	11,7	19,2	22,6	25,9	26,2	25,2	25,6	25,9	36,1
Туреччина	–	–	–	11,9	11,8	12,6	11,8	13,2	12,1	12,4	12,9	27,3
Великобританія	23,6	23,9	23,7	23,0	22,9	22,5	21,3	20,8	20,6	20,1	–	17,2
США	–	16,6	16,2	15,9	16,3	16,7	16,6	16,5	16,4	16,4	16,8	52,2

Джерело: Мировая статистика здравоохранения. – ВОЗ, 2011. – 170 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/EN_WHS2011_Full.pdf.

роботодавців, некомерційних організацій, що обслуговують домогосподарства, – 42,6 %; інших джерел (кошти міжнародних донорських організацій, спрямовані в систему охорони здоров'я України) – лише 0,2 % (табл. 13.10).

Якщо порівняти структуру витрат за організаціями, які здійснюють фінансування, та джерелами надходження коштів, стає зрозумілим, що менш ніж 0,1 % при-

Таблиця 13.10

Динаміка та розподіл загальних витрат на фінансування охорони здоров'я в Україні за джерелами фінансування, *%*

Джерело фінансування	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Державні (включаючи державні фірми)	58,0	59,1	60,4	61,5	57,2	54,7	56,3	55,3	57,2
Приватні фірми й корпорації	2,9	2,8	2,6	3,1	2,7	2,7	2,6	2,5	2,4
Домогосподарства	38,6	37,8	36,7	35,1	39,8	42,4	40,8	41,9	40,2
Донори	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2

Джерело: Національні рахунки охорони здоров'я (НРОЗ) України у 2012 році : стат. бюл. / Держ. служба статистики України. – К., 2014. – С. 8.

ватних витрат на охорону здоров'я зосереджені в оплачуваній фінансовій системі країни й суспільне фінансування функціонує окремо від приватного. У результаті більша частина коштів на рівні домогосподарств витрачається методом прямих виплат (out-of-pocket – "із кишені"). Причому, якщо протягом 2003–2007 рр. спостерігалася тенденція до зменшення обсягу таких виплат, то в 2008–2012 рр. вони становили 40–42 % (у 2007 р. – 34,6 %).

Протягом 2003–2007 рр. частка суспільних ресурсів у фінансуванні охорони здоров'я щороку збільшувалася з 58 % у 2003 р. до 61,5 % у 2007 р. Однак у 2008 р. вона зменшилася до 57,2 %, а в 2009–2012 рр. дорівнювала 55–56 %, залишившись у 2012 р. на рівні 2008 р. Це сталося переважно за рахунок подальшого зниження з майже 16 % у 2008 р. до 14–15 % у 2009–2012 рр. обсягу коштів, що спрямовувалися на охорону здоров'я з державного бюджету (їх максимальний обсяг спостерігався у 2004 р.– 20,2 %). Також варто звернути увагу на незначне зменшення обсягу коштів (з 44,1 % у 2006 р. до 43,3 % у 2012 р. із одноразовим підвищенням за цей період у 2010 р. до 42,5 %) на охорону здоров'я з місцевих бюджетів. Проте в обсязі суспільних ресурсів їхня частка залишалася найбільшою (76 % суспільних ресурсів, або 43 % загального обсягу витрат у 2012 р.) (рис. 13.1).

Упродовж 2003–2007 рр. частка приватних ресурсів у фінансуванні охорони здоров'я поступово зменшувалася – із 41,5 % у 2003 р. до 38,2 % у 2007 р. Протягом наступних чотирьох років ця частка зростала на рівні 44 ±1 %, досягнувши максимуму в 45,1 % у 2009 р. (витрати домогосподарств – 94 %, решта – витрати на охорону здоров'я роботодавців (майже 3 %) і некомерційних організацій, що обслуговують домогосподарства). Загалом частка державних витрат на охорону здоров'я в Україні є нижчою від середньої за країнами Євросоюзу.

На сьогодні в цій сфері є доступ до обмежених ресурсів, які переважно покривають витрати на утримання персоналу та оплату комунальних послуг, при цьому на лікарські засоби, устаткування й модернізацію інфраструктури залишається зовсім мала сума. Із загального обсягу поточних державних витрат на лікарні (загального профілю та спеціалізовані) 79,45 % витрачається на оплату праці, 9,12 – на комунальні платежі, 6,45 – на капітальні видатки та 4,97 % – на інші потреби. Тобто переважна частина державних коштів в Україні направлена на фінансування

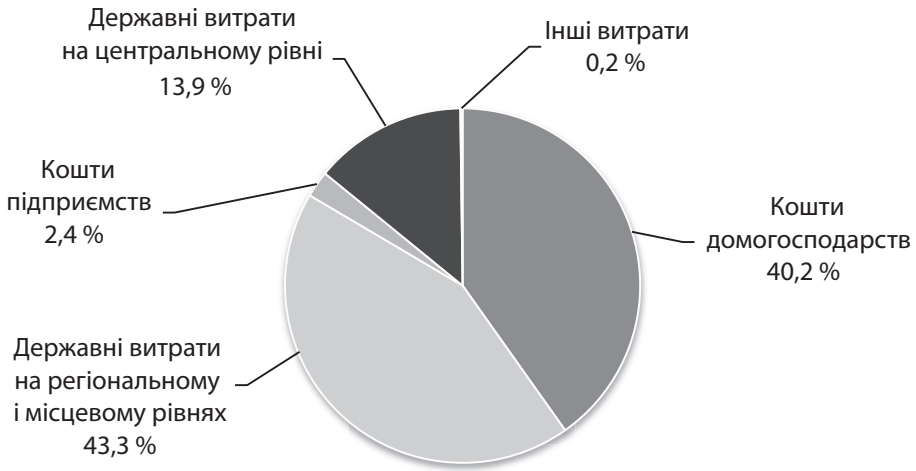


Рис. 13.1. **Структура загальних витрат на охорону здоров'я в Україні за джерелами фінансування у 2012 р.**

Джерело: Національні рахунки охорони здоров'я (НРОЗ) України у 2012 році : стат. бюл. / Держ. служба статистики України. – К., 2014. – С. 9.

персоналу й інфраструктурні/комунальні платежі, котрі здебільшого визначаються характером фінансування сфери охорони здоров'я.

Отже, умова для отримання додаткових коштів – підвищення ефективності використання наявних ресурсів охорони здоров'я. Законодавчі бар'єри, ієрархічний контроль і теперішня система фінансування сприяють збереженню економічно нестійкої системи, що не здатна забезпечити ефективне й високоякісне медичне обслуговування. Фінансування, котре нині застосовується в Україні та базується на структурі "розподіл ресурсів на лікарняне ліжко й на лікаря", має кілька недоліків, а саме: метод планування за лікарняними ліжками та медпрацівниками є нераціональним, застарілим, економічно невигідним, ускладнює контроль використання коштів, а також не відображає фактичних потреб населення в медичних послугах.

Приватні витрати в галузі, що є значними, ускладнюють доступ до медичних послуг та порушують питання його рівності. Поляризація населення істотно впливає на рівень здоров'я. Небезпека виникнення хронічних неінфекційних хвороб у групах із низькими доходами приблизно вдвічі більша, ніж у групах із високими доходами, крім того, витрати незаможних громадян на необхідні медичні послуги не дають їм змоги робити навіть мізерні заощадження.

Занепокоєння викликає й той факт, що впродовж 2003–2012 рр. основні витрати на ліки та інші медичні товари нетривалого використання здійснювалися переважно домогосподарствами (99,6 %), а не лікувально-профілактичними закладами (для порівняння: у розвинутих європейських країнах їхня частка становить від 30 до 60 %). Таким чином, є потреба в розробленні відповідних державних програм і стратегій щодо захисту найуразливіших верств населення.

Разом із тим в Україні останнім часом спостерігається стійке зростання бюджетного фінансування сфери медичного обслуговування. З 2003 по 2013 р. бюджетні витрати підвищилися більш ніж у шість разів (рис. 13.2). При цьому видатки з державного й місцевих бюджетів у загальному обсязі бюджетних видатків зростали нерівномірно (табл. 13.11).

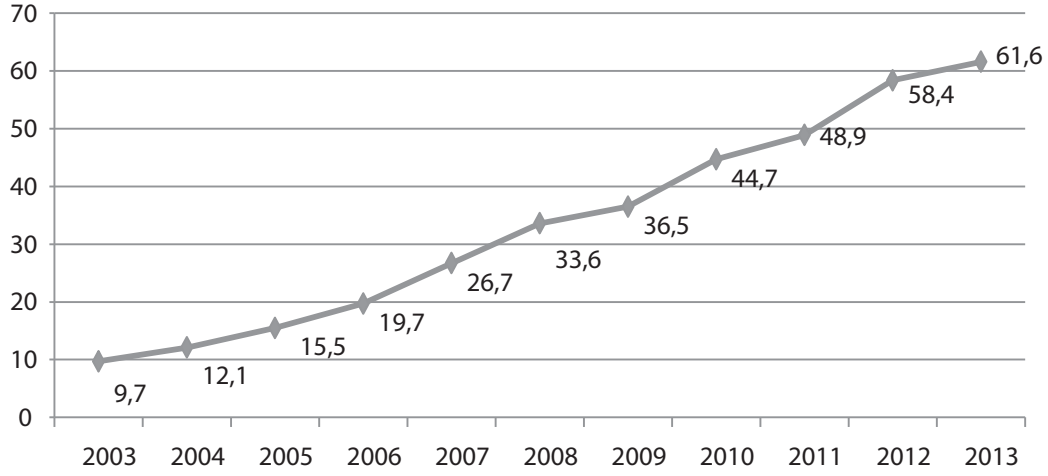


Рис. 13.2. **Динаміка бюджетних витрат на охорону здоров'я,** *млрд грн*

Складено за даними Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://treasury.gov.ua/main/uk/index.

Таблиця 13.11

Динаміка спрямування коштів зведеного бюджету на охорону здоров'я

Рік	Зведений бюджет		Державний бюджет		Місцеві бюджети	
	Обсяг, *млн грн*	Темп зростання, *%*	Обсяг, *млн грн*	Темп зростання, *%*	Обсяг, *млн грн*	Темп зростання, *%*
2003	9 708,2	128,79	2 351,7	148,63	7 356,5	123,52
2004	12 159,4	125,25	3 447,8	146,61	8 711,6	118,42
2005	15 476,5	127,28	3 508,1	101,75	11 968,4	137,38
2006	19 719,9	127,42	4 082,7	116,38	15 637,2	130,65
2007	26 716,6	135,48	6 321,0	154,82	20 395,6	130,43
2008	33 559,9	125,61	7 365,5	116,52	26 194,4	128,43
2009	36 557,9	108,93	7 530,5	102,24	29 027,4	110,82
2010	44 745,4	122,40	8 759,0	116,31	35 986,4	123,97
2011	48 961,6	109,42	10 223,9	116,72	38 737,7	107,65
2012	58 446,0	119,37	11 360,6	111,12	47 085,4	121,55
2013	61 569,5	105,34	12 879,8	113,37	48 689,1	103,41

Складено за даними Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://treasury.gov.ua/main/uk/index.

У 2005, 2006, 2008–2010 та 2013 рр. видатки на охорону здоров'я з державного бюджету зростали повільнішими темпами, ніж видатки місцевих бюджетів (рис. 13.3). Разом із тим за вказаний період частка видатків на цю галузь із державного й місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України майже не змінювалась.

У загальних видатках зведеного бюджету частка видатків на охорону здоров'я зменшилася з 12,5 % у 2002 р. до 10,9 % у 2008 р., а з 2009 р. почала зростати, сягнувши у 2013 р. 12,2 % (табл. 13.12).

За період 2002–2009 рр. показник відношення бюджетних витрат на охорону здоров'я до ВВП у країні коливався в межах 3,3–3,7 %, а в 2013 р. збільшився до 4,1 %. При цьому, за даними Державної служби статистики України, мережа лікувальних закладів із 2003 до 2013 р. скоротилася більш ніж на 20 % – з 3 тис. до 2,4 тис., а кількість лікарняних ліжок у них – з 458 тис. до 404 тис. Водночас число амбулаторно-поліклінічних закладів за вказаний період зросло із 7,6 тис. до 8,3 тис. (табл. 13.13).

Варто зауважити, що бюджетні видатки на охорону здоров'я в розрахунку на одного жителя країни в абсолютному вираженні (2391,7 грн, або 299,3 дол. США у

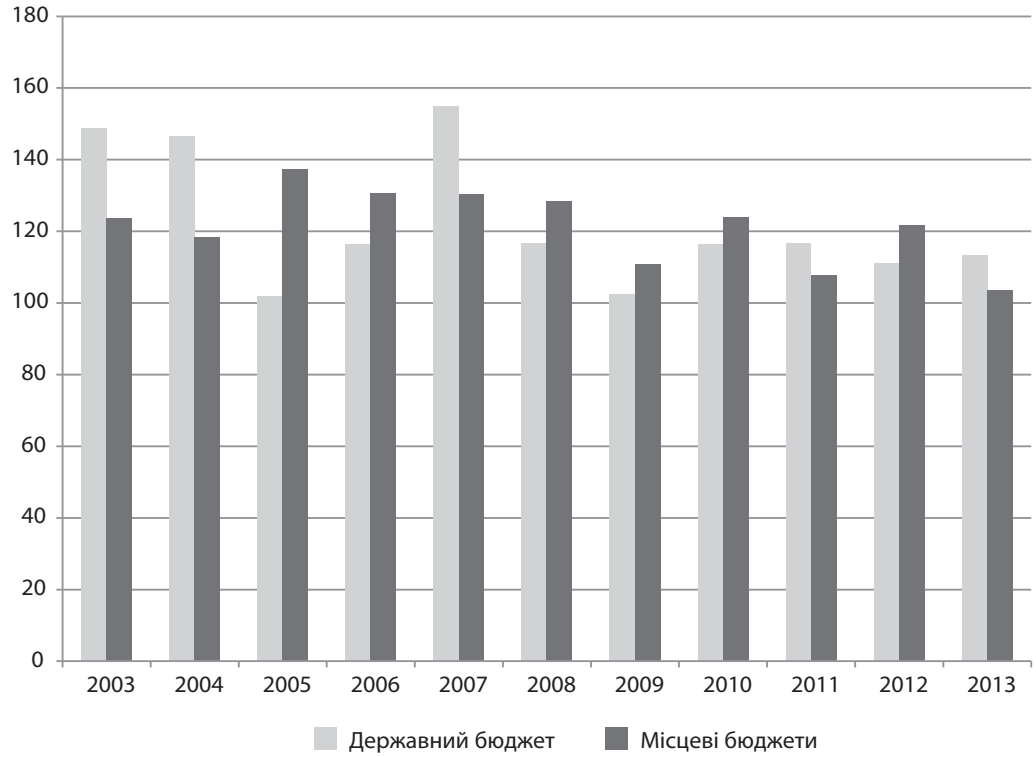


Рис. 13.3. **Динаміка видатків державного й місцевих бюджетів України на охорону здоров'я,** *% до попереднього року*

Складено за даними Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://treasury.gov.ua/main/uk/index.

Таблиця 13.12

Динаміка відношення видатків на охорону здоров'я до ВВП і до загальних видатків бюджету, %

Рік	Частка видатків у ВВП			Частка видатків у бюджет		
	Зведений бюджет	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Зведений бюджет	Державний бюджет	Місцеві бюджети
2002	3,3	0,7	2,6	12,5	4,5	8,0
2003	3,6	0,9	2,7	12,8	5,3	7,5
2004	3,5	1,0	2,5	11,9	5,4	6,5
2005	3,7	0,8	2,9	10,9	3,9	7,0
2006	3,7	0,8	2,9	11,3	4,0	7,3
2007	3,7	0,9	2,8	11,8	4,9	6,9
2008	3,5	0,8	2,7	10,9	4,1	6,8
2009	4,0	0,8	3,2	11,9	4,2	7,7
2010	4,1	0,8	3,3	11,8	2,9	8,9
2011	3,8	0,8	3,0	11,7	3,1	8,6
2012	4,1	0,8	3,3	11,9	2,9	9,0
2013	4,1	0,8	3,1	12,2	2,5	9,6

Складено за даними Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://treasury.gov.ua/main/uk/index.

Таблиця 13.13

Динаміка показників за закладами охорони здоров'я України

Рік	Кількість лікарняних закладів, *тис. од.*	Число лікарняних ліжок, *од.*		Кількість лікарських амбулаторно-поліклінічних закладів, *тис. од.*	Планова ємність амбулаторно-поліклінічних закладів	
		Усього, *тис.*	На 10 тис. осіб		Кількість відвідувань за зміну, *тис.*	На 10 тис. осіб
2003	3,0	458	96,6	7,6	981	206,8
2004	2,9	451	95,7	7,7	987	209,6
2005	2,9	445	95,2	7,8	990	211,7
2006	2,9	444	95,6	7,9	998	214,8
2007	2,8	440	95,2	8,0	992	214,7
2008	2,9	437	95,1	8,8	987	214,8
2009	2,8	431	94,2	8,8	1 000	218,3
2010	2,8	429	94,0	9,0	993	217,7
2011	2,5	412	90,6	8,2	999	219,8
2012	2,4	404	89,1	8,3	1 023	225,4

Складено за даними Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://treasury.gov.ua/main/uk/index.

2012 р.) також мають тенденцію до зростання, хоча є нижчими, ніж у всіх розвинутих країнах світу та більшості країн, які розвиваються. Для порівняння: в середньому по світу цей показник вже у 2010 р. становив 478 дол. США , а в Європі – 1546 дол. США.

Статистичні дані засвідчують важливу роль місцевих бюджетів у збільшенні бюджетних фінансових ресурсів на охорону здоров'я, адже їхня частка у видатках зведеного бюджету є доволі високою – у 2012 р. вона перевищила 80 %.

Рис. 13.4 відображає динаміку спрямування коштів на охорону здоров'я впродовж 2002–2013 рр.

Стосовно видатків державного бюджету, котрі спрямовуються на охорону здоров'я, слід зазначити, що за період 2009–2013 рр. спостерігалася тенденція до їх зростання (рис. 13.5). При цьому з 2008 р. збільшувалася також їхня частка в загальних видатках державного бюджету.

Проведений за функціональною класифікацією видатків аналіз свідчить про те, що у 2013 р. 51,4 % видатків припадало на лікарні та санаторно-курортні заклади, 8,3 – на санітарно-профілактичні й протиепідемічні заходи та заклади, 12,7 – на поліклініки, амбулаторії, швидку та невідкладну медичну допомогу, 25 % – на іншу діяльність у цій сфері (рис. 13.6). Слід підкреслити: хоча у 2012 р. видатки зведеного бюджету на забезпечення діяльності лікарень загального профілю та спеціалізованих лікарень і зросли порівняно з 2011 р. відповідно на 13,9 та 16,1 %, їхня частка в загальних видатках на охорону здоров'я скоротилася відповідно на 2,1 і 0,5 в. п. Окрім того, у видатках зведеного бюджету на цю галузь зменшилася частка видатків на утримання поліклінік загального профілю, пологових будинків, санаторно-курортних закладів.

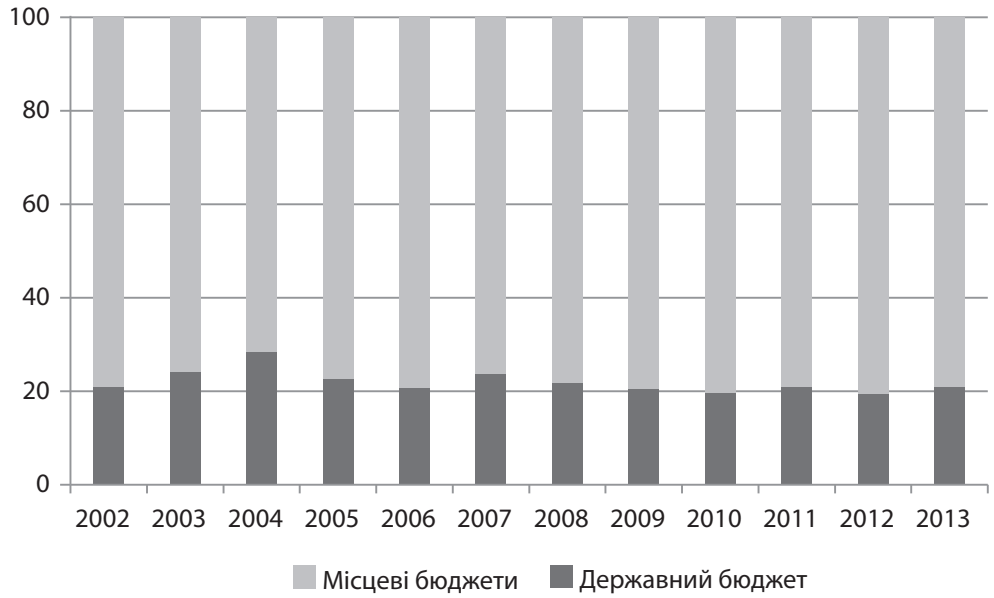


Рис. 13.4. **Динаміка розподілу бюджетних видатків на охорону здоров'я за видами бюджетів,** *%*

Складено за даними Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://treasury.gov.ua/main/uk/index.

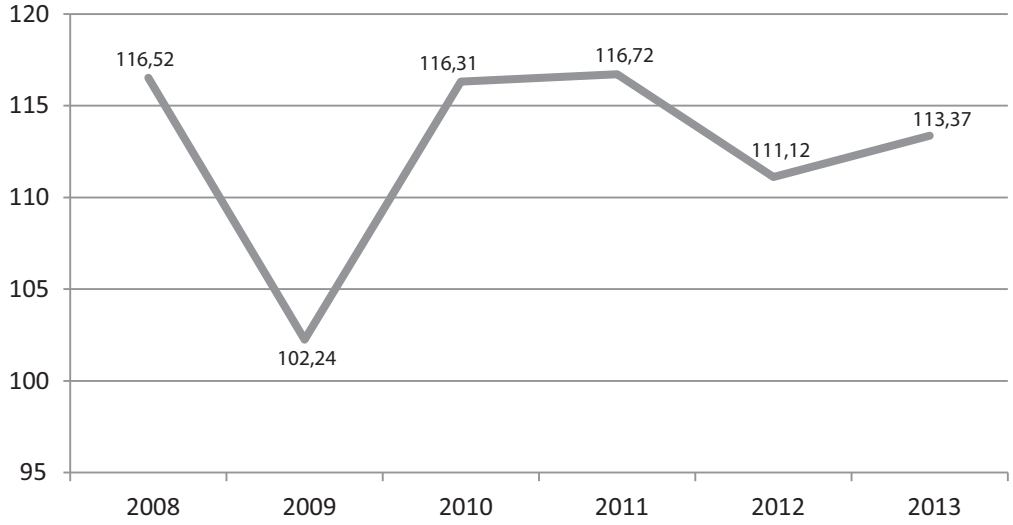


Рис. 13.5. **Динаміка темпів зростання видатків державного бюджету на охорону здоров'я,** *%*

Складено за даними Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://treasury.gov.ua/main/uk/index.

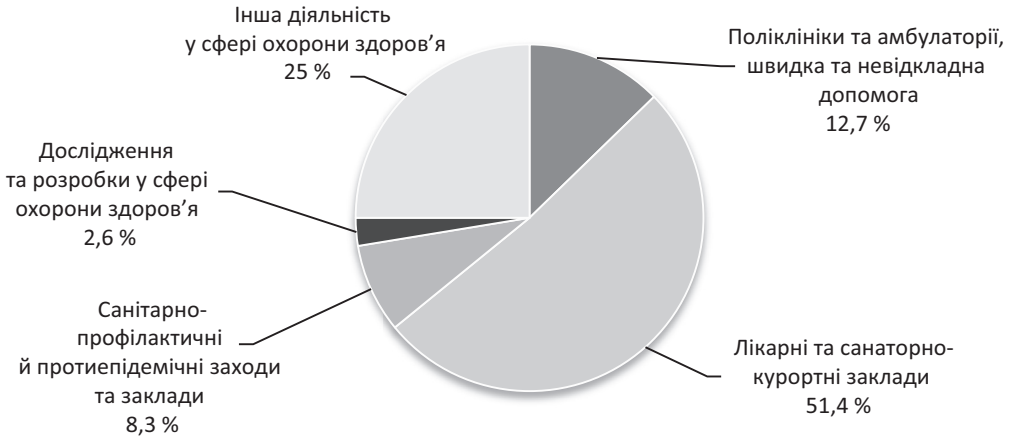


Рис. 13.6. **Структура видатків державного бюджету на охорону здоров'я у 2013 р.**

Джерело: Національні рахунки охорони здоров'я (НРОЗ) України у 2012 році : Статистичний бюлетень / Державна служба статистики України. – К., 2014.

Такі зміни у структурі видатків на охорону здоров'я зведеного бюджету зумовлені відповідними перетвореннями у структурі аналогічних видатків місцевих бюджетів. Протягом 2009–2012 рр. у структурі видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я за функціональною класифікацією частка видатків на забезпечення

діяльності лікарень загального профілю та спеціалізованих лікарень знизилася відповідно на 3,9 і на 1,0 в. п., поліклінік і амбулаторій – на 0,6 в. п.

Отже, в Україні державне фінансування охорони здоров'я має тенденцію до зростання та істотно перевищує приватне. З огляду на необхідність забезпечити стійкість системи, а також такі цінності, як соціальна справедливість у фінансуванні чи рівність доступу до медичного обслуговування, державне фінансування сприяє рентабельності галузі й рівності доступу до цього обслуговування, гарантуючи захист від фінансових ризиків і відокремлюючи виплати від ризику погіршення здоров'я. Крім того, державне фінансування гарантує, що кошти розподіляються відповідно до потреб, тобто залежно від того, де вони принесуть найбільшу користь, а не від платоспроможності. Разом із тим за приватного фінансування покриття ризиків неповне або його немає, виплати зазвичай пов'язані з небезпекою погіршення здоров'я, а набір послуг залежить від платоспроможності. Державне фінансування перевершує приватне також за ефективністю витрачання коштів, що є ключовим питанням у досягненні як економічної, так і фіскальної стійкості. Досвід зарубіжних країн, зокрема США, показав: якщо покладатися переважно на приватне фінансування, це може призвести до надто різкого зростання витрат на охорону здоров'я – через недостатню купівельну спроможність приватних страхових компаній і приватних осіб. У країнах ЄС, котрі орієнтувалися здебільшого на приватне фінансування у формі приватного медичного страхування або високого рівня часткової оплати медичних послуг (Австрії, Бельгії, Франції, Німеччині, Нідерландах), вищою є частка витрат на охорону здоров'я у ВВП.

Це не означає, що фінансування автоматично позбавляє проблем. У країнах, де переважають внески соціального страхування, наявні побоювання, пов'язані з високою вартістю праці й браком коштів унаслідок зростання неформальної економіки та самостійної зайнятості, а також старіння населення й відповідного збільшення частки непрацюючих. Також ускладненим може бути отримання достатньої кількості коштів, якщо є труднощі зі збором податків і страхових внесків. Однак ці проблеми можна розв'язати, наприклад, шляхом розширення дохідної бази, підвищення продуктивності державного сектору, створення соціально-економічних передумов для колективного фінансування. Принципи соціальної справедливості у фінансуванні опиняться під загрозою, якщо медична галузь дедалі більше покладатиметься на споживчі податки, знижуватиметься максимальний розмір внесків, поширюватиметься практика ухилення від сплати податків і внесків. Утім, загалом виграш у рівності доступу до медичної допомоги переважує ці побоювання. У деяких країнах розподіл державних коштів посилив нерівність доступу до медичної допомоги, а закупівля медичних послуг державним сектором взагалі не відбувається, або характеризується низькою якістю, проте випадків, коли приватні страхові компанії мали переваги в цьому плані над державним сектором, зовсім не багато.

При виборі найкращого способу фінансування охорони здоров'я може виникнути питання, який тип фінансування краще відповідає мінливим пріоритетам. Останніми роками зростає потреба в певних медичних послугах (психіатричній допомозі, тривалому догляді та лікуванні хворих на хронічні недуги тощо), а також у комплексних формах медичного обслуговування, яка, найімовірніше, посилюватиметься в міру старіння населення. Найадекватніше реагувати на зміни в попиті

здатне фінансування, котре збільшить покриття ризиків, узгодить і скерує стратегічний розподіл коштів, забезпечить їх достатню кількість, регулюватиме природу попиту та підвищить оперативність реагування медичних установ. На наш погляд, системи, що ґрунтуються на державному фінансуванні, можуть набагато краще вирішити окреслені питання, ніж, наприклад, приватне медичне страхування.

Значним резервом збільшення бюджетних ресурсів на охорону здоров'я мають стати підвищення ефективності використання коштів і посилення державного фінансового контролю.

Як наголошується в доповіді ВООЗ за 2010 р., усі системи охорони здоров'я світу можуть краще використовувати наявні ресурси – шляхом поліпшення практики закупівель, спрощення фінансових і адміністративних процедур тощо. За оцінками ВООЗ, від 20 до 40 % ресурсів охорони здоров'я втрачаються внаслідок неефективного використання.

13.2. МЕДИЧНЕ СТРАХУВАННЯ ЯК ФОРМА ФІНАНСУВАННЯ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ

Із соціально-економічних позицій, медичне страхування є однією з важливих складових національних систем охорони здоров'я. Воно використовується в багатьох країнах для фінансування цих систем у добровільній (приватне страхування) та обов'язковій (соціальне страхування) формах. Обидві форми мають певні переваги, проте обов'язкове медичне страхування ще й забезпечує регулярність накопичення грошових коштів, уможливлюючи планування медичної допомоги.

Медичне страхування – форма соціального захисту інтересів населення в охороні здоров'я, що має на меті гарантування громадянам отримання медичної допомоги при виникненні страхового випадку за рахунок накопичених коштів і фінансування профілактичних заходів. За платної медицини цей вид страхування є інструментом для покриття витрат на таку допомогу, за безкоштовної – додатковим джерелом їх фінансування. Інтересом страхувальника є можливість компенсації витрат на медичне обслуговування за рахунок коштів страховика.

У більшості країн із розвинутою платною охороною здоров'я медичне страхування набуло значного поширення. Його основна мета – максимальна доступність медичних послуг для широких верств населення та, за можливості, повна компенсація витрат страхувальників.

Відповідно до загальносвітових стандартів медичне страхування покриває дві групи ризиків, що виникають у зв'язку із захворюванням[1]:

– витрати на медичні послуги з відновлення здоров'я, реабілітації та догляду;
– втрату трудового доходу у зв'язку з неможливістю здійснення професійної діяльності як під час захворювання, так і після нього в разі настання інвалідності.

Страхування медичних витрат – це страхування збитку та захист стану клієнта від несподіваних витрат.

---

[1] Системы здравоохранения: улучшение деятельности: доклад о состоянии здравоохранения в мире, 2000 г. / ВОЗ. – 258 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/whr/2000/en/whr00_ru.pdf?ua=1.

Соціальне (обов'язкове) медичне страхування є складовою державного соціального страхування та забезпечує всім громадянам можливість отримання медичної й лікарської допомоги за рахунок коштів цього страхування в обсязі та на умовах відповідно до його програм[1].

Згідно з визначенням експертів ВООЗ, фінансування за допомогою соціального медичного страхування – це таке фінансування, котре відповідно до законодавства обов'язково покриває витрати на медичну допомогу за посередництва офіційно встановленого стороннього платника; джерелом коштів є внески або премії, розмір яких не пов'язаний із рівнем ризиків та котрі відокремлені від інших обов'язкових (законодавчо затверджених) податків чи зборів[2].

Основними ознаками соціального медичного страхування є[3]:

– зв'язок розміру внесків із величиною доходів згідно зі змінними або однаковими ставками;
– обов'язковість для всього чи більшості населення;
– розподіл обов'язків зі сплати внеску між наймачем і найнятим працівником або іншим агентом;
– єдиний фонд чи декілька фондів;
– призначене членство або вибір страховика;
– верхній і нижній пороги доходів для платників.

Світовий досвід упровадження систем соціального медичного страхування засвідчує застосування різноманітних фінансових інструментів та наявність істотних відмінностей.

Рівень фінансування охорони здоров'я за рахунок коштів соціального обов'язкового медичного страхування в країнах ОЕСР характеризується даними табл. 13.14.

Аналіз наведених даних показує, що: обов'язкова форма медичного страхування використовується зазвичай у тих країнах, де велике значення має державна охорона здоров'я. Вибір форми медичного страхування залежить від особливостей розвитку цієї сфери та країни загалом. Принцип фінансування за рахунок обов'язкового медичного страхування домінує (понад 50 % – частка державних витрат у загальних витратах на охорону здоров'я, а також більш ніж 50 % – частка витрат соціального медичного страхування в загальних витратах на охорону здоров'я) в таких членах ОЕСР, як Австрія (58,6 %), Бельгія (88,3), Люксембург (77,2), Нідерланди (88,3), Німеччина (88,3), Франція (93,4), Швейцарія (72,2), Японія (78,7 %)[4].

---

[1] *Мак-Ки М.* Здравоохранение и расширение Европейского Союза / М. Мак-Ки, Л. Мак-Лехос, Э. Нолте ; Европейская обсерватория по системам здравоохранения ВОЗ. – Копенгаген : ЕРБ ВОЗ, 2006. – 293 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.euro.who.int/PubRequest?language=Russian.

[2] Финансирование здравоохранения: альтернативы для Европы / Э. Моссиалос, А. Диксон, Ж. Фигерас, Д. Кутцин ; пер. с англ. – М. : Весь мир, 2004. – 352 с.

[3] *Мак-Ки М.* Здравоохранение и расширение Европейского Союза / М. Мак-Ки, Л. Мак-Лехос, Э. Нолте ; Европейская обсерватория по системам здравоохранения ВОЗ. – Копенгаген : ЕРБ ВОЗ, 2006. – 293 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.euro.who.int/PubRequest?language=Russian.

[4] Global Health Observatory (GHO) / World Health Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/gho/en/index.html.

Таблиця 13.14

Тенденції фінансування охорони здоров'я за рахунок витрат соціального обов'язкового медичного страхування в країнах ОЕСР, *% загальних державних витрат на цю галузь*

Країна	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Австралія	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Австрія	55,7	55,9	58,0	57,7	58,5	58,8	58,1	59,1	58,7	59,5	59,2	59,1	58,6	58,6	57,5	53,6	53,6	53,6
Бельгія	75,4	76,8	76,6	79,5	78,7	79,0	80,0	82,4	88,8	94,8	82,4	81,6	88,3	88,3	85,3	86,0	86,2	86,2
Канада	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8	2,0	2,0	1,9	2,1	2,1	2,0	2,1	2,0	2,0	1,9	1,9	2,0	2,0
Чехія	83,8	87,7	89,5	90,2	89,4	89,5	90,6	89,9	88,0	89,3	90,2	89,5	90,3	90,3	90,2	90,2	92,3	92,3
Данія	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Фінляндія	17,3	17,9	18,4	19,0	19,6	19,5	19,6	19,8	20,1	20,4	19,9	19,7	19,5	19,5	19,7	20,4	19,0	19,0
Франція	94,2	94,1	94,1	94,3	94,4	94,3	94,3	94,0	93,7	93,7	93,8	93,6	93,4	93,4	92,2	92,4	92,3	92,3
Німеччина	82,5	84,3	86,5	87,0	87,3	87,3	87,2	87,3	87,3	87,2	87,6	88,0	88,3	88,3	88,3	88,5	88,6	88,6
Угорщина	80,0	82,4	82,8	83,4	83,8	83,9	83,3	81,3	82,0	84,2	84,4	84,7	82,5	82,5	83,7	84,5	83,7	82,2
Ісландія	34,9	35,7	30,7	33,1	31,5	33,4	31,4	32,1	32,4	33,8	33,4	33,5	32,7	32,7	35,2	35,8	36,1	40,0
Ірландія	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	1,2	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	1,0	0,8	0,8	0,9	0,5	0,5	0,5
Італія	0,4	0,4	0,4	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Японія	81,7	82,4	82,0	80,9	81,2	80,9	80,4	80,5	76,7	76,8	77,7	78,7	78,7	78,7	87,5	87,6	87,6	87,6
Республіка Корея	79,3	79,1	78,8	80,2	78,2	79,5	81,4	80,6	81,1	80,4	78,0	77,4	77,7	76,8	76,9	77,5	78,9	79,5
Люксембург	83,4	84,3	86,0	82,7	93,1	82,6	78,9	86,0	81,6	80,8	78,5	77,3	77,2	77,2	80,5	80,5	80,5	80,5
Мексика	79,3	76,5	72,9	72,4	69,1	67,6	66,7	66,0	66,9	67,3	62,0	60,2	58,9	55,2	54,6	55,4	55,7	55,1
Нідерланди	93,6	93,7	93,6	93,9	93,8	93,9	93,8	93,8	96,4	96,3	94,7	94,9	93,4	93,3	90,4	90,5	90,5	90,9
Нова Зеландія	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9,7	10,6	10,9	11,6	11,6	11,7	10,1	9,4	9,4
Норвегія	17,0	17,0	17,5	17,2	16,5	17,1	17,2	18,2	18,0	18,5	16,5	15,2	14,3	13,5	13,2	13,2	12,2	13,2
Польща	0	0	0	0	83,5	82,6	83,8	86,2	86,0	82,5	83,6	83,9	82,7	82,7	86,1	86,2	85,4	85,4
Португалія	7,2	6,6	6,7	7,7	7,1	1,3	1,3	1,3	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	2,0	1,9	1,9	2,2
Словаччина	96,3	96,9	96,7	96,6	94,2	86,5	82,3	81,1	87,9	86,3	87,7	89,5	89,9	89,9	89,7	89,9	89,6	89,6
Іспанія	23,6	20,1	13,4	11,8	9,4	9,6	9,2	7,4	7,4	7,5	7,2	7,3	7,0	7,0	6,0	6,1	6,3	6,3
Швеція	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Швейцарія	70,2	70,7	71,8	72,5	72,3	72,8	70,6	69,2	69,5	71,0	71,9	72,6	72,2	72,2	70,5	71,0	70,8	70,8
Туреччина	33,7	29,6	38,8	50,6	53,0	55,5	50,5	52,8	54,6	54,8	52,8	53,8	50,3	50,3	57,0	57,0	57,0	57,0
Великобританія	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
США	78,3	78,9	79,3	78,8	78,8	79,2	79,4	79,4	84,1	84,9	85,0	85,4	85,3	85,6	88,8	86,0	87,3	86,8

Джерело: Global Health Observatory (GHO) / World Health Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/gho/en/index.html.

У 2008 р. найбільшу частку у фінансуванні охорони здоров'я кошти соціального обов'язкового медичного страхування становили у Франції, Нідерландах, Словаччині (рис. 13.7). У країнах із переважно бюджетною моделлю фінансування цієї галузі соціальне страхування не набуло значного розвитку (Великобританія, Швеція, Австралія) і використовується як додаткове (Нова Зеландія, Норвегія, Фінляндія та ін.).

Рис. 13.7. **Вплив обов'язкового медичного страхування на фінансування системи охорони здоров'я в країнах ОЕСР у 2008 р.**

Складено за даними: Global Health Observatory (GHO) / World Health Organization. – 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/gho/en/index.html.

Тенденція до збільшення частки соціального медичного страхування за аналізований період властива Бельгії (із 75,4 % у 1995 р. до 88,3 % у 2008 р.), Чехії (з 83,8 до 90,3 %), Німеччині (з 82 до 88,3 %). Несуттєво ця частка зменшилася у Люксембурзі (з 83,4 до 77,2 %), а істотно – в Мексиці (з 79,3 до 55,2 %).

У країнах Центральної та Східної Європи найвища частка у фінансуванні системи охорони здоров'я обов'язкового медичного страхування спостерігалася в Чехії (90,3 %), Угорщині (82,5), Польщі (82,7), Словаччині (89,9 %)[1].

Системи соціального медичного страхування найбільше поширені у країнах Європи (49,5 %) та західної частини Тихого океану (63 %), а також у країнах із рівнем доходу, вищим за середній (41,8 %) (табл. 13.15). Проте частка фінансування в цих регіонах, та й у світі загалом, має тенденцію до зменшення.

[1] Европейская база данных "Здоровье для всех" (2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.euro.who.int/ru/what-we-do/data-and-evidence/databases/european-health-for-all-database-hfa-db2.

Таблиця 13.15

Динаміка витрат на соціальне медичне страхування у світі, *% загальних витрат на охорону здоров'я*

Ознака класифікації країн	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
За географічними регіонами ВООЗ																	
Європейський регіон	50,4	50,4	51,3	52,8	52,5	51,8	52	51,2	50,6	50,3	50	49,7	59,8	50,1	50,5	51,3	51,4
Американський регіон	67,4	67,6	67	66,8	67,2	67,6	67,9	71,9	72,4	72,3	72,3	71,9	71,9	72,6	72,8	71,8	73,3
Південно-Східна Азія	11,8	13,4	13,7	13,8	13,6	14,2	13,7	14	14,1	15,3	15,5	14,7	14,6	15,5	15,2	13,6	12,2
Східне Середземномор'я	19,6	20,9	21,8	20,2	20,2	21,4	22,7	23,3	23,4	23,3	25,3	24,3	26,4	22,3	23,9	23,3	23,3
Західна частина Тихого океану	69,5	68,2	66,8	66,1	68,1	68,3	67,7	66,8	67,3	67,3	67,4	68,6	69,8	67,9	68,1	69,1	69,5
У середньому в світі	58,4	58,2	58,1	58,5	58,9	58,8	58,9	60,1	60,2	60	59,8	59,7	60	59,9	60,5	60,6	61,1
У країнах за рівнем доходу																	
Вищий за середній	39,9	42	43,1	43	43,2	42,6	42,7	43,6	43,9	43,2	44,2	45,9	48	48,4	48,5	50,3	50,2
Нижчий за середній	11,8	13,4	14,1	14,7	15	15	15,4	14,6	14,7	15,6	16,5	16	16,3	16,8	17,3	16,2	15,1

Джерело: Global Health Observatory (GHO) / World Health Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/gho/en/index.html.

Отже, кожна країна пристосовує класичні моделі фінансування охорони здоров'я до тенденцій і особливостей її соціально-економічного розвитку, прагнучи забезпечити стабільне й достатнє джерело фінансування.

Утім, високий рівень економічного розвитку не завжди є передумовою ефективного функціонування системи охорони здоров'я та повного охоплення населення. Країни зі схожим рівнем витрат можуть мати дуже різні результати, що великою мірою пояснюється державною політикою організації й фінансування системи охорони здоров'я.

Німеччина, наприклад, визнала, що старіння населення призводить до зменшення частки працездатних осіб, обмежуючи можливості фінансування системи за рахунок традиційних джерел – страхових внесків. Тому уряд країни спрямував додаткові бюджетні кошти на фінансування системи охорони здоров'я.

Проведемо порівняльний аналіз реалізації механізмів фінансування системи охорони здоров'я за допомогою соціального медичного страхування в Австрії, Бельгії, Люксембурзі, Нідерландах, Німеччині, Франції та Швейцарії (табл. 13.16).

1. *Обов'язковість соціального медичного страхування.* Незважаючи на тривалий період упровадження соціального медичного страхування в розглянутих країнах, населення загалом було охоплене у Швейцарії в 1996 р., Бельгії в 1998 р., Франції у 2000 р. Винятком є система загального страхування (AWBZ), запроваджена в Нідерландах Актом про виняткові медичні витрати 1968 р. Цей акт стосується довгострокового догляду та програм профілактики хвороб. У Нідерландах особи з високими доходами виключаються із системи соціального медичного страхування; в Німеччині їм дозволено вибирати між соціальним і приватним медичним страхуванням. У Люксембурзі й Австрії соціальним медичним страхуванням охоплено майже все населення, проте 1–3 % громадян залишаються незастрахованими; переважно це заможні жителі країни[1].

У Німеччині з 2009 р. запроваджено обов'язкове соціальне медичне страхування для всіх громадян, проте на сьогодні за офіційними даними ним охоплено тільки 88 % населення[2]. У Нідерландах для гострих випадків передбачено чіткий розподіл за рівнем доходів: особи з низькими й середніми доходами охоплюються обов'язковою схемою – Актом про медичні фонди (ZFW), тоді як особи з найвищим рівнем доходів – приватним медичним страхуванням; вибір між двома системами не можливий. Акт про медичні фонди також встановлює граничний рівень доходу для осіб, молодших і старших від 65 років.

Страхування всіх осіб необов'язково здійснюється за однією схемою. Так, у Бельгії для 88 % населення діє дворівнева система "загального режиму" (з повним пакетом медичної допомоги), а для 12 % – система "режиму для тих, хто працює не за наймом" (із пакетом, що покриває тільки найбільші ризики).

2. *Організаційний механізм фондів соціального медичного страхування.* У деяких країнах діє декілька медичних фондів, проте можливості вибору між ними

[1] Финансирование здравоохранения: альтернативы для Европы / Э. Моссиалос, А. Диксон, Ж. Фигерас, Д. Кутцин ; пер. с англ. – М. : Весь мир, 2004. – 352с.

[2] Здоровье и системы здравоохранения : доклад о состоянии здравоохранения в Европе, 2009 г. – Копенгаген : ЕРБ ВОЗ, 2009. – 218 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/117186/E93103R.pdf.

Таблиця 13.16

Характеристика систем соціального медичного страхування в деяких країнах Західної Європи

Показник	Австрія	Бельгія	Франція	Німеччина	Люксембург	Нідерланди	Швейцарія
Охоплення соціальним медичним страхуванням, *% населення*	99	99–100	100	88	97–99	100 – за схемою AWBZ, 64 – за схемою ZFW	100
Витрати соціального медичного страхування, *% загальних витрат на охорону здоров'я*	58,6	88,3	93,4	88,3	77,2	93,4	72,2
Кількість фондів медичного страхування, *од.*	24	Близько 100 (всі, крім двох, об'єднано в п'ять організацій взаємодопомоги)	19	420 (у семи асоціаціях)	9	30	109
Частка застрахованих із вибором фонду, *%*	0	≈ 99	0	≈ 96	0	100	100
Тип ставки внеску	Варіює залежно від професії	Єдина	Єдина	Базова єдина	Єдина	Єдина	–
Наявність обмеження на дохід, що підлягає оподаткуванню	+	–	–	+	+	+	–
Інші особисті внески до фондів медичного страхування	–	Плюс номінальна подушна премія (варіює залежно від фонду)	Загальний соціальний внесок + внесок із погашення соціального боргу	–	–	Плюс подушна премія (варіює залежно від фонду)	Тільки подушна премія

Закінчення табл. 13.16

Показник	Австрія	Бельгія	Франція	Німеччина	Люксембург	Нідерланди	Швейцарія
Суб'єкт встановлення внесків	Уряд	Уряд	Уряд	Окремі фонди	Об'єднання медичних фондів	Уряд	Окремі фонди або страховики
Суб'єкт інкасування внесків	Окремі фонди	Національне управління соціального страхування	Місцеві урядові агентства переводять Центральному агентству з установ соціального страхування	Окремі фонди	Об'єднання медичних фондів	Фонд AWBZ/ ZFW, керований Радою з медичного страхування	Окремі фонди або страховики
Механізм формування фінансових пулів або розподілу фінансових ризиків між фондами	Немає, але в разі дефіциту фонди можуть подати заяву про переведення коштів із інших фондів	Переважно пайова участь у витратах; обмежений проспективний розподіл по фондах	Субсидії з великих фондів та урядові субсидії малим фондам	Механізм компенсації з урахуванням структури ризиків на федеральному рівні	Пайова участь у витратах	Переважно пайова участь у витратах; обмежений проспективний розподіл по фондах	Компенсація з урахуванням структури ризиків на рівні кантонів
Наявність фінансування соціального медичного страхування з податкових надходжень та частка доходів фондів	Практично немає за винятком фермерських фондів, *% усіх доходів*	35–40 %	До 8 % плюс спеціальні адресні медичні податки	Практично немає за винятком фермерських фондів, *% усіх доходів*	До 40 %	Менш ніж 1 % для AWBZ, 25 % для ZFW	Непрямі субсидії фондам і страхувальникам

Джерело: Финансирование систем здравоохранения. Путь к всеобщему охвату населения медико-санитарной помощью : доклад о состоянии здравоохранения в мире, 2010 г. – Женева : ВОЗ, 2010. – 129 с.

обмежені, оскільки громадяни приписані до певних фондів за місцем проживання або роботи. В інших країнах такі можливості ширші, що стимулює конкуренцію, але водночас може спричинити труднощі, пов'язані із забезпеченням рівного доступу до послуг для всього населення[1].

Вивчення досвіду запровадження соціального медичного страхування в досліджуваних країнах дає змогу виокремити основні типи організації фондів соціального медичного страхування[2]:

– єдиний фонд для всього населення країни;
– декілька єдиних фондів, кожен із яких обслуговує все населення певної частини країни;
– фонди, що обслуговують населення однієї частини країни, але не конкурують між собою;
– кілька конкуруючих фондів.

У Австрії, Люксембурзі та Франції кількість неконкуруючих фондів порівняно невелика, в Люксембурзі та Франції фонди формуються за професійним, а в Австрії – за географічним принципом. Так, у Люксембурзі діють дев'ять фондів соціального медичного страхування: для працівників фізичної праці; "білих комірців" приватного сектору; осіб, котрі обслуговують власні підприємства (працюють не за наймом); працівників аграрного сектору; державних службовців; державних службовців місцевих органів влади; працівників фізичної праці приватної компанії ARBED; "білих комірців" компанії ARBED; співробітників Люксембурзької залізниці[3].

У Бельгії налічується близько 100 фондів медичного страхування, організованих за релігійним і політичним принципами. Усі фонди, за винятком Допоміжного та Бельгійського залізничного, входять до християнської, вільної та професійної, ліберальної, нейтральної й соціалістичної асоціацій. У Нідерландах число фондів у результаті злиття скоротилося від 53 до 30, тож між ними виникла конкуренція. У Швейцарії медичні фонди та приватні страхові компанії надають обов'язкове медичне страхування (компанії можуть отримувати прибуток лише від додаткового добровільного приватного страхування).

Сьогодні більшість страхувальників у Німеччині можуть вибрати собі фонд; лише фермери, шахтарі й моряки приписані до відповідних фондів у обов'язковому порядку. У Бельгії застраховані особи (за винятком працівників залізниці) традиційно можуть вибирати між різними фондами, проте в Австрії, Люксембурзі та Франції вони не мають такої можливості. Якщо страхувальники вільні вибирати між фондами та переходити з одного в інший, влада повинна встановити мінімальний інтервал між переходами[4].

---

[1] Системы здравоохранения: улучшение деятельности : доклад о состоянии здравоохранения в мире, 2000 г. / ВОЗ. – 258 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/whr/2000/en/whr00_ru.pdf?ua=1.

[2] Финансирование здравоохранения: альтернативы для Европы / Э. Моссиалос, А. Диксон, Ж. Фигерас, Д. Кутцин ; пер. с англ. – М. : Весь мир, 2004. – 352 с.

[3] *Салтман Р. Б.* Реформы системы здравоохранения в Европе. Анализ современных стратегий / Р. Б. Салтман, Дж. Фигейрас ; пер. с. англ. – М. : ГЭОТАР-Медиа, 2000. – 432 с.

[4] Implementing health financing reform: Lessons from countries in transition / Ed. by J. Kutzin, C. Cashin, M. Jakab // WHO on behalf of the European Observatory on Health Systems and

У більшості країн фонди медичного соціального обов'язкового страхування здійснюють управління самостійно, однак ставку внесків затверджує уряд або парламент. Наприклад, у Франції про ставки внесків домовляються уряд, представники найманих працівників, роботодавців та організації соціального забезпечення, проте останнє слово належить уряду. У Нідерландах Колегія з медичного страхування, що керує центральними фондами ZFW і AWBZ, рекомендує прийняти ставки внесків наступного року міністерству охорони здоров'я, соціального забезпечення та спорту, котре потім самостійно визначає їхні остаточні розміри. Тільки в Німеччині й Люксембурзі повноваження щодо визначення ставок внесків делегуються органам самоврядування, чиї рішення підлягають схваленню з боку уряду. У Німеччині це окремі фонди, а в Люксембурзі – Об'єднання медичних фондів. У Швейцарії страховики встановлюють власні премії (розраховані на підставі суспільних ризиків, за територіальним принципом) під наглядом Федеральної служби соціального страхування. У всіх країнах уряд щороку запроваджує обмеження внесків, зважаючи на зміну розміру зарплат. У Бельгії та Нідерландах фонди соціального медичного страхування визначають власні премії в розрахунку на одну особу. У Нідерландах розміри премій у зв'язку з конкуренцією відрізняються, тоді як у Бельгії вони зазвичай однакові.

3. *Розмір внесків та їх обмеження.* Ключові особливості механізму фінансування охорони здоров'я з фондів соціального медичного страхування такі: розмір внесків визначається платоспроможністю, а система забезпечує транспарентність схеми та руху коштів від тих, хто сплачує внески, до фонду й далі до постачальників послуг.

Розмір внесків здебільшого визначається величиною зарплат; у всіх країнах (за винятком Швейцарії) частина внеску робиться наймачем, а решта – найманим працівником. Разом із тим аналіз моделей фінансування за допомогою соціального медичного страхування показує, що є важливі відмінності у сплаті внесків[1]: частка роботодавця й частка працівника; наявність обмежень внеску; можливість додаткових внесків, не пов'язаних із зарплатою.

Ставки внесків для всіх застрахованих осіб (незалежно від фонду та статусу членства у фонді) однакові в Бельгії, Люксембурзі, Нідерландах і Франції. В Австрії ставки варіюють залежно від статусу зайнятості, при цьому ставки для осіб із одним статусом у різних фондах однакові. У Німеччині ставки відрізняються залежно від фонду, але не статусу зайнятості.

В Австрії, Бельгії, Німеччині й Люксембурзі роботодавець і найманий працівник сплачують приблизно по половині внеску. У Франції на роботодавців тривалий час припадало 70 %; частка найманих працівників знизилася до 6 % на користь адресного податку на охорону здоров'я. У Нідерландах роботодавці покривають основну частку внесків за схемою ZFW та нічого не платять за схемою AWBZ; загалом їхня частка за обома схемами дорівнює 35 %.

Policies. – 2010. – 425 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uhcforward.org/sites/uhcforward.org/files/E94240.pdf.

[1] Implementing health financing reform: Lessons from countries in transition / Ed. by J. Kutzin, C. Cashin, M. Jakab // WHO on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies. – 2010. – 425 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uhcforward.org/sites/uhcforward.org/files/E94240.pdf.

Розмір внесків обмежується в Австрії, Німеччині, Люксембурзі та Нідерландах. У Бельгії, Нідерландах і Франції, крім внесків, обсяг яких визначений величиною зарплат, передбачені додаткові внески. У Бельгії та Нідерландах кожна застрахована особа сплачує встановлену, не зумовлену розміром доходу, премію понад обов'язковий внесок. У Бельгії такі премії є незначними; в Нідерландах вони стягуються не тільки з членів медичних фондів, а й із тих, хто залежить від них матеріально.

У Франції частка працівника в страховому внеску замінена загальним соціальним внеском, розмір котрого також не залежить від зарплати; додатково на найманого працівника покладається оплата соціального боргу. Встановлення таких додаткових премій мотивується по-різному: у Франції – потребою у стримуванні витрат і збільшенні фінансової бази фондів, а в Нідерландах – необхідністю запровадити елемент цінової конкуренції між фондами[1].

У будь-якій системі соціального медичного страхування частина населення не може робити прямі внески, а окремі особи потребують урядової підтримки. Фінансування для цих людей через відповідний фонд може підвищити ризики, а також гарантувати, що послуги для всіх будуть на одному рівні, крім того, зменшується небезпека отримання бідними послуг нижчої якості.

Зокрема, в досліджуваних країнах внесок залежить від зарплати та встановленого розміру внесків для осіб, які її не отримують. Здебільшого пенсіонери сплачують ту саму частку своєї пенсії, що й наймані працівники від зарплати (у Швейцарії – ту саму премію). У Німеччині й Люксембурзі ця сума розподіляється між пенсіонером і державним пенсійним фондом (котрий заміщає роботодавця), тоді як у Нідерландах пенсіонер вносить усю суму особисто. У Бельгії пенсіонери сплачують лише частку найманого працівника. Оскільки в Австрії пенсіонери сплачують стільки, скільки в середньому застраховані працівники, пенсійні фонди доплачують дві третини їхнього внеску.

4. *Інкасація внесків, об'єднання та розподіл ризиків між фондами соціального медичного страхування*. Фонди соціального медичного страхування інкасують внески в Австрії, Німеччині та Швейцарії. Інкасувати внески можуть також асоціації фондів (Люксембург) або урядові агентства. У Бельгії кошти вносяться безпосередньо на рахунок Національної служби соціального страхування (RSZ/ONSS), яка перерозподіляє їх урядовим агентствам, відповідальним за управління різними секторами соціального забезпечення (безробітні, пенсіонери та ін.). У Франції внески соціального медичного страхування й допомоги багатодітним сім'ям інкасуються місцевими урядовими агентствами. Кошти надходять Центральному агентству із соціального медичного страхування, котре розподіляє їх різним організаціям та їхнім філіям[2].

Розвиток соціального медичного страхування в досліджуваних країнах засвідчив наявність проблем пулінгу (об'єднання) ризиків та перерозподілу фінансових коштів між окремими фондами. У Бельгії й Нідерландах до середини 1990-х років

---

[1] Регулирование предпринимательской деятельности в системах здравоохранения европейских стран / под. ред. Р. Б. Салтмана, Р. Буссе, Э. Моссиалоса; пер. с англ. – М. : Весь мир, 2002. – 272 с.

[2] Финансирование здравоохранения: альтернативы для Европы / Э. Моссиалос, А. Диксон, Ж. Фигерас, Д. Кутцин ; пер. с англ. – М. : Весь мир, 2004. – 352 с.

пулінг внесків у загальнонаціональному масштабі проводився з фактично об'єднаним витрачанням коштів (ретроспективний розподіл за фондами згідно з реальним обсягом витрат). Реформи зумовили поступове впровадження проспективного методу розподілу коштів за фондами, за якого їх обсяг на одну особу розраховується залежно від ступеня ризику. Люксембурзьке Об'єднання медичних фондів безпосередньо покриває витрати на послуги, котрі надаються на контрактних засадах (лікування в стаціонарі тощо), ретроспективний підхід використовується тільки стосовно послуг, що оплачуються хворим (наприклад, послуги лікарів). У Франції діє як компенсаційна схема (серед місцевих фондів медичного страхування), так і схема підтримки певних менших фондів (котрі об'єднують осіб із низькими доходами) з боку Національного медичного фонду, а також шляхом фінансування з податкових надходжень.

Забезпечення справедливої фінансової бази в країнах, де внески інкасуються окремими фондами, є доволі складним завданням, що можна пояснити двома причинами. По-перше, кошти не лише повинні розподілятися відповідно до визначених критеріїв, а й потребують перерозподілу; гроші, необхідні для компенсації одного медичного фонду, слід брати з іншого. Проте порівняно багаті фонди воліють визначати внески, котрі інкасуються, як свою власність, що призводить до політичної напруженості в суспільстві. По-друге, перерозподіл має враховувати не тільки фактори "потреби", а й відмінності у фінансових базах фондів медичного страхування. Незважаючи на те, що збір доходів і об'єднання ризиків є двома різними функціями, використовувані для їх реалізації організаційні форми схожі[1].

Таким чином, механізми компенсації відповідно до структури ризиків активно дискутуються в Німеччині та Швейцарії. У цих країнах усі витрати, потрібні для покриття одноманітного кошика пільг і допомоги (понад 90 % усіх доходів), підлягають пулінгу й перерозподілу. У Німеччині Федеральна служба страхування відшкодовує втрати відповідно до структури ризиків, а в Швейцарії Об'єднана організація страховиків забезпечує обов'язкове медичне страхування. В Австрії немає офіційного механізму розподілу коштів, проте окремі фонди медичного страхування, опинившись у скрутному становищі, можуть звертатися до Асоціації фондів соціального страхування за фінансовою допомогою з інших фондів.

5. *Роль податків у фінансуванні охорони здоров'я в країнах із соціальним медичним страхуванням.* Зауважимо, що в досліджуваних країнах фінансування охорони здоров'я за рахунок коштів обов'язкового медичного страхування є переважним, проте не єдиним способом.

Міжнародна статистика за джерелами фінансування охорони здоров'я часто не уточнює, чи входять платежі, фінансовані з податків, до соціального медичного страхування, у структуру витрат через оподаткування, чи вони визначаються як витрати такого страхування. Так, у Австрії та Швейцарії значна частина лікування в стаціонарі фінансується безпосередньо через податки; відповідно соціальне медичне страхування покриває порівняно невелику частку витрат. У інших країнах, наприклад Нідерландах, фонди соціального медичного страхування фінансують лише лікування в

[1] Implementing health financing reform. Lessons from countries in transition / Ed. by J. Kutzin, C. Cashin, M. Jakab // WHO on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies. – 2010. – 425 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uhcforward.org/sites/uhcforward.org/files/E94240.pdf.

стаціонарі, отримуючи чималі субсидії із системи загального оподаткування. Субсидії з податків вагомі також у Бельгії й Люксембурзі. Водночас у Австрії й Німеччині фонди, за винятком фермерських, не отримують податкових субсидій. У Франції застосовується змішаний підхід: прямі податкові субсидії порівняно невеликі та надаються тільки тим фондам, члени яких мають низькі доходи або високі потреби, наприклад фермерським; разом із тим фондам дозволено істотно збільшувати дефіцит, котрий раніше покривався державою, а нині оплачується у вигляді спеціального внеску за повернення соціального боргу. Завдяки цьому механізму фінансування соціального медичного страхування ретроспективно може перетворитися на податкове фінансування[1].

Для аналізу впливу податків на фінансування охорони здоров'я в країнах, що використовують як базову модель соціального медичного страхування, слід порівняти дві величини: частку доходів соціального медичного страхування за рахунок внесків та загальних витрат на охорону здоров'я, що покриваються соціальним медичним страхуванням. За оцінками, серед західноєвропейських країн тільки в Німеччині й Нідерландах понад 60 % усіх витрат на охорону здоров'я покривається з внесків, розмір яких визначається величиною зарплати[2]. До 1997 р. лідером за цим показником була Франція, проте після переходу до ширшої бази фінансування він знизився й тепер становить менш ніж 60 %. У Австрії та Люксембурзі частка таких внесків у фінансування охорони здоров'я трохи менша за 50 %, а в Бельгії – нижча від 40 %. Аналіз джерел фінансування дає змогу кваліфікувати бельгійську систему як змішану.

Соціальне обов'язкове медичне страхування у країнах Центрально-Східної Європи та СНД

Країни пострадянського простору до початку 1990-х років фінансували системи охорони здоров'я за рахунок бюджетних коштів (модель Семашка). Нині в чистому вигляді ця модель не застосовується в жодній країні. Деякі країни трансформували її в модель Бісмарка, решта запровадила соціальне обов'язкове медичне страхування (модель Беверіджа). На думку експертів ВООЗ, головними причинами переходу до страхової медицини є[3]:

– недостатнє фінансування охорони здоров'я;
– збільшення числа осіб, які потребують медичної допомоги (до 60 %) за "безкоштовної" охорони здоров'я;
– зростання обсягу й вартості медичних послуг паралельно зі збільшенням кількості лікарів;

---

[1] Здоровье и системы здравоохранения : доклад о состоянии здравоохранения в Европе, 2009 г.: – Копенгаген : ЕРБ ВОЗ, 2009. – 218 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/117186/E93103R.pdf.

[2] Финансирование здравоохранения: альтернативы для Европы / Э. Моссиалос, А. Диксон, Ж. Фигерас, Д. Кутцин ; пер. с англ. – М. : Весь мир, 2004. – 352 с.

[3] Первичная медико-санитарная помощь. Сегодня актуальнее, чем когда-либо : доклад о состоянии здравоохранения в мире, 2008 г. – Женева : ВОЗ, 2008. – 152 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/ru/development/surveys/docs/whr2008.pdf.

– дефіцит кваліфікованої медичної допомоги;
– посилення тінізації економіки в медицині;
– надцентралізація та монополізація фінансування й управління системою охорони здоров'я.

Країни, що фінансують системи охорони здоров'я на засадах соціального обов'язкового медичного страхування, можна умовно поділити на три групи. Перша група охоплює країни, де, незважаючи на спад темпів економічного розвитку, зберігся високий рівень фінансування. Зокрема, до неї входять Чехія та Угорщина, котрі сформували системи соціального обов'язкового медичного страхування. Реформи фінансування охорони здоров'я в цих країнах проводилися поступово й послідовно, тож доступність і якість медичних послуг не знизилися. Перехід до цієї моделі потребував розв'язання низки проблем, у тому числі інституційних, які виникли при впровадженні моделі соціального страхування, що передбачає створення напівнезалежних квазідержавних організацій. Доводилося вибирати між соціальним страхуванням на конкурентних засадах і за системою єдиного платника, між національною й децентралізованою системами збору доходів і формування пулу закупівель. Квазідержавні структури мали отримати управлінські функції та нести відповідальність.

Країни другої групи (Албанія, Естонія, Литва й Росія) впроваджували обов'язкове медичне страхування в період загальносистемної економічної кризи, котра проявилася в зниженні темпів виробництва, рівня доходів населення. Зазначені фактори негативно вплинули на ступінь охоплення населення, доступність і якість медичних послуг.

Із країн СНД систему обов'язкового медичного страхування в тій чи іншій формі запровадили тільки Грузія, Киргизстан, Молдова, Литва, Естонія, Казахстан, який згодом відмовився від неї. Тенденції фінансування охорони здоров'я за рахунок коштів соціального обов'язкового медичного страхування в країнах СНД простежуються в табл. 13.17 та на рис. 13.8. Наприклад, найбільшу частку у фінансуванні обов'язкове медичне страхування становило в Литві (81,3 %) та Естонії (84,7 %).

Організаційні заходи, спрямовані на реформування систем охорони здоров'я, впроваджувалися в зазначених країнах СНД фрагментарно. Тож ключовою проблемою стало подолання фрагментарності державного механізму формування й розподілу коштів у системі охорони здоров'я. Водночас платежі готівкою – як офіційні, так і неофіційні – почали приносити більші прибутки, ніж у країнах першої групи; паралельно, незважаючи на законодавчі гарантії загального покриття медичних витрат, відбувалася ерозія державного фінансування та соціальної справедливості.

У середньому за всіма групами країн, де соціальне медичне страхування є провідним механізмом фінансування, ставки внесків для найманих працівників дорівнюють близько 13 %, а в державах, де воно є додатковим джерелом доходів, – 2–4 %. У більшості країн ставка внесків ділиться навпіл між роботодавцями й працівниками. Вона залежить від таких чинників, як вартість пакета пільг і медичної допомоги, чисельність охопленого населення, рівень перерозподілу коштів безробітним та іншим вразливим верствам населення, а також наявність інших джерел фінансування.

Таблиця 13.17

Динаміка витрат соціального обов'язкового медичного страхування в країнах СНД,
% загальних державних витрат на охорону здоров'я

Країна	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Вірменія	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Азербайджан	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Білорусія	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Грузія	37,0	20,5	48,9	35,3	48,6	44,3	43,2	46,3	64,1	62,8	45,5	51,3	60	66,8	82,5	78,7	68,8	68,8
Казахстан	0	13,7	28,1	19,4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Киргизстан	0	0	0,5	2,9	5,8	10,0	10,1	11,9	13,4	19,9	16,6	62,5	59,9	61,6	62,9	60,6	64,1	64,1
Латвія	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Литва	17,2	19,0	15,6	89,9	89,8	88,3	84,3	76,7	74,6	87,2	86,3	84,5	81,3	81,2	83,6	83,6	84,9	84,9
Естонія	86,3	85,5	76,3	84,2	83,2	88,2	86,1	86,0	84,9	86,5	86,3	84,8	84,7	84,7	86,7	86,4	86,4	86,4
Молдова	0	0	0	0	0	0	0	0	1,2	70,2	75,6	75,0	67,6	65,1	86,3	88,1	84,9	84,9
Росія	34,5	35,7	30,7	36,5	35,8	40,3	39,5	40,5	39,6	39,4	42,0	42,3	38,7	38,7	44,8	44,6	47,1	47,1
Таджикистан	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Туркменістан	0	6,0	5,2	6,4	7,4	6,6	6,8	6,8	6,5	7,3	9,1	8,8	8,8	10,4	6,5	6,5	6,5	6,5
Україна	0	0	0	0	0	0	0	0	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,8	0,5	0,5	0,6	0,6
Узбекистан	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Джерело: Global Health Observatory (GHO) / World Health Organization. – 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/gho/en/index.html.

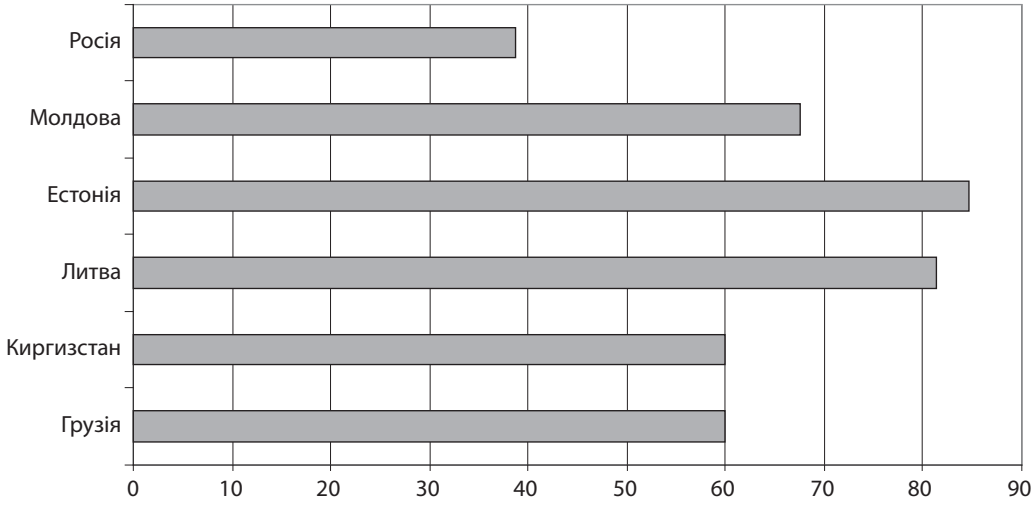


Рис. 13.8. **Витрати соціального обов'язкового медичного страхування в країнах СНД,** *% загальних витрат на охорону здоров'я*

Складено за даними Global Health Observatory (GHO) / World Health Organization. – 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/gho/en/index.html.

Більшість країн Центральної та Східної Європи і СНД зберегли успадковані законодавчі гарантії вільного доступу до медичних послуг. Проте на практиці країни із системами соціального страхування ввели в дію закони, які пов'язують активний статус платника з правом набути членства у фонді соціального медичного страхування. Країни першої групи надають повний пакет пільг та медичної допомоги, та лише в Чехії оприлюднюються його складові й вичерпний перелік послуг, що підлягають покриттю з державних джерел фінансування. В інших країнах передбачене мінімальне покриття в таких сферах, як стоматологія, косметична хірургія й нелікувальні послуги, зокрема перебування в санаторіях і будинках відпочинку, а також різні форми домашнього догляду. Наприклад, в Угорщині, Польщі та Чехії з пакета вилучені недорогі послуги частого користування – стоматологія, ліки, окуляри, слухові апарати й суміжні. Оскільки підсумкове зниження рівня фінансового захисту незначне, громадськість сприймає ці заходи як необхідну плату за перехід до ринкової економіки. Разом із тим такі заходи, як вилучення дорогих лікувальних послуг рідкісного користування та встановлення системи пріоритетів, котра ґрунтується на співвідношенні вартості й ефективності, спричинили потужну протидію з боку громадськості й лікарів та майже не застосовувалися[1].

[1] *Мак-Ки М.* Здравоохранение и расширение Европейского Союза / М. Мак-Ки, Л. Мак-Лехос, Э. Нолте ; Европейская обсерватория по системам здравоохранения ВОЗ. – Копенгаген : ЕРБ ВОЗ, 2006. – 293 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.euro.who.int/PubRequest?language=Russian.

У Росії, попри впровадження обов'язкового медичного страхування ще в 1993 р., сьогодні частка цих витрат у фінансуванні системи охорони здоров'я становить лише 38,7 %, решта коштів надходить переважно з бюджету.

Перехідна модель бюджетного кошторисно-страхового фінансування охорони здоров'я, що склалася в Росії, характеризується високою витратністю. На відміну від європейської, російська модель організації й фінансування охорони здоров'я ігнорує той факт, що виробник медичних послуг у ній працює на засадах цивільно-правових відносин як їх самостійний суб'єкт (інститут індивідуального ліцензування практикуючих лікарів та ін.), а не на основі адміністративного розподілу повноважень[1].

Неповні реформи у сфері фінансування охорони здоров'я можуть призвести до більшої фрагментації потоків коштів, котрі спрямовуються до установ, конфлікту між стимулами та стати на заваді комплексному наданню послуг. У Росії запровадження обов'язкового медичного страхування спричинило вагоме об'єднання ризиків, які підвищують імовірність посилення солідарності. Водночас розподіл цих коштів у межах системи через конкуруючих страховиків нерідко супроводжується прямим переказом державних коштів із місцевого бюджету установам охорони здоров'я, а не замінює його. Таким чином, реформа має незавершений характер і зберігається високий рівень фрагментації[2].

Із метою досягнення цілей системи охорони здоров'я у сфері розподілу фінансових ризиків за умови, що вихідною точкою є система конкуруючих страховиків (Чехія, Росія), необхідно вжити заходів, спрямованих на розширення масштабів об'єднання ризиків та надання компенсації страховикам за різний рівень ризиків їхніх клієнтів.

У Албанії з пакета соціального страхування фінансуються первинна допомога та медикаменти, тоді як спеціалізоване амбулаторне й стаціонарне лікування оплачується з центрального бюджету. У Киргизстані соціальне медичне страхування покривало тільки витрати на медикаменти в лікарнях, але останнім часом оплачуються також витрати на деякі медикаменти поза лікарнями. У Грузії соціальним медичним страхуванням спочатку покривалися тільки дев'ять програм, обраних центральним урядом у зв'язку з їхніми економічністю й епідеміологічною значущістю. Згодом перелік програм було розширено до 28 позицій – не так з огляду на фактичні потреби, як із політичних міркувань[3].

Більшість країн прийняла принцип нормування послуг без чіткого визначення їх номенклатури та диференційованого контролю витрат. У цих країнах ухвалення

---

[1] Российское здравоохранение: как выйти из кризиса: доклад Гос. ун-та Высшей школы экономики / А. Г. Вишневский, Я. И. Кузьминов, В. И. Шевский и др. – М. : ИД ГУ-ВШЭ, 2006. – 35 с.

[2] Здравоохранение в регионах Российской Федерации: механизмы финансирования и управления / отв. ред. С. В. Шишкин. – 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.socpol.ru/publications/#health2006.

[3] *Мак-Ки М.* Здравоохранение и расширение Европейского Союза / М. Мак-Ки, Л. Мак-Лехос, Э. Нолте ; Европейская обсерватория по системам здравоохранения ВОЗ. – Копенгаген : ЕРБ ВОЗ, 2006. – 293 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.euro.who.int/PubRequest?language=Russian.

рішень щодо нормування фактично передане постачальникам. Високий попит із боку населення надав їм необґрунтовану можливість знизити рівень послуг (дефіцит ліків, зношення устаткування, знецінення основного капіталу, зниження санітарно-гігієнічних стандартів). У таких умовах нормування послуг відбувається найчастіше залежно від здатності й готовності хворих платити за ці послуги, зокрема неофіційно.

Короткий огляд упровадження обов'язкового медичного страхування в країнах Центральної та Східної Європи і СНД дає змогу зробити попередні висновки. У державах із доволі високим рівнем доходів соціальне медичне страхування є ефективнішим інструментом мобілізації коштів для фінансування охорони здоров'я, ніж у тих, де нижчі доходи, менші інституційні можливості та невисокий офіційний рівень зайнятості.

Без потужного стратегічного забезпечення соціальне медичне страхування не може автоматично асоціюватися з поліпшенням контролю витрат та підвищенням адміністративної ефективності; немає даних і на користь того, що його запровадження безпосередньо впливає на результативність лікування або якість послуг. Зміна джерела фінансування тісно пов'язана зі справедливістю; якщо влада допускає неконтрольоване зростання платежів готівкою як основного джерела доходів для фінансування медичних послуг, фінансовий захист погіршується; крім того, соціальне медичне страхування часто є регресивнішим, ніж загальне оподаткування. Передача функції збору доходів від центральної бюрократичної ієрархії до квазідержавних агентств спричинила напруженість між інстанціями, що контролюють діяльність системи охорони здоров'я. Однією з ключових проблем є адміністративна ефективність розподілу та збору внесків соціального медичного страхування.

У країнах, де створені фонди соціального медичного страхування, новим агентствам нерідко надаються широкі повноваження з ухвалення рішень щодо кадрового забезпечення, управління фінансами, збору доходів та навіть розміру внесків і складу кошику, що покривається за страховим полісом. Тому нові агентства досить часто вступають у конфлікт із міністерствами фінансів, які опікуються контролем внесків і витрат, особливо в умовах фінансово-економічної кризи. Напруженість виникає й у відносинах із міністерствами охорони здоров'я, зацікавленими в збереженні загального контролю політики в цій сфері. Лише в небагатьох країнах вдалося забезпечити належний баланс між завданнями страхових агентств, що реалізують свої права на ухвалення рішень, та провідними міністерствами, котрі прагнуть зберегти контроль над сферами діяльності, переданими цим агентствам.

Розроблення стратегії реформування системи охорони здоров'я потребує оптимального поєднання джерел доходів із метою збору достатнього обсягу коштів, а також виконання низки завдань щодо забезпечення прогресивності фінансування системи охорони здоров'я, справедливості та впливу цієї системи на доступ до медичного страхування й медичних послуг.

Прогресивність системи фінансування системи охорони здоров'я визначається співвідношенням розміру доходу особи та сплаченої частки її доходу.

Система охорони здоров'я може бути[1]:
– прогресивною (чим заможніша людина, тим вищу частку власного доходу вона сплачує);
– пропорційною (заможні й бідні сплачують однакову частку власних доходів);
– регресивною (що заможніша особа, то менша сплачувана нею частка доходу).

Фінансування системи охорони здоров'я на засадах загального оподаткування є прогресивною системою, проте залежить від поєднання непрямих і прямих податків, а також від кількості податкових інтервалів. Непрямі податки здебільшого регресивні, оскільки особи з низькими доходами витрачають на споживання вищу частку власних доходів.

Соціальне медичне страхування зазвичай є пропорційною системою. Наявність обмежень і оподаткування доходів зборами зумовлює дещо регресивний характер такого страхування. За обумовленої розміром доходів можливості вибору між соціальним медичним страхуванням та іншими формами (як у Німеччині й Нідерландах) фінансування стає регресивнішим.

Добровільне медичне страхування з преміями, розмір котрих розраховується відповідно до індивідуальних ризиків, є регресивним. Групові премії менш регресивні, а в межах фірми – пропорційні. Премії територіального медичного страхування пропорційні в межах певного географічного регіону. Зборам із користувачів властива висока регресивність, проте її можна зменшити завдяки знижкам для осіб із невеликими доходами.

Справедливість фінансування системи охорони здоров'я в горизонтальній площині

Справедливість у горизонтальній площині визначає умови, за яких особи з одним рівнем доходів сплачують однакові внески з метою фінансування системи охорони здоров'я. Поряд із прогресивністю цей аспект дає уявлення про те, наскільки справедливим є фінансування охорони здоров'я загалом. Кожний метод збору доходів може призвести до послаблення "горизонтальної" справедливості, зокрема[2]:
– при податковому фінансуванні охорони здоров'я – через відмінності в рівні місцевих податків або диференційоване ставлення до податків на доходи й витрати;
– у системі соціального медичного страхування – внаслідок розбіжностей між ставками внесків до різних фондів;
– за добровільного медичного страхування, якщо розмір індивідуальних премій варіює залежно від рівня ризиків, величина групових премій – від фірми (наприклад, від кількості працівників одного роботодавця), а розмір премій

[1] Финансирование здравоохранения: альтернативы для Европы / Э. Моссиалос, А. Диксон, Ж. Фигерас, Д. Кутцин ; пер. с англ. – М. : Весь мир, 2004. – 352 с.

[2] Implementing health financing reform. Lessons from countries in transition / Ed. by J. Kutzin, C. Cashin, M. Jakab // WHO on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies. – 2010. – 425 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uhcforward.org/sites/uhcforward.org/files/E94240.pdf.

територіального медичного страхування – від рівня ризиків громади, котра проживає на цій території;
– у разі зборів із користувачів, коли немає знижок для представників уразливих верств населення, наприклад пенсіонерів або хронічних хворих.

Перерозподіл коштів пов'язаний із загальним розподілом витрат і прибутків системи серед різних майнових категорій населення. Звісно, система охорони здоров'я – це лише один із доступних механізмів, які дають змогу додатково перерозподіляти кошти. Виокремити перерозподільний ефект, що досягається завдяки цій системі, із загального контексту державної політики складно. Оскільки система охорони здоров'я зазвичай отримує вигоди у формі здоров'я населення, то їхній фінансовий еквівалент встановити непросто. Проте варто порівняти два типи справедливості: 1) у контексті фінансування системи охорони здоров'я; 2) із позиції доступу до медичних послуг. Зокрема, ситуація, за котрої значний додатковий прибуток може бути одержаний завдяки менш прогресивній системі збору коштів, а структура державних витрат надмірно сприяє категоріям населення з низькими доходами, загалом вигідніша для небагатих людей – на відміну від ситуації, коли система збору доходів доволі прогресивна, але розміри доходів не надто великі, а структура державних витрат не така сприятлива.

Вплив системи фінансування охорони здоров'я на доступ до медичного страхування та медичних послуг

Проблема справедливого доступу до медичного страхування й медичних послуг може аналізуватися у двох аспектах: хто має доступ (визначається за критеріями надання членства в системі) та які вигоди цей доступ забезпечує (визначається встановленим переліком пільг). Справедливим доступ можна вважати, якщо доступність послуг не залежить від спроможності хворого заплатити за них безпосередньо на місці їх надання[1].

Покриття витрат із податкових надходжень зазвичай зумовлюється громадянством та (або) фактом проживання в країні, тому має загальний характер. Покриття витрат із фондів соціального медичного страхування пов'язане переважно зі статусом страхових внесків, отже, є частковим. Разом із тим у Європі соціальне медичне страхування охоплює дедалі більше людей; наразі воно не торкнулося тільки окремих, невеликих груп населення. У деяких країнах членство в системі соціального медичного страхування також зумовлюється громадянством та (або) фактом проживання, що до певної міри ускладнює справедливий доступ. Ті, хто не має права на членство в системі соціального медичного страхування, не завжди можуть вдатися до приватного страхування через фінансовий бар'єр (у Нідерландах ця проблема розв'язується завдяки гарантованому субсидуванню полісів приватного медичного страхування).

---

[1] *Сурке М.* Инвестиции в здоровье: ключевое условие успешного экономического развития стран Восточной Европы и Центральной Азии / М. Сурке, Л. Рокко, М. Мак-Ки ; Европейская обсерватория по системам здравоохранения ВОЗ. – Копенгаген : ЕРБ ВОЗ, 2008. – 309 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.euro.who.int/PubRequest?language=Russian.

В Україні активно розробляються організаційно-економічні механізми реформування системи охорони здоров'я, у тому числі такі, що базуються на впровадженні соціального обов'язкового медичного страхування. Зокрема, в оприлюдненому Міністерством охорони здоров'я України у 2014 р. проекті Концепції побудови нової національної системи охорони здоров'я України її метою визначено впровадження обов'язкового медичного страхування[1]. Важливість виконання поставлених у цьому проекті завдань зумовлює потребу в пошуку адекватних механізмів формування й імплементації, які ґрунтуються на вивченні зарубіжного досвіду.

Багаторічна практика доводить високу ефективність різних моделей і систем обов'язкового медичного страхування. Докорінні зміни системи фінансування охорони здоров'я в Україні при впровадженні цього страхування можуть стати підґрунтям для підвищення фінансової стабільності системи охорони здоров'я, доступності медичної допомоги та якості медичних послуг. Переміщення частини населення із системи державного фінансування охорони здоров'я в систему обов'язкового медичного страхування може сприяти формуванню нових пріоритетів розвитку галузі за рахунок перерозподілу фондів[2].

Аналіз світового досвіду фінансування охорони здоров'я на основі обов'язкового медичного страхування дає змогу визначити альтернативні варіанти та ознаки його впровадження в Україні:

1) обов'язкове медичне страхування може бути основним чи додатковим видом фінансування системи охорони здоров'я;
2) альтернативними видами організації фондів обов'язкового медичного страхування є: єдиний фонд для всього населення країни; декілька єдиних фондів, кожен із яких обслуговує все населення певного регіону; фонди, що обслуговують населення одного регіону, але не конкурують між собою; декілька конкуруючих фондів, котрі можуть бути державними (квазідержавними) або приватними установами;
3) розмір і порядок визначення внеску до фондів обов'язкового медичного страхування: а) однакові ставки внесків для всього населення; б) частки роботодавця та працівника; в) обмеження внесків (за категоріями платників, регіонами тощо); г) наявність додаткових внесків, не пов'язаних із оплатою праці.

З огляду на комплексний порівняльний аналіз реформ, спрямованих на впровадження обов'язкового медичного страхування в різних країнах, постає декілька методологічних питань[3]:

– потенціал і межі використання досвіду інших країн: визначення системи передумов, за яких стає можливим перенести певні організаційно-економічні заходи з арсеналу реформ одних країн у практику інших;

---

[1] Про схвалення Концепції побудови нової національної системи охорони здоров'я України : проект розпорядження Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20140618_0.html.

[2] *Normand C. H.* Social Health Insurance : A Guidbook for Planning / C. H. Normand, A. Weber. – Copenhagen : WHO, 1994. – 136 p.

[3] *Садовничий В. А.* От традиций к инновациям: реформы здравоохранения в современном мире / В. А. Садовничий, Н. С. Григорьева, Т. В. Чубарова. – М. : Экономика, 2012. – 286 с.

– системні зміни, спричинені впровадженням обов'язкового медичного страхування: охоплюють підсистему фінансування охорони здоров'я, надання медичних послуг та забезпечення гарантій якісної медичної допомоги;
– сучасні реформи у сфері охорони здоров'я є реформами "третього рівня", що переважно спрямовані на досягнення соціальних результатів шляхом удосконалення функціонування, зокрема, суміжних секторів економіки й соціальної сфери країни загалом.

Вивчення досвіду показало, що обов'язкова форма медичного страхування використовується здебільшого в країнах, де велике значення мають державне фінансування та організація охорони здоров'я. Вибір цієї форми залежить від національної специфіки. Кожна держава пристосовує моделі фінансування охорони здоров'я до тенденцій і особливостей свого соціально-економічного розвитку. Як свідчить аналіз тенденцій, будь-яка країна повинна мати стабільне й достатнє джерело фінансування. Найефективнішими системами обов'язкового медичного страхування визнані механізми, впроваджені у Франції та Німеччині. Однак і ці системи зазнають впливу фінансових, демографічних та інших соціальних ризиків. Зокрема, світова фінансово-економічна криза призвела до зниження рівня їхньої фінансової стабільності та унеможливила реагування на нові соціально-медичні потреби суспільства, що актуалізувало необхідність упровадження додаткових адресних податкових механізмів, обмеження доступу громадян до окремих медичних і немедичних послуг для усунення диспропорцій між потребами й економічним потенціалом системи охорони здоров'я.

В Україні активізувався пошук інструментів і методів запровадження обов'язкового медичного страхування, зокрема запропоновано до розгляду 13 законопроектів, які його стосувалися[1]. Утім, ці документи не забезпечують комплексного формування умов та методів функціонування системи обов'язкового медичного страхування, а також не дають змоги однозначно встановити його основоположні принципи, а саме: визначити страховика, перелік послуг, котрі фінансуватимуться за рахунок коштів із системи обов'язкового медичного страхування, функції та організаційно-економічні механізми основного страховика, перелік осіб, які будуть включені до такої програми, розмір і базу внесків на обов'язкове медичне страхування. В окремих законопроектах обґрунтовується доцільність розширення впливу й частки приватного медичного страхування у фінансуванні системи охорони здоров'я загалом.

Провідні експерти ВООЗ у своїх дослідженнях звертають увагу на те, що запропонованим заходам щодо створення страхової моделі фінансування системи охорони здоров'я України можуть бути властиві такі потенційні виклики[2]: фор-

[1] *Козьменко С. М.* Аналіз законодавчих ініціатив щодо обов'язкового медичного страхування в Україні / С. М. Козьменко, І. О. Охріменко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://insurance.uabs.edu.ua/uk/biblioteka/statti/289-analiz-zakonodavchykh-initsiatyv-shchodo-obov-iazkovoho-medychnoho-strakhuvannia-v-ukraini.html.

[2] Implementing health financing reform. Lessons from countries in transition / Ed. by J. Kutzin, C. Cashin, M. Jakab // WHO on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies. – 2010. – 425 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uhcforward.org/sites/uhcforward.org/files/E94240.pdf.

мування нових рамкових обмежень доступності різних видів медичної допомоги для окремих верств (груп) населення; виявлення додаткових передумов ускладнення планування в коротко- й середньостроковому періодах, а також довгострокового прогнозування обсягу фінансування; відсутність економічної зацікавленості медичних працівників у поліпшенні здоров'я пацієнтів; брак стимулів до ефективного використання фінансових ресурсів (пацієнтам можуть надаватися непотрібні послуги); відсутність економічного взаємозв'язку різних етапів медичної допомоги (первинного, вторинного й третинного рівнів); імовірність високих затрат страховиків і надавачів медичних послуг на обробку інформації про надані послуги, непрозорість цього механізму.

Інституційні й соціально-економічні передумови впровадження обов'язкового медичного страхування передбачають обґрунтований аналіз досвіду в цій сфері країн Центральної та Східної Європи. Основними причинами переходу цих країн до страхової медицини стали[1]:

– недостатнє фінансування охорони здоров'я;
– збільшення (до 60 %) кількості осіб, які потребують медичної допомоги, за переважання бюджетної системи охорони здоров'я;
– зростання обсягу й вартості медичних послуг разом зі збільшенням чисельності лікарів;
– дефіцит кваліфікованої медичної допомоги;
– підвищення рівня тінізації економіки в медичній галузі;
– надмірні централізація та монополізація фінансування й управління системою охорони здоров'я.

Розкриті особливості впровадження обов'язкового медичного страхування вказують на необхідність збереження в Україні переважно державної медицини. Кризові тенденції соціально-економічного розвитку знижують організаційний потенціал упровадження страхової моделі. Обов'язковому соціальному та приватному медичному страхуванню може бути відведена роль суто допоміжних механізмів фінансування.

Перш ніж розпочинати реформування системи охорони здоров'я в Україні, змінювати модель її фінансування та переглядати роль у цьому механізмі держави й приватного сектору, доцільно врахувати світовий досвід проведення таких реформ. Так, для впровадження обов'язкового медичного страхування потрібно ретельно продумати підготовчий етап завдяки реалізації узгодженої системи заходів, що включатиме:

– створення для громадян України єдиного державного фонду соціального обов'язкового медичного страхування з територіальними відділеннями;
– розроблення й запуск системи персоніфікованого обліку надання медичної допомоги, використання бази даних для планування системи організації та оплати медичних послуг і єдиного реєстру застрахованих осіб як важливої передумови впровадження системи обов'язкового медичного страхування та виключення подвійного страхування й фінансування;

[1] Финансирование здравоохранения: альтернативы для Европы / Э. Моссиалос, А. Диксон, Ж. Фигерас, Д. Кутцин ; пер. с англ. – М. : Весь мир, 2004. – 352 с.

– формування прогресивної системи ставок внесків до фонду обов'язкового медичного страхування та визначення зв'язку їхнього розміру з доходами платників, а також їхньої нижньої межі для вразливих верств населення, за котрих внески сплачуватиме держава (пенсіонерів, інвалідів та ін.);
– розподіл ставок внесків до обов'язкового фонду медичного страхування між роботодавцем і працівником;
– створення й реалізацію системи розподілу ризиків між державою, роботодавцями, страховими організаціями та одержувачами медичної допомоги;
– розроблення й запуск механізму "страхування з метою забезпечення ліками";
– стимулювання розвитку приватного медичного страхування для забезпечення припливу до системи охорони здоров'я додаткових коштів, не допускаючи заміщення безкоштовної медичної допомоги населенню платною;
– сприяння заміщенню неформальних платежів у системі охорони здоров'я формальними (легальними);
– поступове перенесення платних медичних послуг із бюджетних до приватних медичних установ;
– розроблення й упровадження механізмів об'єднання коштів для окремих верств громадян, що сплачуватимуться в межах обов'язкового (за умови його ухвалення) і приватного медичного страхування (з метою унеможливлення подвійного покриття страхуванням та фінансуванням);
– створення для окремих верств населення особистих депозитних рахунків на медичну допомогу з механізмами пайової участі держави.

Універсальність охоплення медичними послугами не буде порушена, якщо держава покриватиме (в разі впровадження обов'язкового медичного страхування) медичні витрати людей, котрі не в змозі робити відрахування.

Разом із тим, оскільки в Україні існують фінансові, територіальні і структурні бар'єри доступу до медичної допомоги, доцільно розробити та запровадити фінансові й організаційні механізми вдосконалення доступу населення до медичної допомоги, що сприятиме накопиченню соціального капіталу в Україні. Зокрема, треба:
– створити систему заходів, спрямованих на зменшення частки домогосподарств, які позбавлені можливості користуватися послугами у сфері охорони здоров'я;
– чітко врегулювати перелік безкоштовних медичних послуг;
– розвивати методи співфінансування додаткових послуг стаціонарних медичних установ (поліпшених умов перебування) для категорії населення найвищого децильного рівня диференціації за доходами, що підвищуватиме фінансову стійкість медичних установ;
– усунути фрагментарність у функціонуванні системи охорони здоров'я як наслідок розроблення окремих неузгоджених програм і проектів.

Урахування зарубіжного досвіду розбудови системи охорони здоров'я надає можливість сформувати оптимістичний і песимістичний сценарії зміни моделі фінансування цієї галузі в Україні. За першим сценарієм упровадження страхової моделі забезпечить фінансову стійкість системи охорони здоров'я, додатковий потенціал для розвитку медичної інфраструктури, стане передумовою підвищення

рівня доходів персоналу галузі, а також поліпшення якості надання медичних послуг та задоволення базових потреб населення[1].

Однак за другим сценарієм радикальна трансформація механізмів фінансування й організації системи охорони здоров'я в Україні без відповідного обґрунтування може призвести до зниження доступності медичної допомоги для окремих верств населення та відторгнення таких людей від соціального, економічного й політичного життя; появи нових сегментів збіднілих верств громадян через надмірно високі витрати на медичну допомогу; зміни структури медичних послуг для населення, а також втрати частини медичних послуг, що може спричинити погіршення якості людського капіталу та зменшення трудового потенціалу України.

13.3. УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЦІН НА ЛІКАРСЬКІ ЗАСОБИ ТА ВИРОБИ МЕДИЧНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Державне регулювання цін на лікарські засоби застосовується скрізь, але його сутність і форми впливу на процеси ціноутворення залежать від рівня економічного й соціального розвитку певної країни.

Досвід країн з розвинутою ринковою економікою свідчить, що для обґрунтування ринкової ціни на лікарські засоби треба застосовувати системний підхід, котрий враховує особливості галузі, сукупність чинників, за допомогою яких утворюється ціна, дає змогу відобразити в цінах перспективи розвитку ринку фармацевтичних послуг та фармацевтичної галузі загалом, збалансувати попит і пропозицію, поліпшити якість забезпечення населення лікарськими засобами тощо.

У деяких країнах (Великобританії, Данії, Німеччині, США, Швеції) діє переважно вільне ціноутворення, коли ціна лікарських засобів визначається головним чином співвідношенням попиту й пропозиції на ринку. У Бельгії, Індії, Іспанії, Італії, Китаї, Франції та Японії рівень цін на лікарські засоби чітко регламентується й контролюється державою.

Стосовно Євросоюзу слід зазначити, що у 24 з 27 країн ЄС (89 %) ціни на ліки регулюються на рівні виробників; у 14 країнах (52 %) регулюванню підлягають ціни на ліки, вартість котрих повинна бути відшкодована в межах чинних систем медичного страхування або соціального забезпечення; у трьох країнах регулюванню підлягають лише рецептурні засоби. Також у всіх європейських державах регулюються роздрібні націнки, а в деяких діє ПДВ на лікарські засоби. Окремі з них встановлюють ПДВ для певних категорій препаратів за дуже низькою чи навіть нульовою ставкою. У більшості країн ЄС основним інструментом ціноутворення є аналіз зовнішніх і внутрішніх, так званих референтних, цін[2].

У Польщі й Болгарії після запровадження референтних цін та відшкодування вартості лікарських засобів, наприклад, групи препаратів для лікування артеріальної гіпертензії, ліки значно подешевшали. У Німеччині в результаті аналогічної

---

[1] *Степанова О. В.* Реформування системи охорони здоров'я у США / О. В. Степанова, І. В. Іголкін // Фінанси України. – 2012. – № 3. – С. 69–82.

[2] *Пивень Е.* Мировой опыт ценообразования на лекарственные средства / Е. Пивень, Ф. Снегирев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.apteka.ua/article/13798.

реформи їхня вартість зменшилася в середньому на 32 %. Серйозна проблема на німецькому ринку виникає у зв'язку з великою кількістю інноваційних препаратів, які набагато дорожчі за звичайні через унікальність. Тривалий час Німеччина залишалася "райським куточком" для виробників таких ліків – вони мали право на відшкодування всієї суми вартості інноваційних препаратів при впровадженні їх на ринок. Наразі внесено істотні обмеження: виробник має довести унікальність свого товару[1].

У більшості європейських країн державний контроль цін здійснюється тільки щодо основних лікарських засобів. Згідно з визначенням ВООЗ, "це лікарські засоби, що задовольняють пріоритетні потреби населення в медично-санітарній допомозі. Основні лікарські засоби відбираються з належним урахуванням їх значущості для суспільної системи охорони здоров'я, фактичних даних про їхню ефективність та безпеку, а також порівняльної ефективності з огляду на витрати. Основні лікарські засоби повинні бути в необхідній кількості та за ціною, доступною як для окремих громадян, так і для суспільства загалом"[2].

У чистому вигляді вільного чи регульованого ціноутворення не існує. Як правило, застосовується змішана система, тобто поєднання регульованих державою та вільних цін. Так, у країнах із переважно вільним ціноутворенням у певних сегментах ринку або в процесі впровадження окремих програм ціни регулюються державою: у Німеччині це характерно для оптово-роздрібної торгівлі, у Великобританії регламентується рівень доходів компаній, котрі виробляють запатентовані препарати, у США під пильним наглядом органів державної влади реалізуються федеральні програми із забезпечення лікарськими засобами. Водночас у країнах із жорстким державним контролем цін на лікарські засоби вільне ціноутворення поширюється на препарати, вартість яких не підлягає заміщенню з державних фондів (наприклад, у Іспанії, Франції, Швеції, Японії).

Під регулювання здебільшого підпадають ціни на препарати (зазвичай рецептурні), чия вартість компенсується за рахунок бюджетних коштів та/або фондів медичного страхування. Ціноутворення безрецептурних препаратів, вартість котрих не відшкодовується системою соціального страхування, переважно не підлягає контролю з боку держави.

Також виокремлюють так звані позитивні й негативні списки лікарських засобів. Препарати з позитивних списків підлягають пільговому чи безкоштовному відпуску за рахунок компенсації, а з негативних – продаються за ринковою ціною. Найпоширенішою є практика позитивних списків (приміром, у Бельгії, Данії, Італії, Франції, Швеції)[3]. Лікарські засоби, внесені до позитивних списків, повинні відпо-

[1] *Гончар В.* Україна відрегулює ціни на ліки / В. Гончар [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://smi.liga.net/articles/.

[2] Report on the 12th Expert Committee on the Selection and Use of Essential Medicines / WHO. – 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://apps.who.int/medicinedocs/en/d/Js4875e/.

[3] *Гильдеева Г.* Ценообразование лекарственных средств / Г. Гильдеева, Д. Старых ; Medical Development Agency. – 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mda-cro.com/rus/news/18.html.

відати міжнародним стандартам ефективності й безпеки та призначатися для лікування найпоширеніших хвороб.

У США під цінове регулювання підпадають ліки, вартість яких компенсується за державними програмами; перелік рецептурних препаратів чітко визначений. Ці програми забезпечують пільги у сфері медицини для малозабезпечених верств населення, безробітних, пенсіонерів, інвалідів, тобто тих, хто найбільше потребує допомоги. Решта громадян отримує медичне страхування, а згодом – відповідне відшкодування через приватні страхові компанії[1].

Деякі приватні компанії у США також застосовують цінове регулювання рецептурних препаратів із метою зменшення їхньої вартості. Держава співпрацює з приватними фірмами в наданні дисконтних карток для покупців рецептурних препаратів, що не підлягають відшкодуванню за державними програмами[2].

Загалом можна вирізнити прямі й непрямі методи регулювання цін на ліки. До прямих належать законодавче регламентування ціни, нормативи, накази, розпорядження, квоти, ліцензії, тендери, державні замовлення, ліміти. Непрямі методи передбачають застосування інструментів фіскальної, бюджетної, грошово-кредитної, інвестиційної, амортизаційної, інноваційної та інших політик із метою створення певного економічного середовища, котре змушує економічних суб'єктів діяти в потрібному державі напрямі.

Інструментами прямого регулювання цін на лікарські засоби є їх тимчасове заморожування, застосування граничних цін чи коефіцієнтів їх підвищення, меж торговельних надбавок, граничних нормативів або запровадження обов'язкового декларування зміни цін, а непрямого регулювання – введення граничних нормативів рентабельності, дотування виробників соціально важливих лікарських засобів чи вітчизняних виробників, надання цільових компенсацій споживачам, пільгове оподаткування, диференціювання рівня ставок товарних податків, зміна ставок ввізного мита на імпортну сировину, підвищення ставок непрямих податків.

Найпопулярнішими серед методів цінового регулювання є реєстрація цін (Бельгія, Індія, Іспанія, Франція, Швеція, Японія) та еталонне ціноутворення (Данія, Нідерланди, Німеччина, Норвегія). Вони належать до прямих методів.

Реєстрація цін – запровадження максимальної ціни на препарат на певний термін або до погодження відповідної заяви виробника з компетентним уповноваженим органом, котрий повинен мати відомості про ліцензування препарату, нормативно-довідкову інформацію, необхідну для його оцінювання та прийняття рішення про встановлення нової ціни на нього.

Реєстрації можуть підлягати як роздрібні, так і оптові препарати вітчизняного й іноземного виробництва. У Швеції ціни реєструються на рівні закупівельних, у ЄС – здебільшого на рівні роздрібних, у країнах Центральної та Східної Європи – на рівні цін виробників.

---

[1] *Шведова Н. А.* Актуальность реформы американского здравоохранения / Н. А. Шведова // США и Канада. – № 3. – 2010. – С. 3–21.

[2] *Berndt E.* Pricing and Reimbursement in US Pharmaceutical Markets / E. R. Berndt, J. P. Newhouse // NBER Working Paper. – 2010. – No. 16297, August [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nber.org/papers/w16297.

Реєстраційні (максимальні) ціни на лікарські засоби можуть встановлюватися:
– під час проведення переговорів між державою та виробниками (Франція, Швеція);
– самостійно органами державної влади, на підставі документів, поданих виробником, і власної інформації (Іспанія, Бельгія, Китай).

Для визначення реєстраційних цін використовують ціни на препарати, аналогічні за хімічним складом чи фармакологічною дією, на внутрішньому ринку або за кордоном. Наприклад, у Китаї при встановленні цін на імпортні ліки з метою порівняння застосовують вітчизняні аналоги чи ціни країн, що перебувають на приблизно такому самому рівні економічного розвитку.

Серйозною проблемою для європейських країн є паралельний імпорт лікарських засобів усередині ЄС: закупівля препаратів у державах із нижчим рівнем цін та їх перепродаж у країнах із вищим рівнем. Саме тому важливо встановити ціновий коридор між членами ЄС. Для порівняння використовують зазвичай усереднені показники на базі даних держав із традиційно низькими цінами на ліки (Іспанія, Італія, Франція) або доволі високими (Великобританія, Німеччина)[1].

У низці країн (Бельгії, Індії, Китаї, Швеції) при реєстрації цін беруть до уваги структуру витрат, обсяг продажу та прибуток. Встановлені ціни вносять до спеціальних прейскурантів[2].

Еталонне ціноутворення призначене для компенсації вартості певних, як правило, рецептурних препаратів, у країнах із системами медичного страхування (Іспанії, Німеччині, Швеції). Якщо застрахована ціна перевищує еталонну, різницю доплачує пацієнт. Таке ціноутворення вигідне і споживачам (дає змогу мінімізувати витрати на ліки), й виробникам (забезпечує достатній рівень попиту на продукцію).

У державах, де для визначення верхньої межі компенсації еталонні ціни не використовуються, а реєстрація цін здійснюється шляхом переговорів (Франція)[3], процес узгодження ціни та вартості відшкодування триває доти, доки сторони не дійдуть згоди. У Швеції такий механізм встановлення цін поширюється на препарати, чия вартість підлягає відшкодуванню. Якщо в ході переговорів домовленість щодо рівня ціни не досягнута, виробник дістає право продавати препарат без відшкодування його вартості.

Усі лікарські засоби зазвичай класифікуються за групами, котрі об'єднують препарати-аналоги, причому для кожної групи встановлюється еталонна ціна. Здебільшого еталонну ціну визначають, відштовхуючись від вартості найдешевшого генерика в групі. Наприклад, у Швеції ціна встановлюється на рівні такого генерика плюс 10 % та переглядається чотири рази на рік.

При узгодженні цін на інноваційні препарати, вартість котрих підлягає відшкодуванню, враховують їхню вартість на міжнародному ринку. Крім того, у Франції

---

[1] *Пивень Е.* Мировой опыт ценообразования на лекарственные средства / Е. Пивень, Ф. Снегирев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.apteka.ua/article/13798.

[2] Там же.

[3] *Ruggeri K.* Pharmaceutical Pricing. The Use of External Reference Pricing : Rand Research Reports RR-240 / K. Ruggeri, E. Nolte ; RAND Corporation. – 2013. – 5 June [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR240.html.

зважають на їхню ефективність, у Швеції – на соціальну перспективність, у Бельгії – на рівень цін на препарати в ЄС[1], у Японії – на рівень виробничих витрат. У Німеччині і США інноваційні препарати вільно продаються на ринку.

У багатьох країнах із регульованим ціноутворенням контроль цін здійснюється практично на всіх стадіях руху лікарських засобів від виробника до споживача. Регулюванню підлягають також ціни на рівні оптово-роздрібної торгівлі шляхом обмеження торговельної надбавки. Приміром, у Франції її рівень на препарати, вартість яких підлягає відшкодуванню, встановлюється в процесі переговорів між уповноваженим органом і представниками торговельних фірм. У Німеччині, де існує вільне ціноутворення на рівні виробника, державному регулюванню підлягають роздрібні ціни. Держава встановлює диференційовані торговельні надбавки для оптової й роздрібної мереж[2].

У Китаї роздрібні ціни на лікарські засоби регулюються шляхом контролю прибутку з боку дистриб'юторів і лікувальних закладів: якщо Державна комісія з планування та розвитку встановить отримання лікарнею чи дистриб'ютором надлишкового прибутку, вона має право знизити роздрібну ціну на препарат.

В Індії роздрібні ціни на фармакологічні засоби місцевого виробництва розраховують таким чином: до собівартості додають максимально допустимі затрати (з урахуванням усіх витрат від зняття з виробництва до роздрібного продажу, торговельної надбавки, прибутку та акцизного збору). Роздрібні ціни на іноземні препарати встановлюються шляхом додавання витрат на імпорт, митного збору, витрат на кліринг і торговельної надбавки, що не повинна перевищувати 50 % цих витрат[3].

У країнах Західної Європи граничні торговельні надбавки (оптові й роздрібні) не перевищують 8 і 25 % відповідно. У Центральній та Східній Європі вони трохи більші. Наприклад, у Чехії гранична надбавка оптової торгівлі дорівнює 9–12 %, роздрібної – 24–26 %. У Болгарії гранична надбавка оптової торгівлі становить 18 %, а роздрібної – 28 % оптової ціни[4].

Загалом у країнах Центральної та Східної Європи регулювання цін на лікарські засоби має специфіку. Так, у Чеській Республіці ціни на ліки досить жорстко регламентовані – всі зареєстровані лікарські засоби підлягають регулюванню[5]. Окремого державного органу, який опікувався би питаннями ціноутворення на лікарські

---

[1] *Полякова Д.* Референтное ценообразование: побочные действия / Д. Полякова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.apteka.ua/article/6385.

[2] *Бондарь А.* Регулирование ценообразования и системы возмещения за рубежом / А. Бондарь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.legalalliance.com.ua/rus/press/239/.

[3] *Пивень Е.* Мировой опыт ценообразования на лекарственные средства / Е. Пивень, Ф. Снегирев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.apteka.ua/article/13798.

[4] *Галій Л. В.* Наукове обґрунтування та розробка методичних підходів до регулювання цін на лікарські засоби: дис. … д-ра фармац. наук : спец. 15.00.01 "Технологія ліків та організація фармацевтичної справи" / Л. В. Галій ; Нац. фармац. ун-т. – Х., 2004. – 153 с.

[5] *Півень О.* Центральна та Східна Європа: основні принципи ціноутворення на готові лікарські засоби / О. Півень, Л. Нестеренко, В. Журавель [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.apteka.ua/article/13814.

засоби, в країні не передбачено: рішення приймаються міністерством фінансів та публікуються в спеціальному бюлетені. Максимальні ціни на ліки місцевого виробництва та на імпортні препарати підлягають щорічній реєстрації (перереєстрації) в міністерстві фінансів. Для їх визначення застосовують низку критеріїв, котрі не є цілком прозорими. Ціни на лікарські засоби можуть щороку підвищуватися залежно від рівня інфляції та коливань обмінного курсу валют. Правил, згідно з якими фармацевтичні компанії мають право подавати апеляції, немає.

Подібним чином у Словаччині ціни на всі лікарські засоби підлягають державному регулюванню шляхом встановлення фіксованої максимальної ціни. Вартість близько 55 % зареєстрованих у країні ліків (і власного, й імпортного виробництва) підлягає відшкодуванню з державного бюджету через страхові компанії.

У Словенії регламентуються оптові ціни на лікарські засоби[1]. Оптова ціна на препарат (місцевого виробництва чи імпортний) встановлюється на основі відповідної середньої ціни в трьох "еталонних" країнах ЄС, котру виробники й імпортери не можуть контролювати, помноженої на знижувальний коефіцієнт 0,85 (за винятком інноваційних препаратів, для яких цей коефіцієнт дорівнює 1). До розрахованої таким чином ціни на препарати зарубіжного виробництва дозволяється додавати 4 % на витрати, пов'язані з імпортуванням. Подібний механізм формування цін на лікарські засоби змушує іноземні фармацевтичні компанії знижувати ціни на власну продукцію, що ввозиться до Словенії, на 20–30 %.

В Угорщині щодо препаратів, чия вартість не підлягає відшкодуванню, діє вільне ціноутворення, а вартість рецептурних препаратів частково відшкодовується за рахунок страхових фондів. Ціни на рецептурні препарати регулюються державою шляхом їх реєстрації Національним фондом страхування здоров'я. Ціну, що пропонується, порівнюють із цінами виробника на цей препарат у інших європейських країнах. Остаточне рішення про рівень ціни приймається під час переговорів між Національним фондом страхування здоров'я та фармацевтичними компаніями.

В Угорщині, як і в Чехії, немає прозорих критеріїв, згідно з котрими препарати включають до переліків лікарських засобів, чия вартість підлягає відшкодуванню. Існує перелік лікарських засобів для незаможних хворих, де переважають ліки місцевого виробництва. Навіть якщо імпортні лікарські засоби продаються за однаковою або нижчою ціною, перевага віддається вітчизняному аналогу[2].

У Польщі ціноутворення на лікарські засоби ґрунтується на застосуванні як вільних, так і регульованих цін[3]. Зазвичай у вільному режимі визначаються ціни на препарати, вартість котрих не підлягає відшкодуванню. Вільно формуються також ціни на лікарські засоби зарубіжного виробництва, однак вони повинні узгоджува-

---

[1] *Пивень Е.* Мировой опыт ценообразования на лекарственные средства / Е. Пивень, Ф. Снегирев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.apteka.ua/article/13798.

[2] *Тельнова Е. А.* Ценообразование – зарубежный опыт / Е. А. Тельнова // Фармакоэкономика. Современная фармакоэкономика и фармакоэпидемиология. – 2009. – № 4. – С. 14–24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pharmacoeconomics.ru/pdf_download.php?what=76.

[3] *Пивень Е.* Мировой опыт ценообразования на лекарственные средства / Е. Пивень, Ф. Снегирев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.apteka.ua/article/13798.

тися шляхом переговорів між виробниками та міністерством фінансів після реєстрації препарату. Узгоджені ціни є чи не найнижчими в Європі, оскільки при їх встановленні враховується наявність на ринку препаратів-конкурентів.

Ціни на препарати місцевого виробництва підлягають державному регулюванню та визначаються міністерством фінансів, оскільки відіграють роль еталонних для відшкодування вартості, у тому числі для імпортних аналогів, представлених на ринку.

Для визначення ціни на вітчизняні препарати застосовується метод "витрати плюс фіксований прибуток". Ціни на препарати, вартість яких відшкодовується, підлягають щорічній перереєстрації. Націнки роздрібної торгівлі та дистриб'юторів також встановлюються міністерством фінансів і в середньому становлять 16–40 % (залежно від рівня ціни на препарат) та 14,3 % відповідно.

Еталонні ціни охоплюють значну частину польського ринку, тому розмір доплати з боку хворих складається з частини еталонної ціни плюс будь-яке перевищення останньої. Існує зв'язок між статусом лікарських засобів стосовно відшкодування їхньої вартості та обсягом їх продажу.

Загалом ціни на польські препарати є надто низькими для того, щоб підтримувати інтенсивний розвиток внутрішньої фармацевтичної промисловості, однак це надає можливість обмежувати витрати уряду на відшкодування вартості лікарських засобів.

У Румунії вітчизняним виробникам надається право періодично коригувати рівень цін на продукцію залежно від індексу інфляції, проте вони зобов'язані повідомляти про свої дії міністерство охорони здоров'я не пізніше ніж за 15 днів до випуску препарату на ринок. Ціни на нові ліки встановлюються традиційно – витрати плюс прибуток (суми витрат слід обґрунтовувати)[1].

У цій країні застосовується диференційована система торговельних надбавок: максимальна націнка оптових і роздрібних підприємств, яка не може перевищувати 33 % ціни виробника, розподіляється між ними відповідно на 9 і 24 %. Надбавки на препарати зарубіжного виробництва встановлюються у відсотках від суми, отриманої в результаті додавання ціни "ROL" на ліки (ціна згідно з рахунком-фактурою, помножена на валютний курс, що переважає в день видачі документації замовлення), митного збору, ПДВ (19 %), націнки імпортера (17 %) та маржі за ризик девальвації. Крім того, діє позитивний перелік лікарських засобів, чия вартість підлягає відшкодуванню відповідно до еталонних цін. Така ціна визначається для ліків, вартість яких повністю або частково відшкодовується, та дорівнює мінімальній ціні на відповідний активний інгредієнт. Система відшкодування в Румунії є сприятливою для місцевих виробників, чия продукція має істотні цінові переваги.

Основні риси й принципи функціонування чинних систем ціноутворення на лікарські засоби в окремих країнах Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) наведено в табл. 13.18.

---

[1] *Тельнова Е. А.* Ценообразование – зарубежный опыт / Е. А. Тельнова // Фармакоэкономика. Современная фармакоэкономика и фармакоэпидемиология. – 2009. – № 4. – С. 14–24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pharmacoeconomics.ru/pdf_download.php?what=76.

Таблиця 13.18

Аналіз систем ціноутворення на лікарські засоби в деяких країнах Центральної та Східної Європи

Країна	Порядок формування цін	Лікарські засоби, ціни на які підлягають регулюванню	Методи регулювання цін	Механізм встановлення цін	Відшкодування вартості лікарських засобів	Рівень відшкодування вартості лікарських засобів	Порядок встановлення еталонних цін	Ціноутворення на інноваційні лікарські засоби
Чеська Республіка	Державне регулювання	Усі зареєстровані в країні	Реєстрація цін (щорічна)	Непрозорий	Список лікарських засобів, вартість яких підлягає відшкодуванню	Еталонні ціни	Ціна найдешевшого препарату-генерика відповідної групи згідно з класифікацією АТС	На загальних засадах
Словаччина	Державне регулювання	Усі зареєстровані в країні	Реєстрація цін	Непрозорий	Список лікарських засобів, вартість котрих підлягає відшкодуванню	Еталонні ціни	Ціна найдешевшого препарату-генерика відповідної групи згідно з класифікацією АТС	На загальних засадах
Словенія	Державне регулювання	Усі зареєстровані в країні	Адміністративне встановлення цін	Середня ціна в трьох "еталонних" країнах, знижувальний коефіцієнт	–	–	–	Без знижувального коефіцієнта
Угорщина	Державне регулювання плюс вільне ціноутворення	Рецептурні препарати	Реєстрація цін (щорічна)	Ведення переговорів, порівняння з цінами виробника в інших країнах	Позитивний список	Регульовані ціни	–	Ціни на рецептурні препарати порівнюються з виробниками аналогів у інших країнах

Закінчення табл. 13.18

Країна	Порядок формування цін	Лікарські засоби, ціни на які підлягають регулюванню	Методи регулювання цін	Механізм встановлення цін	Відшкодування вартості лікарських засобів	Рівень відшкодування вартості лікарських засобів	Порядок встановлення еталонних цін	Ціноутворення на інноваційні лікарські засоби
Польща	Державне регулювання плюс вільне ціноутворення	Лікарські засоби, вартість яких підлягає відшкодуванню, вітчизняні препарати	Реєстрація цін (щорічна), фіксована торговельна націнка	Фіксація прибутку вітчизняних виробників, ведення переговорів щодо цін на імпортні лікарські засоби, єдина диференційована оптова й роздрібна націнка	Список лікарських засобів, вартість яких підлягає відшкодуванню	Еталонні ціни	Ціна вітчизняного препарату	На загальних засадах
Румунія	Державне регулювання плюс вільне ціноутворення	Вітчизняні, імпортні (в частині торговельної націнки)	Декларування цін на вітчизняні лікарські засоби, фіксована торговельна націнка на вітчизняні й імпортні препарати	Декларація цін, єдина диференційована оптова й роздрібна націнка	Позитивний список	Еталонні ціни	Ціна найдешевшого препарату серед лікарських засобів із однаковим INN	Витрати плюс прибуток
Росія	Державне регулювання плюс вільне ціноутворення	Препарати з Переліку ЖННЛЗ	Реєстрація ЖННЛЗ, фіксована торговельна націнка на ЖННЛЗ	Декларування цін, порівняння з цінами для міжнародної торгівлі (імпортні препарати); регіональні оптові й роздрібні надбавки	Перелік ЖННЛЗ	–	–	На загальних засадах

Примітка. АТС (Anatomical Therapeutic Chemical) – класифікаційна система, прийнята ВООЗ як міжнародний стандарт методології, призначеної для проведення статистичних досліджень у сфері споживання лікарських засобів у різних країнах; INN (International Nonpropriatory Name) – міжнародна непатентована назва; ЖННЛЗ – життєво-необхідні і найважливіші лікарські засоби.

Джерело: Центральна та Східна Європа: основні принципи ціноутворення на готові лікарські засоби / О. Півень, Л. Нестеренко, В. Журавель [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.apteka.ua/article/13814.

Отже, в усіх країнах Центральної та Східної Європи застосовується державне регулювання цін на лікарські засоби. Проте ступінь впливу на процес формування цін, як і сфери його застосування, не однакові. У Польщі, Румунії, РФ, Угорщині спостерігається поєднання державного регулювання та вільного ціноутворення на такі засоби, тобто діє змішана система ціноутворення. У країнах, де ціни на всі зареєстровані лікарські засоби регулюються державою (Словаччині, Словенії, Чехії), нині відбувається послаблення режиму жорсткої регламентації.

Державне регулювання цін у країнах Центральної та Східної Європи ґрунтується переважно на застосуванні системи реєстрації цін, котрій зазвичай підлягають максимальні ціни виробників і ціни на препарати зарубіжного виробництва. Використовується також перереєстрація цін, що дає змогу враховувати рівень інфляції та коливання валютного курсу. У більшості держав регулювання цін шляхом їх реєстрації поширюється лише на лікарські засоби, чия вартість підлягає відшкодуванню, з метою обмеження витрат на лікування. На препарати, не охоплені системою відшкодування за рахунок страхових або бюджетних організацій, поширюється вільне ціноутворення. Процес реєстрації максимальних цін на препарати, чия вартість підлягає відшкодуванню, здебільшого поєднується з еталонним ціноутворенням. Це не тільки допомагає зменшити витрати на лікування, а й забезпечує достатній попит на лікарські засоби, оскільки при зниженні цін до еталонних споживач не доплачує за ліки. Система еталонного ціноутворення дає можливість знизити роздрібні ціни на лікарські засоби та зекономити чимало бюджетних коштів.

У країнах Центральної та Східної Європи діють різноманітні механізми узгодження та встановлення максимальних цін, що реєструються: непрозорі (Чехія, Словаччина), шляхом переговорів (Угорщина, Польща) та декларування цін (Румунія, РФ), з урахуванням цін у "еталонних" країнах і цін міжнародної торгівлі (Словенія, Угорщина, РФ). Для встановлення еталонних цін у досліджуваних країнах використовують такі основні критерії:

– мінімальна ціна препарату-генерика тієї самої групи згідно з класифікаційною системою АТС (Чехія, Словаччина);
– ціна препарату-аналога вітчизняного виробництва (Польща);
– мінімальна ціна на препарати з однаковим INN (Румунія).

У більшості країн Центральної та Східної Європи на фармацевтичному ринку застосовується політика протекціонізму. Підтримка місцевого виробника спрямована не лише на зменшення витрат на придбання лікарських засобів (адже препарати місцевого виробництва зазвичай істотно дешевші), а й на захист власного ринку, підтримання конкурентоспроможності вітчизняної продукції, створення додаткових умов для розвитку національної промисловості. У деяких країнах, зокрема в Польщі, під час підготовки національної законодавчої бази системи охорони здоров'я використовуються положення Директиви ЄС щодо прозорості ціноутворення в ЄС.

В Україні регулювання цін на лікарські засоби також надзвичайно важливе з огляду на незадовільний стан здоров'я населення, низький рівень доходів багатьох громадян та недостатню конкуренцію на фармацевтичному ринку. У 2012 р. уряд ініціював пілотний проект щодо встановлення референтних цін на препарати для

лікування осіб із гіпертонічною хворобою. Найімовірніше, впроваджуватиметься регулювання цін і на інші лікарські засоби. Тому варто вивчати досвід країн ЄС.

Сьогодні на вітчизняному фармацевтичному ринку вже сформовано конкурентне середовище та досягнуто певного насичення лікарськими засобами. Водночас ціни на них не відповідають рівневі бюджетного фінансування державних закладів охорони здоров'я та платоспроможності більшості населення. Відзначається істотна варіація оптових і роздрібних цін у різних регіонах країни. За таких умов тільки державне регулювання фармацевтичного сектору може вирішити питання економічної доступності ліків для населення.

На сьогодні Україна є рекордсменом за цінами на імпортні препарати. Причому ця вартість завищена необґрунтовано. Мінімальний розрив у ціні – 40 %, а максимальний – 600 %.

Розв'язання проблем регулювання цін на ліки вбачається у вжитті таких заходів:
– аналіз розмірів торговельних надбавок на життєво необхідні лікарські засоби і вироби медичного призначення;
– запровадження системи державної реєстрації оптових цін на основні життєво необхідні лікарські засоби та вироби медичного призначення вітчизняного й зарубіжного виробництва;
– перегляд ліцензійних умов проведення господарської діяльності з роздрібної торгівлі лікарськими засобами.

Дієвим способом забезпечення населення доступними ліками може стати запровадження державою референтного ціноутворення на лікарські засоби. Як спосіб державного ціноутворення воно довело свою ефективність у багатьох країнах Європи та світу.

Прикладом країни, де створена дієва система референтного ціноутворення на фармацевтичному ринку, є Словаччина. Упроваджена з урахуванням досвіду іноземних країн (Португалії, Ірландії, Греції, Іспанії), вона побудована на таких принципах: прозорості й передбачуваності; доступності ліків для громадян з огляду на купівельну спроможність населення (при цьому створено умови для її збільшення шляхом удосконалення процедури підтвердження витрат із метою їх подальшої реімбурсації – часткового відшкодування); реімбурсації витрат, державного контролю цін, забезпечення соціального захисту шляхом уведення системи солідарної оплати за лікування хворого; залучення до процесу ціноутворення всіх зацікавлених осіб; раціоналізації витрат; публічності витрат на реімбурсацію.

У Словацькій Республіці створено сприятливі передумови для побудови системи референтного ціноутворення на фармацевтичному ринку. Насамперед варто звернути увагу на ефективну державну політику у сфері страхування, за результатами впровадження якої на сьогодні в країні діє система обов'язкового медичного страхування (з додатковими можливостями), що уможливила забезпечення населення якісними послугами страховиків та сформувала підґрунтя для реалізації референтного ціноутворення на ліки. Зокрема, у Словацькій Республіці функціонують три страхові компанії у формі акціонерних товариств (дві третини населення користуються послугами державної страхової компанії, решта – послугами приватних страхових компаній). Діє орган контролю в галузі медичного страхування,

встановлено показники діяльності страховиків. Також висунуто вимоги до технічного оснащення й добору працівників страхових компаній. Мережа останніх територіально побудована за принципом: один офіс страхової компанії на встановлену мінімальну кількість населення. При визначенні ризику враховується стать, вік, рід діяльності тощо. Обов'язкове медичне страхування надає можливість державі налагодити систему реімбурсації витрат на ліки, пов'язану з референтним ціноутворенням. Вона передбачає виплату відшкодування на адресу страхових компаній. В умовах обов'язкового медичного страхування єдиним суб'єктом, котрий отримує переваги від референтного ціноутворення, є страхова компанія та її власники – приватні інвестори. Але разом із тим це сприяє раціональнішому використанню бюджетних коштів. У такому разі процес реімбурсації витрат на ліки контрольований із боку держави й прозорий.

Політика референтного ціноутворення у Словацькій Республіці передбачає такі заходи.

• *Підготовка фармако-економічного подання*. Обов'язковою складовою подання про реімбурсацію, починаючи з 2006 р., є фармако-економічний аналіз (обґрунтування), складений із урахуванням затверджених рекомендацій міністерства охорони здоров'я. Первинне значення в межах аналізу має дослідження мінімізації витрат, економічної ефективності, практичності цін (рентабельності), вторинне – вигоди при здійсненні встановленого обсягу витрат, затрат на лікування окремої хвороби (бюджет лікування хвороби), а також впливу на бюджет.

• *Розподіл витрат*. Усі витрати поділяються на:

а) прямі – на охорону здоров'я та не пов'язані з нею (наприклад, зарплати працівникам);

б) непрямі.

Кожен вид цих витрат розбивається на дві групи:

1) витрати страхової компанії;

2) затверджені соціальні витрати.

Затвердження фармако-економічного обґрунтування, що містить прозорий опис моделі ціноутворення (витрати, результати, методи), враховує наукові розробки галузі та детальний аналіз нових параметрів. Моделі референтного ціноутворення визначаються з урахуванням зовнішніх (ціноутворення на ліки, що здійснюється виробниками, зважаючи на досвід окремих країн ЄС) і внутрішніх (ціноутворення та реімбурсація ґрунтуються на генеричній і терапевтичній еквівалентності) чинників, торговельного ризику та ПДВ. Незважаючи на порівняно ефективну політику країни у сфері референтного ціноутворення на ліки, воно зменшує витрати на короткий час, однак не націлене на довгострокову перспективу у зв'язку з недостатністю мотивації для зниження ціни на генеричні препарати. Разом із тим референтне ціноутворення розширює права та можливості аптек і оптових постачальників, а його належне впровадження сприятиме підтримці інновацій.

Водночас виокремлюють слабкі сторони політики референтного ціноутворення у Словацькій Республіці. Перешкодами на шляху ефективної реалізації цієї політики є: неусвідомлення регуляторами (державні органи) та платниками (страхові компанії) реальної вартості технологій охорони здоров'я та порядку ціноутворен-

ня, що ґрунтується на вартісних показниках; недостатня розвинутість системи референтного ціноутворення; обмежені можливості страхових компаній; брак політичної підтримки; сприйняття органами державного регулювання ринку лікарських засобів та системи референтного ціноутворення виробників лікарських засобів як таких, котрі прагнуть отримати надприбутки. Крім цього, таке ціноутворення спрямоване переважно на підтримку програм боротьби з онкологічними захворюваннями (за останніх 10 років витрати на придбання відповідних ліків збільшилися у 20 разів). Також немедичні витрати й ті, що не доведені на підставі первинних документів, не внесені до переліку витрат, котрі повинні відшкодовуватися, реімбурсації не підлягають. Як і витрати на медичні послуги, витрати на проведення діагностичних процедур, КТ, МРТ, лікарняні витрати тощо. Стратегічною метою впровадження референтного ціноутворення у Словаччині є політика жорсткої економії. Але така система потребує політичної, фінансової та правової підтримки.

В Україні ситуація з референтним ціноутворенням на ліки дещо інша. У повному обсязі воно не діє, однак держава робить перші кроки для його впровадження з урахуванням зарубіжного досвіду (Болгарії, Молдови, Польщі, Словаччини та Чехії). Одним із таких кроків є пілотний проект щодо встановлення референтного ціноутворення на препарати для лікування гіпертонічних хвороб. Постановою Кабінету Міністрів України "Про реалізацію пілотного проекту щодо запровадження державного регулювання цін на лікарські засоби для лікування осіб з гіпертонічною хворобою" від 25.04.2012 № 340 визначено основні напрями діяльності державних органів стосовно реалізації політики в цій сфері. Згідно з основними положеннями проекту політика референтного ціноутворення передбачає можливість обігу лікарських засобів для лікування осіб із гіпертонічною хворобою на території України після реєстрації оптово-відпускної ціни, яка не може перевищувати граничний рівень оптово-відпускних цін на такі лікарські засоби, та внесення її до відповідного реєстру цін у встановленому порядку. Граничний рівень оптово-відпускних цін розраховується на підставі встановленої добової дози споживання лікарських засобів, рекомендованої ВООЗ, та порівняльних (референтних) цін на них у Болгарії, Молдові, Польщі, Словаччині й Чехії. У разі якщо відповідний лікарський засіб не представлений на ринку в цих державах, порівняльна (референтна) ціна формується з урахуванням цін на зазначені засоби, що застосовуються в Латвії, Угорщині та Сербії, з урахуванням оптово-відпускних цін в Україні.

Вказаною постановою затверджено постачальницько-збутові надбавки на лікарські засоби для лікування осіб із гіпертонічною хворобою – не вище ніж 10 % оптово-відпускної ціни, а також торговельні (роздрібні) надбавки – не більш ніж 25 % закупівельної ціни. Міністерство охорони здоров'я України наказом від 29.05.2012 № 394 затвердило Порядок розрахунку граничного рівня оптово-відпускних цін на лікарські засоби для лікування осіб з гіпертонічною хворобою та порівняльних (референтних цін) на такі засоби, де деталізовано механізм визначення оптово-відпускних цін. Утім, цей порядок украй непрозорий і не розрізняє ціноутворення для вітчизняних та іноземних виробників. Підхід до ціноутворення на українські й зарубіжні препарати не може та не повинен бути єдиним, адже ціна на лікарські засоби

іноземного виробництва включає витрати продавця у зв'язку з проходженням митних процедур і транспортуванням цих засобів в Україну. Очевидно, що при ціноутворенні на ліки слід виходити не з принципу підтримки вітчизняного товаровиробника, а з розуміння необхідності забезпечення населення якісними ліками та підтримання конкурентного середовища у фармацевтичній галузі.

Стосовно реімбурсації, яка зазвичай є чи не найголовнішою складовою системи референтного ціноутворення, то з огляду на обмеженість бюджетних коштів для покриття всіх видатків держави та не врегульований належним чином порядок реімбурсації, її реальне впровадження за подібною до чинної, наприклад, у Словаччині схемою ускладнене. Зокрема, на відміну від цієї країни, в Україні загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування поки що не діє. Відповідно до ст. 2 Закону України "Про страхування" від 07.03.1996 № 85/96-ВР страховиками визнаються фінансові установи, створені у формі акціонерних, повних, командитних товариств або товариств із додатковою відповідальністю. Усі страхові компанії – приватні, хоча є намір найближчим часом створити державну. У зв'язку з цим реімбурсація вартості ліків здійснюється шляхом, відмінним від упровадженого в інших країнах Європи.

Підсумовуючи викладене, можна визначити такі принципи системи референтного ціноутворення в Україні:

– тимчасовість – упровадження на визначений проміжок часу, а не на постійних засадах;
– вибірковість – лише щодо групи препаратів, призначених для лікування гіпертонічних хвороб;
– державний контроль ціноутворення – шляхом встановлення граничного рівня оптово-відпускних цін на лікарські засоби з використанням механізму визначення порівняльних (референтних) цін;
– раптовість дій регулятора – їх непередбачуваність для виробників та інших суб'єктів господарювання, котрі реалізують лікарські засоби, відсутність заздалегідь продуманого, нормативно й економічно обґрунтованого плану дій уряду з упровадження референтного ціноутворення, незапланованість державних видатків на реімбурсацію.

Система ціноутворення відіграє важливу роль при розв'язанні проблеми пільгового забезпечення та компенсації. У країнах Європи ціни на лікарські засоби контролюються державою, тому вартість ліків частково відшкодовується за рахунок державного бюджету (у Великобританії – 92 %, Німеччині – 90, Греції – 85, Італії та Нідерландах – 80, Бельгії – 59, Данії – 40 %[1]).

Відповідно до міжнародних норм, що регламентують умови соціального захисту населення, з огляду на особливості й традиції вітчизняної системи охорони здоров'я, можна запропонувати такі групи населення, при лікуванні яких вартість лікарських засобів обов'язково має компенсуватися:

1) пільговий контингент, чий статус визначений органами соціального забезпечення, а також спеціальними вповноваженими медичними установами. Цю

[1] *Смайловская М. С.* Развитие системы здравоохранения за рубежом / М. С. Смайловская // Практика международного бизнеса. – 2007. – № 3. – С. 2.

категорію утворюватимуть інваліди I та II груп, пенсіонери, безробітні, зареєстровані фондами зайнятості, бездомні, діти-сироти й діти, позбавлені батьківського піклування, у віці до 18 років та ін.;

2) громадяни й непрацездатні члени їхніх сімей, якщо сума доходу на одного члена родини нижча за прожитковий мінімум;
3) громадяни й непрацездатні члени їхніх сімей, якщо сума доходу на одного члена родини вища за прожитковий мінімум.

Із урахуванням вітчизняного досвіду визначення пільгових категорій доцільно виокремити чотири категорії хворих:

– дитячий контингент;
– хворі загальнотерапевтичного профілю (з гострими формами захворювань);
– хронічно хворі (онкологія, цукровий діабет тощо);
– хворі на соціально небезпечні хвороби (ВІЛ-інфекція, туберкульоз та ін.).

Створення систем реімбурсації вартості має передбачати розроблення моделі для кожної з перелічених груп населення. Змодельовані системи реімбурсації відрізняються за суб'єктами управління, механізмами компенсації, джерелами фінансування, при цьому всі вони розглядаються з урахуванням принципів системності та взаємозв'язку медичної й фармацевтичної допомоги.

Особливістю моделі системи реімбурсації для населення, яке належить до першої групи, є те, що механізм компенсації передбачає основне фінансування – головний страховий фонд, додаткові (гуманітарні програми, благодійні фонди, фонди добровільного медичного страхування) та спеціальні (державні й регіональні програми) джерела фінансування. Компенсаційні виплати здійснюються в рівних частках за рахунок пенсійних фондів, державного бюджету та бюджетів органів місцевого самоврядування. Недіючою складовою є добровільне медичне страхування.

Модель реімбурсації для громадян, котрі входять до другої групи, подібна до попередньої, оскільки механізмом реімбурсації є основні, додаткові та спеціальні джерела фінансування, а добровільне страхування не діє. Компенсаційні виплати в разі функціонування такої моделі повинні проводитися за рахунок державних і місцевих бюджетів, а також роботодавців – саме це відрізняє наведену модель від попередньої.

Для населення, що належить до третьої групи, пропонується модель системи реімбурсації, яка передбачає основні й додаткові джерела фінансування. Добровільне медичне страхування в цій моделі функціонує. Від попередніх така модель відрізняється тим, що виплати компенсацій здійснюються за рахунок держави, роботодавця та самого працівника. Недіючою складовою є гуманітарні програми, благодійні фонди та інші додаткові джерела фінансування.

З огляду на зазначене пропонується доповнити ст. 21 Закону України "Про лікарські засоби" від 04.04.1996 № 123/96-ВР та ст. 54 Основ законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 № 2801-XII, зокрема в частині визначення груп населення та категорій хворих, при лікуванні котрих вартість лікарських засобів має обов'язково компенсуватися.

Законодавче врегулювання питання перегляду пільгових категорій населення повинне відповідати задекларованим принципам національної політики.

Крім того, з метою посилення державного контролю в цій сфері пропонується доповнити ст. 54 Основ законодавства України про охорону здоров'я та ст. 191 Господарського кодексу України від 16.01.2003 № 436-IV нормами, які передбачатимуть, що ціноутворення на лікарські засоби формується державою шляхом встановлення граничних рівнів торговельної й постачальницько-збутової надбавок на підставі рекомендованої ВООЗ добової дози споживання лікарських засобів і референтних цін на них.

13.4. РОЗВИТОК ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА НЕКОМЕРЦІЙНИХ УСТАНОВ У ВДОСКОНАЛЕННІ ОРГАНІЗАЦІЇ Й ФІНАНСУВАННЯ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ НАСЕЛЕННЮ

Недержавні організації (НДО) можуть відігравати провідну роль у наданні соціальних, у тому числі медичних, послуг та швидше, ніж державні структури, реагують на виникнення певних потреб у соціальній сфері. Найчастіше вони першими беруть на себе розв'язання нових проблем. Завдяки мобільності й творчим підходам НДО здатні виявляти й задовольняти потреби вразливих груп населення, водночас сприяючи розвиткові конкурентоспроможних соціальних послуг. У роботі НДО керуються очікуваннями та інтересами своїх клієнтів, користуються довірою місцевих громад. Завдяки безпосередній наближеності до клієнтів вони можуть виконувати специфічні функції, які не під силу державі або потребують великих адміністративних і фінансових ресурсів. Надання послуг через незалежного підрядника, а не державні заклади є ефективнішим, адже НДО намагаються застосовувати раціональнішу організацію й оплату праці[1].

Для належної взаємодії держави та НДО розроблено відповідні механізми:

– державне соціальне замовлення: замовлення на соціальні програми через конкурсний механізм;
– соціальне обслуговування: участь НДО разом із іншими організаціями в обслуговуванні населення у сферах діяльності, де необхідне ліцензування (медицина, освіта тощо);
– державне соціальне спонсорство: надання пільг некомерційним організаціям, а саме: пільг на сплату податків, митних та інших зборів і платежів; повного або часткового звільнення від плати за користування державним чи муніципальним майном; матеріально-технічного забезпечення та субсидіювання діяльності благодійних організацій; звільнення від оподаткування грантів іноземних організацій і фондів, а також надання безкоштовних цільових пожертвувань НДО, громадським об'єднанням та благодійним організаціям;
– лобіювання: легалізація й правове регулювання лобістської діяльності для сприяння реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні справами держави за допомогою впливу на процес ухвалення рішень органами державної влади, а також забезпечення більшої гласності в роботі цих органів;

[1] *Черкашина Т. О.* Недержавні громадські організації як суб'єкт надання соціальної допомоги населенню / Т. О. Черкашина // Вісних НТУУ "КПІ". Серія : Політологія. Соціологія. Право. – 2010. – № 2(6). – С. 89–94.

– стимулювання соціальної активності шляхом прямого, контрактно-договірного й конкурсного фінансування діяльності організацій і суспільно корисних програм: цільове фінансування та підтримка соціально значущих програм суспільних об'єднань за їхніми заявами у формі державних грантів; укладання договорів на виконання державних програм та фінансування програм, що реалізуються благодійними організаціями на конкурсних засадах, пільгові кредити й гарантії за кредитами;
– соціальне стимулювання недержавних спонсорів у формі пільг фізичним і юридичним особам, які надають матеріальну підтримку у вигляді внесків: пільги на сплату податків; пільги на податок з прибутку; зменшення для фізичних осіб сукупного прибутку при оподаткуванні на суми, перераховані з благодійною метою.

Державні й недержавні структури взаємодіють, зокрема з питань надання медичних послуг населенню, що є однією зі складових державної соціальної політики.

Неурядові організації (НУО) співпрацюють із урядом при реалізації конкретних проектів (табл. 13.19).

Таблиця 13.19

Співпраця неурядових організацій і уряду під час реалізації проектів

Стадія проектного циклу	Сфера залучення неприбуткової організації
Визначення	Забезпечення консультацій/інформації щодо місцевих умов і особливостей. Участь у проведенні екологічних і соціальних оцінок. Організація консультації з бенефіціарами чи впливовими партіями. Огляд потреб/пріоритетів місцевих громад перед владою. Джерело ідей під час імплементації пілотних проектів
Розроблення	Консультація уряду, місцевих громад. Допомога в підготовці проекту. Використання як інформаційного каналу для населення
Фінансування	Спільне фінансування. Роль додаткового джерела коштів
Виконання	Проектний підрядник або менеджер (для постачання послуг, навчання, будівництва тощо). Залучення нових виконавців. Фінансове посередництво. Технічна організація. Надання консультацій місцевим громадам щодо ефективного використання фінансової допомоги. Вжиття додаткових заходів. Упровадження механізму фінансування бенефіціара
Контроль і оцінювання	Контроль реалізації проекту та оцінювання результатів. Забезпечення моніторингу й оцінювання. Здійснення незалежного контролю та оцінки

Джерело: The Role of Non Governmental Organizations (NGOs) in Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nigeriavillagesquare.com/articles/samuel-uwhejevwe-togbolo/the-role-of-non-governmental-organizations-ngos-in-development.html.

Також вони проводять дослідження медичної галузі та допомагають державі розробити коректну й ефективну політику у сфері охорони здоров'я. У процесі виконання дослідницьких проектів НУО визначають пріоритети політики, проводять комплексне оцінювання, мобілізацію ресурсів, власне дослідження, поширюють здобуті знання, здійснюють лобіювання. НУО наглядають і контролюють виконання владою проектів, дотримання при цьому прав людей, особливо вразливих верств населення та відстоюють їхні інтереси.

Глобалізація й поступ сучасних технологій прискорили розвиток НУО. Західне громадянське суспільство істотно змінилося під впливом цих процесів: через некомерційні організації (НКО) воно розширило спектр репрезентації інтересів суспільства, отримало представництво на міжнародному рівні.

Після 1990 р. виникло багато НУО. За приблизними підрахунками у світі їх налічується близько 1 млн[1]. Збільшення кількості цих організацій великою мірою пов'язане з поширенням модернізації й демократизації в країнах третього світу, активізацією трансформаційних процесів у колишніх соціалістичних країнах Центральної та Східної Європи. У результаті цього відносини держави й суспільства змінюються, що відображається, зокрема, в розподілі політичної влади. Нині ключовими сферами діяльності НКО є: освіта, соціальні послуги, охорона здоров'я. На початку XXI ст. за кількістю переважали НКО медичного профілю, далі йшли організації в галузі освіти та наукових досліджень, а також соціальних послуг[2].

До провідних світових ініціатив у сфері надання медичних послуг можна віднести такі[3]:

1. Глобальний фонд боротьби зі СНІДом, туберкульозом і малярією надає гранти на міжнародні ініціативи та урядові програми різних країн, спрямовані на боротьбу з цими захворюваннями. У 2002–2011 рр. фонд надав допомогу на суму 14,4 млрд дол. США 150 країнам. За цей період доходи фонду становили 19 млрд дол., 94 % яких – надходження з традиційних двосторонніх фондів, 3,5 % – Gates Foundation, а 1,9 % – з інноваційних ресурсів, таких як UNITAID, Product Red, Debt2Health.
2. Спілка GAVI (утворена на глобальному економічному форумі 2000 р.) надає фінансування на програми, котрі стосуються підвищення рівня імунізації населення та поліпшення доступу до вакцин у країнах, чий валовий національний дохід менший від 1520 дол. США. Протягом 2000–2010 рр. Спілка надала коштів на суму 3,5 млрд дол. Її доходи за цей період сягнули 5,2 млрд дол, у тому числі 39 % – пожертви двосторонніх фондів, 23 – пожертви Gates Foundation, 36 % – внески FFIm.

---

[1] *Lewis. D.* Nongovernmental Organizations, Definition and History / D. Lewis ; London School of Economics and Political Science [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://personal.lse.ac.uk/lewisd/images/encylciv%20societyngos2009-dl.pdf.

[2] *Клименко О. А.* Некомерційні організації в країнах розвинутої демократії / О. А. Клименко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Pmv/2012_5/ar152165.pdf.

[3] World Economic and Social Survey 2012. Chapter 4. Using innovative financing for health and climate change mitigation and adaptation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_current/2012wess_chapter4.pdf.

3. UNITAID займається закупівлею ліків для боротьби зі СНІДом, туберкульозом, малярією та розповсюдженням їх за заниженою ціною серед країн та категорій населення, які найбільше цього потребують. За період із 2006 по 2010 р. допомога фонду становила 95 млрд дол. США, а доходи – 1,3 млрд дол. Джерела доходів розподілялися так: 75 % – за рахунок інноваційних ресурсів (68 % – із солідарного податку на авіаквитки та 7 % – із норвезького податку на викиди CO_2), 23 % – двосторонньої допомоги та 3 % – Gates Foundation.

За статистикою, 60 % коштів зазначених фондів надходить до країн Африки, 23 – Азії, 7 % – Латинської Америки.

ООН і ЮНІСЕФ також надають глобальну міжнародну медичну допомогу, зокрема гуманітарну, в райони стихійних лих, уразливим верствам населення, категоріям дітей, котрі найбільше її потребують. Діяльність UNAIDS[1], спеціалізованого фонду ООН із ВІЛ/СНІД, спрямована на боротьбу з цим захворюванням, його профілактику та попередження, допомогу вже хворим людям, пом'якшення впливу епідемії. Штаб-квартира фонду розміщена в Женеві (Швейцарія), а його діяльність розгортається в більш ніж 80 країнах. Донорами фонду є UNHCR, UNICEF, WFP, UNDP, UNFPA, UNODC, ILO, UNESCO, ВООЗ та Світовий банк. До співпраці та реалізації низки програм фонд залучає уряди держав, громадянське суспільство та інші НУО.

Головним завданням ЮНІСЕФ є турбота про здоров'я дітей світу. Завдяки його діяльності досягнуто помітного прогресу в імунізації дітей, боротьбі з інфекційними хворобами, ВІЛ/СНІДом. ЮНІСЕФ тісно співпрацює з урядами, НУО на національному й локальному рівнях.

В Україні на 1 січня 2013 р. було зареєстровано 11 331 благодійну організацію. У 2012 р. 54 % із них надавали допомогу у сфері охорони здоров'я, 23 – соціального захисту, 4 – спорту та фізичної культури, по 3 – на науку й освіту та мистецтво й культуру, 1 – на міжнародні ініціативи та 0,5 % – на навколишнє природне середовище й захист тварин (рис. 13.9).

У діяльності благодійних фондів переважає фінансування програм соціального захисту (82 %). Охороною здоров'я опікується 65 % їх загальної кількості, наукою й освітою – 53, спортом та фізичною культурою – 50, мистецтвом і культурою – 38, навколишнім природним середовищем та захистом тварин – 26, міжнародними ініціативами – 12 %[2].

Загалом в Україні до НДО як постачальників соціальних послуг, у тому числі медичних, ставляться зі значною недовірою та скептицизмом. Такі стереотипи помітно посилюють дію різноманітних суб'єктивних перешкод їх залученню до соціальної сфери. Є й об'єктивні чинники: непослідовність і суперечливість законів, що регулюють діяльність НДО, проблеми їх класифікації, котра не відповідає європейським зразкам, відсутність ефективних державних стандартів якості соціальних послуг тощо.

---

[1] Офіційний веб-сайт UNISEF [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.unicef.org/aids/index_56119.html.

[2] *Mackintosh M.* Can NGOs regulate medicines markets? Social enterprise in wholesaling, and access to essential medicines M. Mackintosh, S. Chaudhuri, Ph. GM Mujinja [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.globalizationandhealth.com/content/7/1/4.

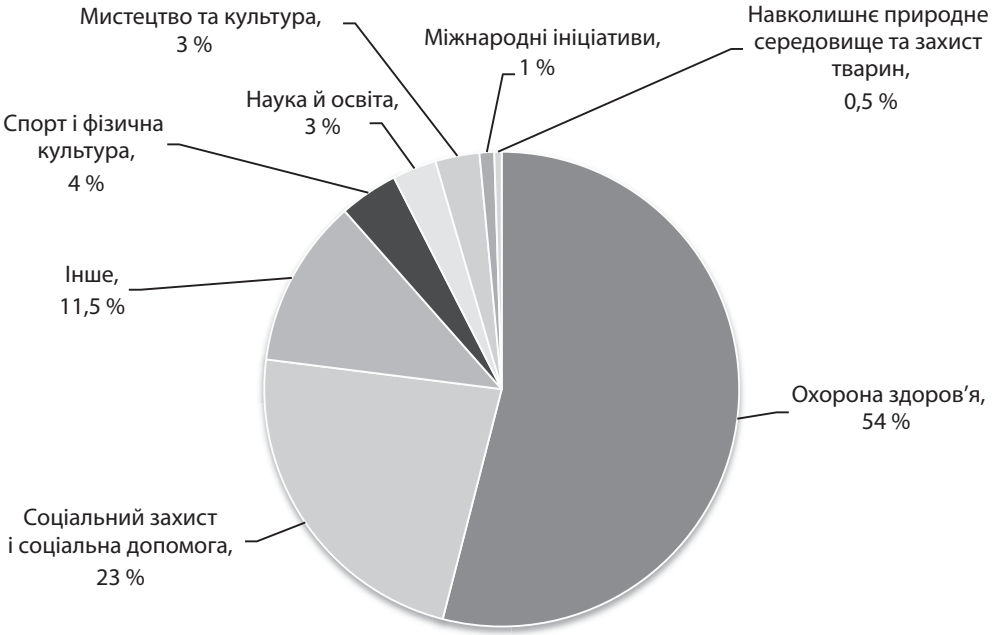


Рис. 13.9. **Розподіл допомоги благодійних фондів у 2012 р. за сферами**

Складено за результатами Першого національного рейтингу благодійників, який проводився Українським форумом благодійників, ГО "Соціально відповідальне суспільство" та журналом "Холмаркер" у квітні – червні 2013 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ufb.org.ua/aboutus/novini-forumu.htm?id=2956.

Вочевидь Україні бракує прозорих процедур організації тендерів і конкурсів на отримання замовлень та контрактів щодо надання соціальних послуг. У зв'язку з цим переможець нерідко визначається замовником послуги ще до проведення конкурсу, який перетворюється на формальність. Вітчизняні НДО відчувають нестачу кваліфікованого персоналу, а недостатній рівень фінансового обліку та звітності послаблює довіру до третього сектору з боку як влади, так і споживачів послуг. І головне – для появи справжньої конкуренції на ринку соціальних послуг замало критичної маси ефективних НДО.

Для того щоб діяти професійніше та надавати реальні соціальні послуги, НДО повинні об'єктивно оцінити свої слабкі й сильні (конкурентні) сторони, розкривши їх владі. У свою чергу, практики соціальної сфери в органах влади та структури, що розробляють державну соціальну політику, мають переглянути своє ставлення до НДО, розпочавши послідовний процес формування взаємної довіри.

Прозорість діяльності благодійних і некомерційних організацій є ще однією серйозною проблемою, котра перешкоджає розвиткові ефективного третього сектору. Так, за даними Міністерства доходів і зборів України, лише 8141 організація з офіційно зареєстрованих 11 331 склала річний податковий звіт за підсумками діяльності у 2012 р. Загальна сума задекларованих доброчинних внесків для благо-

дійних фондів та організацій у 2012 р. дорівнювала 3,4 млрд грн, при цьому адміністративний бюджет цих організацій того року становив у середньому 9 % загального бюджету[1].

За даними Міністерства юстиції України, у сфері охорони здоров'я налічується понад 160 НКО, найвідомішими серед яких є: Всеукраїнська організація "Українське товариство "Зелена планета", Всеукраїнська мережа людей, що живуть з ВІЛ, Світова федерація українських лікарських товариств, Громадський рух "Українці проти туберкульозу", Товариство Червоного Хреста України, Всеукраїнська громадська організація "Аметист", Фонд "Діти Чорнобиля", Українська федерація сприяння охороні здоров'я, Благодійний фонд "Дитяча лікарня майбутнього", Спільна програма МБФ "Україна 3000" і ТОВ "ТНК-ВР Україна" "Радість дитинства – вільні рухи", Українська медична рада, Програма "Від лікарні до лікарні", Проект "Ukraine RC5 Against Cancer" (Україна проти раку), Благодійна організація "Сант Вінсент", Українська асоціація перинатальної медицини, Центр реабілітації "Світ без залежності", Українська медична асамблея, Фонд "АІСМ – Україна", Асоціація дитячих офтальмологів України, Громадська організація "Дитинство без СНІДу", Міжнародний альянс з ВІЛ/СНІД в Україні, Благодійний фонд "Діти", Спілка громадських організацій "Здоров'я нації".

Ці НКО та фонди реалізують різні проекти в галузі охорони здоров'я, опікуються, крім проектної роботи, захистом інтересів членів асоціації чи організації, котрі можуть бути як загальними, так і спеціалізованими; займаються розробленням пріоритетних напрямів наукових досліджень у медичній галузі, впровадженням нових медичних технологій, біомедичної техніки, діагностичної й лікувальної апаратури в лікувально-профілактичних закладах, створенням цільових програм надання медичної допомоги населенню, системи громадського контролю якості медичної допомоги, аналізом та оцінкою нових методів профілактики, діагностики й лікування захворювань, складанням рекомендацій щодо їх практичного використання, уніфікацією, стандартизацією та сертифікацією програмних продуктів, упровадженням інтернет-технологій, а також співпрацюють із міжнародними НДО, урядом, встановлюють зв'язки з фахівцями, надають консультації, проводять експертизу наукових досліджень і законопроектів у сфері охорони здоров'я (рис. 13.10).

В Україні НДО можуть самі обирати форми, методи та види послуг, котрі надаватимуть. Також законодавство не обмежує їх у джерелах фінансування відповідної діяльності. Це можуть бути кошти державного й місцевих бюджетів, спеціальних фондів, підприємств, установ і організацій, одержувачів соціальних послуг, плата за такі послуги, благодійна допомога (пожертвування) тощо.

Залучення бюджетних коштів повинне відбуватися на конкурсних засадах та на підставі договору про умови фінансування, вимог до обсягу, порядку та якості надання соціальних послуг. Правила організації й проведення конкурсів на залу-

[1] За результатами Першого національного рейтингу благодійників, який проводився Українським форумом благодійників, громадською організацією "Соціально відповідальне суспільство" та журналом "Холмаркер" у квітні – червні 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ufb.org.ua/aboutus/novini-forumu.htm?id=2956.

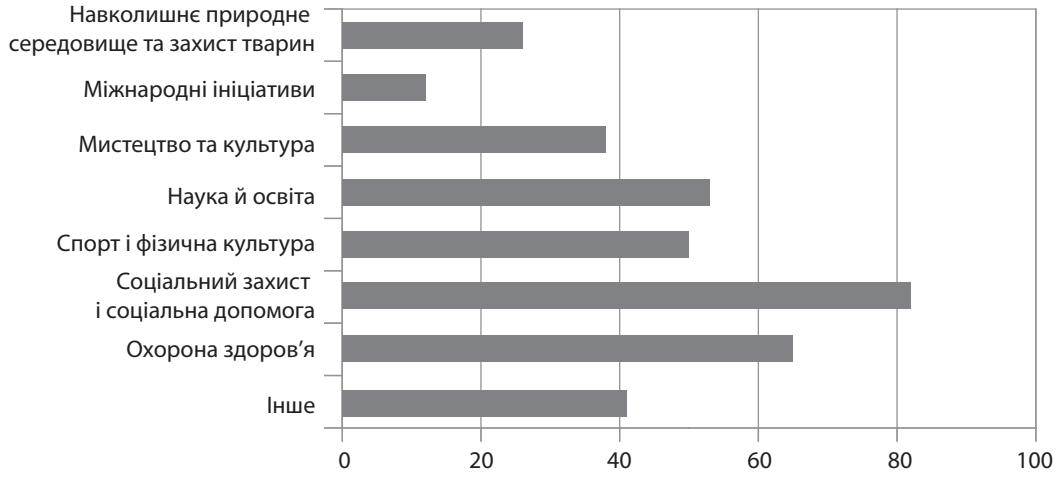


Рис. 13.10. **Участь благодійних фондів у реалізації власних програм у різних сферах суспільного життя,** *%*

Складено за результатами Першого національного рейтингу благодійників, який проводився Українським форумом благодійників, громадською організацією "Соціально відповідальне суспільство" та журналом "Холмаркер" у квітні – червні 2013 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ufb.org.ua/aboutus/novini-forumu.htm?id=2956.

чення бюджетних коштів НДО регулюються постановами Кабінету Міністрів України від 29.04.2004 № 559, від 09.11.2011 № 1149 та від 25.01.2012 № 35. Наявність матеріальних ресурсів є важливою складовою спроможності організації надавати послуги. Більшість НДО мають власне, орендоване або надане в безоплатне користування приміщення. Доволі високою є забезпеченість меблями, офісною технікою, сучасними інформаційними технологіями. Простежується зв'язок між інституційним рівнем розвитку організації та кількістю проектів і програм, обсягом фінансування від держави та міжнародних донорів, утім НДО мають певні типові проблеми, що стосуються життєздатності послуг, а саме:

– нерегулярне фінансування;
– брак відповідних навичок та кваліфікації в керівників і працівників;
– труднощі з навчанням і підвищенням кваліфікації працівників;
– слабка активність і низька довіра до послуг НКО з боку громади;
– недостатня відкритість влади та небажання співпрацювати з НКО.

Аналізуючи особливості фінансового стану НДО в Україні, варто звернути увагу на те, що їх становлення відбувалося переважно завдяки участі міжнародних донорів. На сьогодні найпотужнішими є НДО, котрі мали вагому й багаторічну підтримку міжнародних фондів і міжнародних партнерів. Ці організації обов'язково мають матеріальну базу та штатних працівників, сучасні засоби зв'язку, ефективний менеджмент.

Останніми роками спостерігається тенденція до зростання частки фінансування з місцевих джерел (органів влади, бізнесу, приватних фондів). Особливістю

українських НДО порівняно із зарубіжними є те, що вони не ставлять завдання виконувати економічні функції в соціальній сфері, будують свою діяльність не на принципах господарювання, а на виконанні благодійницьких функцій. Серед обов'язків їхніх менеджерів переважають пошук і залучення безповоротної фінансової допомоги.

Тому більшість таких організацій не має досвіду господарської діяльності та не дуже розуміється на правилах і процедурах, поширених у комерційному секторі. Разом із тим законодавство не сприяє економічній діяльності неприбуткових НДО. Так, згідно із Законом України "Про об'єднання громадян" від 16.06.1992 № 2460-XII, громадська організація не може займатися господарською діяльністю безпосередньо, а лише через госпрозрахункове підприємство. Створені таким чином підприємства втрачають статус неприбуткових і зобов'язані зареєструватися в органах Державної фіскальної служби України та вносити до бюджету платежі в порядку й розмірах, передбачених законодавством. Лише 10 % українських організацій мають доходи від комерційної діяльності, наприклад соціального підприємництва, частка яких становить у середньому 4 % бюджету організації.

Активне залучення некомерційного сектору до процесу надання медичних послуг зумовлене адекватною оцінкою ступеня розвитку його економічного потенціалу та, відповідно, можливості підвищення ефективності надання цих послуг за участю НКО. Можна виокремити такі економічні аспекти залучення НКО з цією метою:

– оцінювання ступеня економічного розвитку некомерційного сектору з погляду можливостей щодо надання медичних послуг;
– напрями ефективного використання ресурсів НКО в забезпеченні медичних послуг (залучення добровільної праці, використання благодійних пожертв);
– особливості мотивації та характеру трудової діяльності в НКО;
– визначення секторів результативного застосування некомерційних структур у сфері надання медичних послуг.

За умови якнайповнішої мобілізації можливостей некомерційного сектору буде створено сучасний механізм надання медичних послуг в Україні. У цьому контексті доцільно навести такі елементи його побудови:

1) розвиток силами некомерційних організацій нових сегментів ринку медичних послуг;
2) взаємодія некомерційних і державних структур у ідентифікації споживчої аудиторії;
3) визначення джерел і форм покриття витрат НКО на надання медичних послуг;
4) створення багатоканального механізму фінансування витрат;
5) врахування чинників та формування системи ціноутворення на медичні послуги НКО, що надаються в ініціативному порядку;
6) поглиблення співпраці НКО з комерційним сектором.

Реформування системи надання медичних послуг націлене насамперед на підвищення їхньої якості й загального рівня організації цієї сфери. Отже, потребують опрацювання такі питання:

– розроблення економічних нормативів, стандартів надання медичних послуг;

– створення системи оцінювання якості виконання медичних послуг незалежно від того, якою організацією (державною, недержавною комерційною, некомерційною) вони надаються;
– формування механізму гарантій та контролю доступності, якості й професійності медичних послуг;
– упорядкування ліцензування та сертифікації у сфері надання медичних послуг, приведення вимог до надання соціальних послуг у відповідність із світовою практикою.

Оцінювання ефективності механізму надання медичних послуг передбачає облік і порівняння витрат на здійснення цього виду діяльності з її соціально-економічним ефектом. Таким чином, виокремлюють чотири основних блоки питань:

1) порівняльний аналіз ефективності витрат суспільства з демонополізації та децентралізації сфери медичних послуг;
2) зниження суспільних витрат як результат створення конкурентного середовища для потенційних постачальників послуг;
3) розроблення основних елементів системного аналізу ефективності використання коштів, що надаються державою, з боку органів влади;
4) створення методик оцінювання ефективності інвестицій у сферу медичних послуг.

Запропоновані напрями вдосконалення функціонування НКО у сфері медичних послуг схематично розкривають пріоритети розвитку й удосконалення системи надання соціальних послуг.

Із метою створення ефективної мережі НКО організаціям та установам, котрі їх фінансують, доцільно:

– розробляти довгострокові комплексні програми підтримки обслуговуючих НКО; навчати персонал таких організацій, використовувати потенціал кафедр, факультетів соціальної роботи для підготовки кадрів;
– зменшувати обсяг коштів, що витрачаються на гуманітарну допомогу; більше коштів надавати на інституалізацію діяльності при завершенні проекту; підтримувати партнерські проекти НКО з муніципальними й державними установами, а також мережеві проекти та створення відповідних структур;
– зняти фінансові обмеження на створення матеріальної бази для виробництва послуг та закупівлю спеціального устаткування; дозволити брати устаткування й приміщення в довгострокову оренду; стимулювати застосування в НКО франчайзингу;
– сприяти пом'якшенню законодавчого клімату, поліпшенню податкового середовища для НКО, розробленню й реалізації заходів їх економічного стимулювання з надання соціальних послуг;
– просувати суспільну експертизу соціальних програм[1].

Слід уніфікувати законодавче регулювання діяльності НДО на підставі класифікації шляхом ухвалення Закону України "Про неприбуткові (недержавні) організації", розроблення єдиних умов діяльності для всіх постачальників послуг, неза-

[1] Офіційний веб-сайт Міжнародного благодійного фонду AICM (Україна) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.aicm.eu/?p=viewpage&id=80.

лежно від їхнього статусу, прозорих і доступних для широкого загалу, що сприятиме уникненню плутанини; вдосконалення обліку НДО, зокрема постачальників соціальних послуг. Перед парламентаріями стоїть завдання створити законодавче середовище, в якому НДО зможуть перетворитися на ефективних постачальників соціальних послуг.

У майбутньому законі потрібно чітко визначити сутність неприбуткових організацій, їхні види, функції, основні засади утворення, діяльності й управління, статут, порядок утворення та реєстрації, припинення діяльності, реорганізації й ліквідації, джерела формування, управління майном, особливості його використання та відчуження фінансово-господарської діяльності, звітність, форми й напрями державної підтримки, а також взаємодії з органами місцевого самоврядування, повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у вирішенні питань підтримки соціально орієнтованих НКО, їх відповідальність і контроль їхньої діяльності.

Законодавство про неприбуткові організації має бути спрямоване на розв'язання проблем, пов'язаних із реєстрацією й обліком неприбуткових організацій, прозорістю їхньої діяльності та відкритістю й доступністю фінансових звітів; на розширення співпраці держави та недержавного сектору, підвищення довіри й відкритості.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 13

1. На сьогодні у сфері охорони здоров'я є низка проблем, які потребують швидкого реагування та досягнення конкретних результатів найближчим часом. Зокрема це: структурна неефективність галузі; брак бюджетного фінансування та утримання державних і комунальних закладів охорони здоров'я без урахування обсягів і якості наданих медичних послуг; обмежений доступ незаможного населення до медичних послуг через чималу комерційну складову; відсутність державного регулювання цін на лікарські засоби, недостатньо розроблені механізми встановлення їхньої вартості.

Згідно з рекомендаціями ВООЗ, проблему низької ефективності використання ресурсів системи охорони здоров'я можна розв'язати шляхом: ліквідації корупції в системі охорони здоров'я; застосування критичного підходу до вибору необхідних медичних послуг; надання своєчасної, доступної та якісної медичної допомоги, зниження рівня лікарських помилок; підвищення ефективності роботи лікарень як найзатратнішого елементу системи охорони здоров'я; впровадження глобального бюджету цих закладів, застосування механізмів фінансування, що ґрунтуються на стандартизації надання медичних послуг, зокрема з використанням діагностично пов'язаних груп; мотивування медичних працівників до результативної роботи; зменшення надлишкових витрат на ліки, використання їх належним чином, поліпшення контролю якості ліків; досягнення максимальної віддачі від технологій і медико-санітарних послуг.

Для підвищення ефективності бюджетного фінансування системи охорони здоров'я, раціонального використання бюджетних ресурсів треба прийняти Програму державних гарантій надання безоплатної медичної допомоги громадянам. В Україні слід забезпечити гарантоване надання якісної безоплатної медичної допо-

моги всім громадянам, включаючи джерела фінансового забезпечення державних гарантій надання безоплатної медичної допомоги населенню; обсяг державних гарантій у частині видів, порядку й умов надання медичної допомоги; порядок оцінювання ефективності виконання державних гарантій; відповідальність за невиконання показників державних гарантій. Конкретизація державних гарантій потребує впровадження системи фінансування установ охорони здоров'я залежно від цільових показників обсягу та якості надання медичних послуг.

Із метою реалізації заходів, спрямованих на реформування системи охорони здоров'я в Україні, зміну моделі її фінансування та перегляд у цьому механізмі ролі держави й приватного сектору, доцільно врахувати світовий досвід проведення таких реформ. Так, упровадження обов'язкового медичного страхування сьогодні є передчасним і потребує ретельно продуманого підготовчого етапу, що включатиме реалізацію узгодженої системи заходів: формування єдиного державного фонду соціального обов'язкового медичного страхування для громадян України з територіальними відділеннями; розроблення та впровадження системи персоніфікованого обліку надання медичної допомоги, використання бази даних для планування системи організації й оплати медичних послуг та, відповідно, єдиного реєстру застрахованих осіб як важливої передумови введення системи обов'язкового медичного страхування та уникнення подвійного страхування й фінансування; створення прогресивної системи ставок внесків до фонду обов'язкового медичного страхування та з'ясування зв'язку розміру внесків із доходами їх платників, а також їхньої нижньої межі для вразливих верств населення, за яке внески сплачуватиме держава (пенсіонерів, інвалідів та ін.); розподіл ставок внесків до обов'язкового фонду медичного страхування між роботодавцем і працівником; реалізація системи розподілу ризиків між державою, роботодавцями, страховими організаціями та одержувачами медичної допомоги; впровадження механізму "страхування з метою забезпечення ліками"; стимулювання розвитку приватного медичного страхування для забезпечення припливу додаткових коштів до системи охорони здоров'я, не допускаючи заміни безкоштовної медичної допомоги платною; сприяння заміщенню неформальних платежів у системі охорони здоров'я формальними (легальними); поступове перенесення платних медичних послуг із бюджетних до приватних медичних установ.

2. Як показало дослідження, в більшості країн рівень цін на лікарські засоби чітко регламентується й контролюється державою, хоча в окремих країнах переважає вільне ціноутворення, за якого на формування ціни впливають попит і пропозиція на ринку. В Україні питання регулювання цін на лікарські засоби надзвичайно важливе з огляду як на незадовільний стан здоров'я населення, так і на низький обсяг доходів багатьох громадян та недостатній рівень конкуренції на фармацевтичному ринку. На сьогодні ціни на лікарські засоби не відповідають величині бюджетного фінансування державних закладів охорони здоров'я та платоспроможності переважної частини населення. Спостерігається значна варіація оптових і роздрібних цін на лікарські засоби в різних регіонах.

Одним із основних інструментів підвищення доступності лікарських засобів для населення, запровадження економічно обґрунтованих механізмів формування цін на них, подальшого вдосконалення політики закупівель таких засобів та раціо-

нального використання бюджетних коштів є створення й постійне функціонування системи моніторингу, котра охоплюватиме ціни виробників і постачальників, динаміку світових цін на ліки та порівняння їх із цінами українськими, доступність лікарських засобів для населення тощо.

Система ціноутворення відіграє важливу роль і при розв'язанні проблеми пільгового забезпечення й компенсації. Згідно з міжнародними нормами, що регламентують умови соціального захисту населення, та з урахуванням особливостей і традицій вітчизняної системи охорони здоров'я слід законодавчо встановити групи населення та категорії хворих, під час лікування яких вартість препаратів обов'язково компенсуватиметься. У зв'язку з цим пропонується доповнити ст. 21 Закону України "Про лікарські засоби" та ст. 54 Основ законодавства України про охорону здоров'я, зокрема в частині визначення груп населення та категорій хворих, при лікуванні котрих компенсуватиметься вартість лікарських засобів.

Окрім того, з метою посилення державного контролю в напрямі вдосконалення ціноутворення на лікарські засоби варто доповнити ст. 54 Основ законодавства України про охорону здоров'я та ст. 191 Господарського кодексу України нормами, що передбачатимуть формування ціноутворення на лікарські засоби державою шляхом визначення граничних рівнів торговельної й постачальницько-збутової надбавок на підставі рекомендованої ВООЗ добової дози споживання лікарських засобів і референтних цін на них.

3. Співпраця держави та недержавних організацій у соціальній сфері, зокрема в галузі охорони здоров'я, підвищує ефективність надання медичних послуг, оскільки ці організації тісніше взаємодіють із громадянами, краще й глибше розуміють їхні проблеми та способи їх розв'язання. Така співпраця наближає державу до адекватного задоволення потреб людей. Також залучення неурядових організацій, фондів до виконання проектів розширює фінансові можливості їх реалізації.

Більшість некомерційних організацій активно співпрацюють із органами влади, особливо на місцевому рівні, хоча стикаються з певними перешкодами, а саме: небажанням деяких органів влади співпрацювати з некомерційними організаціями, неефективністю механізмів фінансування недержавних соціальних послуг. Недержавним неприбутковим організаціям переважно дозволяється здійснювати економічну діяльність, тобто функціонувати за рахунок власних доходів від продажу товарів і послуг клієнтам.

В Україні некомерційним організаціям доводиться діяти в умовах відсутності належної законодавчої й інформаційної бази для функціонування як обслуговуючих, так і цільових НКО; недостатньої розвинутості методологічного організаційно-економічного підґрунтя функціонування різних їх типів; неналежної поінформованості населення про роботу НКО; невисокого професіоналізму; браку сталих контактів із засобами масової інформації та довгострокових економічно обґрунтованих соціальних проектів; нечіткої спеціалізації тощо.

Економічні стимули участі некомерційних організацій у наданні медичних послуг мають формуватися за такими напрямами:

– розвиток системи економічного стимулювання недержавних виконавців медичних послуг;
– використання податкових і неподаткових пільг;

– розширення форм державної фінансової підтримки НКО, що реалізують медичні послуги.

Залучення некомерційних організацій до діяльності у сфері надання медичних послуг передбачає створення комплексної системи контролю та звітності, включаючи:

– розроблення системи моніторингу діяльності державних і недержавних організацій у сфері медичних послуг;
– підвищення прозорості фінансової системи міжсекторної взаємодії;
– розвиток інститутів незалежного оцінювання ефективності витрачання бюджетних коштів;
– залучення профільних незалежних організацій до розроблення та проведення експертизи державних соціальних програм і відповідних розділів бюджету;
– забезпечення високої якості аудиту некомерційного сектору для запобігання фінансовим зловживанням, особливо в разі використання різних джерел (зокрема державних) фінансування соціальних послуг.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бондарь А.* Регулирование ценообразования и системы возмещения за рубежом / А. Бондарь // Правовой Альянс. – 2010. – 12 нояб. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.legalalliance.com.ua/rus/press/239.
2. *Галій Л. В.* Наукове обґрунтування та розробка методичних підходів до регулювання цін на лікарські засоби : дис. ... канд. фармац. наук : 15.00.01 / Л. В. Галій ; Нац. фармац. ун-т. – Х., 2004. – 153 с.
3. *Гильдеева Г.* Ценообразование лекарственных средств / Г. Гильдеева, Д. Старых // Medical Development Agency. – 2012. – 25 июня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mda-cro.com/rus/news/18.html.
4. Глобальная обсерватория здравоохранения (ГОЗ) / Всемирная организация здравоохранения [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/gho/database/ru.
5. *Гончар В.* Україна відрегулює ціни на ліки / В. Гончар // Хрещатик. – 2012. – 23 трав. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kreschatic.kiev.ua/ua/3832/art/1337711516.html.
6. Доклад о состоянии здравоохранения в Европе, 2009 г.: Здоровье и системы здравоохранения. – Копенгаген: ЕРБ ВОЗ, 2010. – 218 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/117186/E93103R.pdf.
7. Доклад о состоянии здравоохранения в мире, 2000 г.: Системы здравоохранения: улучшение деятельности. – Женева : ВОЗ, 2000. – 258 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/whr/2000/en/whr00_ru.pdf?ua=1.
8. Доклад о состоянии здравоохранения в мире, 2008 г.: Первичная медико-санитарная помощь – Сегодня актуальнее, чем когда-либо. – Женева : ВОЗ, 2008. – 152 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/ru/development/surveys/docs/whr2008.pdf.
9. Европейская база данных "Здоровье для всех" // Европейское региональное бюро ВОЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.euro.who.int/ru/what-we-do/data-and-evidence/databases/european-health-for-all-database-hfa-db2.
10. За результатами Першого національного рейтингу благодійників, який проводився українським форумом благодійників, ГО "Соціально відповідальне суспільство" та журналом "Холмаркер"

у квітні – червні 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ufb.org.ua/aboutus/novini-forumu.htm?id=2956.

11. Здравоохранение в регионах Российской Федерации: механизмы финансирования и управления / Г. Е. Бесстремянная, А. С. Заборовская, В. А. Чернец, С. В. Шишкин ; отв. ред. С. В. Шишкин. — М. : Поматур, 2006. – 272 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.socpol.ru/publications/#health2006
12. Здравоохранение и расширение Европейского Союза / под ред.: М. Мак-Ки, Л. Мак-Лехос, Э. Нолте ; Европейская обсерватория по системам здравоохранения ВОЗ. – Копенгаген : ЕРБ ВОЗ, 2006. – 293 с. – (Серия публикаций Европейской обсерватории по системам здравоохранения) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0015/111066/E82999R.pdf.
13. *Клименко О. А.* Некомерційні організації в країнах розвинутої демократії / О. А. Клименко // Проблеми міжнародних відносин : зб. наук. пр. – 2012. – Вип. 5. – С. 152–165 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Pmv/2012_5/ar152165.pdf.
14. *Козьменко С. М.* Аналіз законодавчих ініціатив щодо обов'язкового медичного страхування в Україні / С. М. Козьменко, І. О. Охріменко // Міжнародний центр досліджень теорії і практики страхування. – 2013. – 13 лют. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://insurance.uabs.edu.ua/uk/biblioteka/statti/289-analiz-zakonodavchykh-initsiatyv-shchodo-obov-iazkovoho-medychnoho-strakhuvannia-v-ukraini.html.
15. *Куценко В.* Потенціал охорони здоров'я: регіональні аспекти / В. Куценко, Л. Богуш // Економіка України. – 1999. – № 3. – С. 61–69.
16. Національні рахунки охорони здоров'я (НРОЗ) України у 2012 році : стат. бюл. / Державна служба статистики України. – К., 2014. – 192 с.
17. *Пивень Е.* Мировой опыт ценообразования на лекарственные средства / Е. Пивень, Ф. Снегирев // Еженедельник Аптека. – 2003. – № 6 (377) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.apteka.ua/article/13798.
18. *Півень О.* Центральна та Східна Європа: основні принципи ціноутворення на готові лікарські засоби / О. Півень, Л. Нестеренко, В. Журавель // Еженедельник Аптека. – 2003. – № 7 (378) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.apteka.ua/article/13814.
19. *Полякова Д.* Референтное ценообразование: побочные действия / Д. Полякова // Еженедельник Аптека. – 2008. – № 12 (633) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.apteka.ua/article/6385.
20. Помощь больницам // AICM Украина [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.aicm.eu/?p=viewpage&id=80.
21. Проект розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції побудови нової національної системи охорони здоров'я України" // Міністерство охорони здоров'я України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20140618_0.html.
22. Регулирование предпринимательской деятельности в системах здравоохранения европейских стран / под ред. Р. Б. Салтмана, Р. Буссе, Э. Моссалос ; пер. с англ. – М. : Весь мир, 2002. – 272 с.
23. Российское здравоохранение: как выйти из кризиса : доклад Государственного университета Высшей школы экономики / А. Г. Вишневский, Я. И. Кузьминов, В. И. Шевский и др. – М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. – 25 с.
24. *Садовничий В.* От традиций к инновациям: реформы здравоохранения в современном мире / В. Садовничий, Н. Григорьева, Т. Чубарова. – М. : Экономика, 2012. – 286 с.
25. *Салтман Р. Б.* Реформы системы здравоохранения в Европе: анализ современных стратегий / Р. Б. Салтман, Дж. Фигейрас ; пер. с. англ. – М. : ГЭОТАР МЕДИЦИНА, 2000. – 432 с.

26. *Смайловская М. С.* Развитие систем здравоохранения за рубежом / М. С. Смайловская // Практика международного бизнеса. – 2007. – № 3 (24). – С. 2.

27. *Степанова О. В.* Реформування системи охорони здоров'я у США / О. В. Степанова, І. В. Іголкін // Фінанси України. – 2012. – № 3. – С. 69–82.

28. *Стігліц Дж. Е.* Економіка державного сектору / Дж. Е. Стигліц ; пер. з англ. – К. : Основи, 1998. – 854 с.

29. *Сурке М.* Инвестиции в здоровье: ключевое условие успешного экономического развития стран Восточной Европы и Центральной Азии / М. Сурке, М. Мак-Ки, Л. Рокко ; Европейская обсерватория по системам здравоохранения ВОЗ. – Копенгаген : ЕРБ ВОЗ, 2008. – 309 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/74740/E90569R.pdf?ua=1.

30. *Тельнова Е. А.* Ценообразование – зарубежный опыт / Е. А. Тельнова // Фармакоэкономика. Современная фармакоэкономика и фармакоэпидемиология. – 2009. – № 4. – С. 14–24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pharmacoeconomics.ru/pdf_download.php?what=76.

31. Финансирование здравоохранения: альтернативы для Европы / Э. Моссалос, А. Диксон, Ж. Фигерас, Д. Кутцин ; пер. с англ. – М. : Весь мир, 2004. – 352 с.

32. *Черкашина Т. О.* Недержавні громадські організації як суб'єкт надання соціальної допомоги населенню / Т. О. Черкашина [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://visnyk-psp.kpi.ua/ru/2010-2/10%20-%202%286%29%20-%2016.pdf.

33. *Шведова Н. А.* Актуальность реформы американского здравоохранения / Н. А. Шведова // США и Канада. – 2010. – № 3. – С. 3–21.

34. *Berndt E. R.* Pricing and Reimbursement in US Pharmaceutical Markets / E. R. Berndt, J. P. Newhouse // NBER Working Paper. – 2010. – № 16297. – 74 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nber.org/papers/w16297.

35. HIV/AIDS in Emergencies // UNISEF. – 2010. – 21 Sept. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.unicef.org/aids/index_56119.html.

36. Implementing health financing reform: Lessons from countries in transition / ed. by J. Kutzin, C. Cashin, M. Jakab ; European Observatory on Health Systems and Policies. – Copenhagen, 2010. – 425 p. – (Observatory Studies Series, № 21) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uhcforward.org/sites/uhcforward.org/files/E94240.pdf

37. *Lewis D.* Nongovermental organizations, definitions and history / D. Lewis // Encyclopedia of Civil Society [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://personal.lse.ac.uk/lewisd/images/encylciv%20societyngos2009-dl.pdf.

38. *Mackintosh M.* Can NGOs regulate medicines markets? Social enterprise in wholesaling, and access to essential medicines / M. Mackintosh, S. Chaudhuri, Ph. GM Mujinja // Globalization and Health. – 2011. – № 7:4. – 13 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.globalizationandhealth.com/content/7/1/4.

39. *Normand C. H.* Social Heals Insurance: a guidebook for planning / C. H. Normand, A. Weber. – Copenhagen : WHO, 1994. – 136 p.

40. OECD Health Data: Health expenditure and financing // OECDiLibrary [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/data/oecd-health-statistics/system-of-health-accounts-health-expenditure-by-function_data-00349-en.

41. *Ruggeri K.* Pharmaceutical Pricing: The Use of External Reference Pricing / K. Ruggeri, E. Nolte // Rand Research Reports. – 2013. – № RR-240-DH. – 59 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR240.html.

42. The selection and use of essential medicines : report of the WHO Expert Committee, 2002 (including the 12th Model List of Essential Medicines) / World Health Organization. – Geneva, 2003. – 126 p. (WHO technical report series ; 914) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://apps.who.int/medicinedocs/en/d/Js4875e.

43. World Economic and Social Survey 2012: In Search of New Development Finance / Department of Economic and Social Affairs. – N. Y., 2012. – Chap. 4: Using innovative financing for health and climate change mitigation and adaptation. – P. 73–101 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_current/2012wess_chapter4.pdf.

44. World health statistics 2011 / World Health Organization. – Geneva : WHO Press, 2011. – 170 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/EN_WHS2011_Full.pdf.

РОЗДІЛ

14 НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

14.1. ВПРОВАДЖЕННЯ АДРЕСНОГО ПІДХОДУ ДО НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПІЛЬГ: АНАЛІЗ ПЕРЕВАГ І НЕДОЛІКІВ

Світова практика вирізняє два підходи до соціального захисту громадян. Один з них – адресна (грошова) допомога, яка надається переважно за критерієм малозабезпеченості і має цільовий характер. Другий – надання пільг у вигляді повного чи часткового звільнення деяких категорій громадян від сплати за отримані послуги або надання додаткових послуг (переваг), коли пільги поширюються на певні категорії громадян, доволі часто без урахування розміру їхніх доходів. В Україні переважає другий варіант державної підтримки. Саме тому найдискусійнішою проблемою сучасної соціальної політики України є питання доцільності збереження соціальних пільг або їх заміни поступовим підвищенням заробітної плати чи адресною соціальною допомогою.

Найбільшого розвитку система пільг зазнала після здобуття Україною незалежності, коли було запроваджено низку пільг за соціальною ознакою. Суттєво розширився перелік пільг за професійною (службовою) ознакою. Все це не було підкріплено можливостями бюджетного фінансування. Така практика призвела до значних викривлень в економічній політиці держави й кардинально змінила саму сутність пільги, а систему пільг було спрямовано на виконання двох принципово різних завдань. Перше – передусім надання привілеїв окремим категоріям населення, які влада прагне вирізнити із загальної сукупності, незалежно від рівня їхнього доходу. Існування таких пільг є великим тягарем для системи соціального захисту населення країни. Друге завдання – підтримка соціально уразливих верств населення[1].

Визначальними ознаками системи соціальної допомоги сьогодні є непрозорість та заплутаність як результат безсистемності законодав-

[1] *Тураєв В. В.* Державна система соціальних пільг в Україні та її недоліки, переваги адресного надання пільг / В. В. Тураєв, А. О. Курінна // Вісник Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля. – 2011. – № 17. – С. 78–83.

ства, а перебіг динаміки розвитку системи соціальних пільг характеризується ускладненнями. Експертами Центру громадської адвокатури в рамках проекту "Реформування системи пільг і привілеїв в Україні – наближення до європейських стандартів", за підтримки Міжнародного фонду "Відродження" складено "Каталог пільг"[1], в якому узагальнено 610 їх видів. Згідно з цим дослідженням 45 категорій громадян мають пільги за соціальною ознакою, 57 категорій – за професійною, 14 – за заслуги перед державою. Загалом ці 116 категорій населення мають право, як зазначалося, на більш як 600 видів пільг. Пільги спрямовані переважно на соціальний захист найбільш незахищених категорій громадян. Друга за кількістю видів пільг група отримувачів – особи, які мають певні заслуги перед державою. На третій позиції – представники певних професій чи певного роду занять. Парадоксально, але найбільше категорій пільговиків (57 категорій) формується за рахунок населення у працездатному віці, хоча для цієї демографічної групи передбачено найменшу кількість пільг (39 видів). Саме тому Україну у світовій спільноті називають "країною пільг".

У результаті проведеного нами аналізу напрацювань вітчизняної науки виокремлено критерії, використання яких у класифікації соціальних пільг дає змогу повністю розкрити зміст кожної соціальної пільги. До таких критеріїв належать: зміст, форма реалізації, періодичність надання протягом певного часового лага, персоніфікація отримувача, галузь реалізації, можливість фактичного обрахунку вартості, рівень доступу пільговика до пільги, відповідність ринковим умовам, функціональне призначення пільги. Можемо констатувати, що пільги в Україні надаються без урахування критерію нужденності і можуть набувати форми не тільки соціальної підтримки, а й привілеїв, компенсацій, винагород, хоча в процесі розроблення державної політики у сфері модернізації системи пільг необхідно керуватися саме критерієм нужденності. Пільги повинні надаватися тільки тим особам, які зазнали впливу соціальних ризиків і мають реальну потребу в державній підтримці. Всі інші функціональні прояви соціальних пільг у вигляді привілеїв, компенсацій, винагород мають бути заміщені дієвими механізмами соціального захисту на підставі високих соціальних стандартів.

Розгалуженість та невпорядкованість системи пільг в Україні, відсутність ефективних механізмів їх обліку потребують проведення комплексу робіт, які мають охоплювати розроблення методології оцінювання кількісного складу пільговиків за видами пільг та їх фактичним використанням. Крім того, проблеми виникають на етапі планування бюджетів у частині розрахунку потреб у фінансуванні надання пільг. Для розв'язання цих проблем необхідна відповідна інформаційна база.

З метою вдосконалення обліку осіб, які мають право на пільги за соціальною ознакою, впроваджено Єдиний державний автоматизований реєстр пільговиків (осіб, які мають право на пільги)[2] (далі – ЄДАРП). Це автоматизований банк даних,

---

[1] Каталог пільг / Юридично-соціальний портал. – 2009. – 4 верес. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pilga.in.ua/node/416.

[2] Про Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги : постанова Кабінету Міністрів України від 29.01.2003 № 117 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/117-2003-%D0%BF.

до якого включається така інформація: загальні відомості про пільговика (прізвище, ім'я та по батькові, число, місяць, рік народження, ідентифікаційний номер у Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів, адреса зареєстрованого місця проживання, адреса фактичного місця проживання, склад сім'ї, характеристика житла), реквізити паспорта та документа, що підтверджує право на пільги, а також категорія пільговика, перелік пільг, на які він має право, інформація про те, якими пільгами він реально користується.

Система побудована таким чином, що основою класифікації пільговиків та категорій пільг у Реєстрі є закони України, які регламентують кожному пільговику право на конкретну пільгу. Якщо особа має право на одну й ту саму пільгу відповідно до кількох нормативно-правових актів, то цю пільгу надають за одним з актів, обраним пільговиком.

Таким чином, база ЄДАРП дає можливість об'єднувати категорії пільговиків у групи відповідно до одного закону, який регламентує таке право. Наприклад, ветерани Великої Вітчизняної війни та учасники бойових дій належать до категорії пільговиків згідно із Законом України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту"[1], а діти війни – із Законом України "Про соціальний захист дітей війни"[2]. Отже, кожен закон диференційовано за категоріями пільговиків, а ці категорії – відповідно до пільг, на які вони мають право.

Загалом до ЄДАРП внесено інформацію про пільговиків на підставі більш як 20 Законів України, які визначають право на пільги. До бази постійно вносяться зміни у зв'язку зі зверненнями як самих пільговиків, так й інших державних органів. Наприклад: виключення зі списків померлих пільговиків відбувається на підставі даних РАЦСу, внесення до списку пенсіонерів – даних ПФУ. Таким чином контролюється виключення даних пільговиків зі списків та розрахунків на відшкодування витрат. Щоправда, відсутність єдиного інформаційного простору між органами виконавчої влади значно ускладнює цей процес і затягує його у часі.

Важливим моментом у роботі ЄДАРП є синхронізація інформації в частині розрахунків з підприємствами – надавачами пільгових послуг для відшкодування з бюджету вартості фактично наданих послуг. Підприємства та організації, що є надавачами послуг, щомісяця, до 25-го числа, подають управлінням праці та соціального захисту населення на місцях розрахунки вартості послуг, наданих у минулому місяці, за формою "2-пільга" (Розрахунок видатків на відшкодування витрат, пов'язаних з наданням пільг підприємствами – надавачами послуг). Відділ персоніфікованого обліку пільгових категорій громадян щомісяця проводить з підприємствами – надавачами послуг звірку за формою "2-пільга" щодо сум відшкодувань по наданню пільг. В ідеалі така персоніфікована звірка повинна проводитися в електронному режимі, що дає можливість максимально швидко виявляти в списках на відшкодування тих пільговиків, які не зареєстровані в ЄДАРП або вибули з

[1] Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : закон України від 22.10.1993 № 3551-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3551-12.

[2] Про соціальний захист дітей війни : закон України від 18.11.2004 № 2195-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2195-15.

різних причин (досягнення повноліття, переїзд, смерть). Разом з тим звірку не повністю автоматизовано і здебільшого цей процес здійснюється вручну, що потребує значно більше часу. При виявленні невідповідності, пільговики, які не внесені до ЄДАРП або вибули з місця реєстрації, виключаються зі списків на відшкодування витрат за надані послуги.

Отже, оскільки база даних дає змогу звіряти інформацію, отриману від постачальників послуг, з даними ЄДАРП, і відтак приймати рішення про відшкодування витрат, певним чином забезпечується адресність надання деяких пільг і, відповідно, підвищується рівень цільового використання бюджетних коштів.

Проте постає питання, наскільки актуальною і правдивою є інформація, яка подається підприємствами – надавачами послуг. Якщо розглядати категорію житлово-комунальних пільг, то ситуація може піддаватися частковому контролю. У більшості населення встановлені лічильники, які комунальні служби можуть час від часу перевіряти, контролюючи фактично використані послуги. Пільги на зв'язок відшкодовуються згідно з абонентською платою або тарифами на послуги. Кількість виданих пільгових путівок на санаторно-курортне лікування також чітко обраховується відповідними структурами, однак питання економічної обґрунтованості вартості цих путівок та рівного доступу до них усіх пільговиків залишається відкритим. Особливо гострою є проблема обліку фактично використаних пільг на проїзд окремих категорій громадян. Методики обрахунку фактичного обліку наданих транспортних послуг немає, а відшкодування відбувається на підставі розрахункових нормативів, які часто не відповідають дійсності.

Щодо чисельності пільгових категорій населення, які скористалися пільгами, то часткову інформацію можна отримати з квартального звіту за формою "4-пільга" (Звіт щодо наданих пільг окремим категоріям громадян за рахунок субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам), який формується на базі ЄДАРП відділом персоніфікованого обліку пільгових категорій громадян відповідних управлінь праці та соціального захисту населення. З цього джерела по кожному територіальному управлінню праці та соціального захисту населення можна отримати інформацію про кількість пільговиків, які у відповідному періоді скористалися певними видами пільгових послуг, та суми наданих послуг. Інформацію подано в розрізі пільговиків (безпосередніх носіїв пільги) та числа членів їхніх сімей, а також у розрізі пільговиків за соціальною та професійною ознаками. За професійною ознакою розглядаються тільки категорії "сільський педагог", "сільський медик", "сільський працівник культури". Всі інші категорії віднесено до соціальної ознаки (у тому числі за Законами України "Про прокуратуру", "Про міліцію", "Про службу безпеки України" і т. ін.). Види пільг, за якими надається ця інформація, наведено в табл. 14.1.

Таким чином, звіт дає інформацію про кількість носіїв пільги та загальне число пільговиків (включно з членами сім'ї), які у періоді (кварталі) скористалися певним видом пільгової послуги, та суми наданих їм конкретних пільгових послуг. Недоліком є те, що вказаний звіт розкриває інформацію лише про тих пільговиків, які скористалися правом на пільгу, а не про загальну кількість осіб, котрі, відповідно до законодавчих актів, мають на неї право. Крім того, отримати інформацію щодо кількості пільговиків, яким було надано відповідні пільги, а також загальної вар-

Таблиця 14.1

Види пільг, які обліковуються в ЄДАРП

Узагальнена категорія пільг	Перелік окремих пільг
Користування житлом та комунальні послуги	Утримання будинку та прибудинкової території. Користування гарячою водою. Користування холодною водою. Природний газ. Електроенергія. Опалення. Вивіз сміття. Водовідведення. Освітлення
Тверде паливо та скраплений газ у балонах	Паливо, зокрема рідке. Скраплений газ у балонах. Компенсація за оплату комунальних послуг (Гірничий закон)
Користування послугами зв'язку	Користування телефоном. Встановлення телефону
Інші пільгові послуги	Забезпечення санаторно-курортним лікуванням. Проїзд автомобільним, залізничним, водним або повітряним транспортом. Капітальний ремонт власних жилих будинків. Виплата грошової компенсації витрат на автомобільне паливо. Поховання і спорудження на могилі надгробка, виплата одноразової допомоги на поховання
Проїзд у міському та приміському пасажирському транспорті загального користування	Компенсація за пільговий проїзд окремих категорій громадян

Складено за даними звітів ЄДАРП за формами "4-пільга" та "6-пільга".

тості таких пільг можна тільки на державному рівні, синхронізувавши всі звіти за формою "4-пільга" по країні. У відкритому доступі зазначеної інформації немає.

Інформацію про суми наданих пільг окремим категоріям громадян можна отримати зі звіту за формою "6-пільга" (Зведений акт звірки розрахунків за надані пільги окремим категоріям громадян за рахунок субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам), який формується відділом персоніфікованого обліку пільгових категорій громадян територіальних управлінь праці та соціального захисту населення щомісяця. Цей звіт містить інформацію про: розрахункову потребу у коштах на відповідні види пільг; обсяг субвенції, затвердженої місцевим бюджетам з держбюджету на надання пільг на рік; чисельність одержувачів за звітний місяць (з урахуванням членів сім'ї); заборгованість з фінансування, а також фактично профінансовані кошти за кожним видом пільг.

Потреба у коштах фактично повинна розраховуватись управліннями праці та соціального захисту населення шляхом розсилання запитів до підприємств – надавачів послуг із проханням надати інформацію про очікувані нарахування за пільговими послугами на наступний рік. Такі нарахування обчислюються на базі попереднього року і коригуються на коефіцієнт підвищення тарифів. Проте, з огляду на

обмеженість бюджетних ресурсів, розрахункові потреби в коштах місцевим управлінням праці та соціального захисту населення надаються обласними управліннями, виходячи з фінансових можливостей державного бюджету на наступний рік. Саме цим пояснюється те, що в звіті "6-пільга", на рівні місцевих управлінь, рядки "Потреба в коштах" та "Обсяг субвенції на надання пільг на рік" збігаються. Реальна потреба в коштах для розрахунків з підприємствами – надавачами послуг є набагато більшою, що спричиняє хронічну заборгованість перед ними.

Нині база ЄДАРП практично повністю сформована. Вона дає змогу отримати вичерпну інформацію про суми окремих категорій пільг, наданих пільговикам, та кількість осіб, що ними скористалися. Також можна одержати інформацію про фактично профінансовані пільги за видами щомісяця. Визначити на підставі ЄДАРП фактичну заборгованість держави перед підприємствами – надавачами пільгових послуг неможливо, оскільки потреба в коштах розраховується не за регламентом, а відповідно до можливостей бюджетного фінансування. Також ЄДАРП включає тільки матеріальні пільги, пов'язані з відшкодуванням підприємствам – надавачам послуг коштів за надані матеріальні послуги пільговикам. Тобто Реєстр дає змогу доволі чітко відпрацювати механізм звірки інформації між підприємствами – надавачами пільгових послуг з його актуальною базою, проте часто проблема полягає саме в неможливості фактичного обліку спожитих пільгових послуг, які надали згадані підприємства.

У контексті модернізації системи соціальних пільг в Україні важливо розглянути механізми, які б дали можливість самим підприємствам здійснювати точний обрахунок фактично спожитих пільгових послуг. Це зумовлено тим, що за деякими видами пільг у розрахунки на відшкодування подається інформація згідно з розрахунковими нормативами, які не відповідають дійсності (наприклад, пільги на проїзд у транспорті, виплата грошової компенсації витрат на автомобільне паливо та ін.).

Методологічні підходи до оцінювання вартості пільг, виходячи з фактичних витрат надавачів послуг, такі:

1) отримання від міністерств та відомств, які здійснюють облік пільгових категорій населення, інформації про чисельність осіб, що мають право на пільги за окремими категоріями та видами пільг (попередня таблиця);
2) зведення та систематизація отриманих даних, приведення їх у зіставний вигляд;
3) розрахунок чисельності осіб, котрі мають право на окремі пільги.

Джерела інформації за категоріями пільговиків та окремими видами пільг наведено в табл. 14.2.

Оцінювання вартості пільг за даними відомчої статистики має такий алгоритм (табл. 14.3):

1) отримання інформації від міністерств та відомств, які здійснюють облік пільгових категорій населення, щодо чисельності осіб, котрі мають право на пільги за окремими категоріями та видами пільг;
2) одержання інформації від цих міністерств та відомств про вартість наданих послуг пільговим категоріям населення;
3) розрахунок загальної вартості наданих пільг за окремими міністерствами та відомствами – надавачами послуг та у розрізі окремих видів послуг та категорій пільговиків;

Таблиця 14.2

Джерела інформації за категоріями пільговиків та окремими видами пільг

Категорії пільговиків	Джерело інформації
На оплату житла, комунальних послуг, електроенергії та палива	
Постраждалі внаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС за категоріями	Державна служба України з надзвичайних ситуацій
Пільговики за професійною ознакою (військовослужбовці, працівники міліції, служби безпеки, пожежної охорони, прокуратури, судів, освіти, охорони здоров'я, культури та ветеринарної служби, двірники)	Міністерство оборони Міністерство внутрішніх справ Служба безпеки Державна служба України з надзвичайних ситуацій Міністерство юстиції Міністерство охорони здоров'я Міністерство культури Міністерство освіти і науки Міністерство аграрної політики та продовольства
Ветерани війни (учасники бойових дій, інваліди, учасники війни)	Міністерство внутрішніх справ Міністерство оборони
Ветерани праці та інші громадяни похилого віку	Міністерство охорони здоров'я Міністерство соціальної політики
Жертви політичних репресій в Україні	Міністерство соціальної політики
На безплатний або пільговий проїзд у транспорті або пільгове перевезення багажу	
Постраждалі внаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС за категоріями	Державна служба України з надзвичайних ситуацій
Пільговики за професійною ознакою (військовослужбовці, працівники міліції, служби безпеки, пожежної охорони, прокуратури, судів, освіти, охорони здоров'я, культури та ветеринарної служби)	Міністерство оборони Міністерство внутрішніх справ Служба безпеки Державна служба України з надзвичайних ситуацій Міністерство юстиції Міністерство охорони здоров'я Міністерство культури Міністерство освіти і науки Міністерство аграрної політики та продовольства
Ветерани праці та інші громадяни похилого віку	Міністерство охорони здоров'я Міністерство соціальної політики
ВІЛ-інфіковані та хворі на СНІД, інваліди-сліпі, інваліди з дитинства	Міністерство охорони здоров'я
Малозабезпечені сім'ї з хворими дітьми та з дітьми першого та другого року життя	Міністерство охорони здоров'я Міністерство соціальної політики
Пільги за користування послугами зв'язку, безплатне або пільгове встановлення та користування телефоном і сигналізацією	
Постраждалі внаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС за категоріями	Державна служба України з надзвичайних ситуацій Державне агентство з питань електронного урядування України

Закінчення табл. 14.2

Категорії пільговиків	Джерело інформації
Ветерани війни	Міністерство соціальної політики Державне агентство з питань електронного урядування України
Судді	Міністерство юстиції Державне агентство з питань електронного урядування України
Інваліди	Міністерство охорони здоров'я Міністерство соціальної політики Державне агентство з питань електронного урядування України
Безплатне або пільгове придбання ліків	
Постраждалі внаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС за категоріями	Державна служба України з надзвичайних ситуацій Міністерство охорони здоров'я
Ветерани праці та інші громадяни похилого віку	Міністерство соціальної політики Міністерство охорони здоров'я
Донори	Міністерство охорони здоров'я
Жертви політичних репресій	Міністерство соціальної політики Міністерство охорони здоров'я
Діти, які перенесли хімічну інтоксикаційну алопецію у медичному обслуговуванні	Міністерство охорони здоров'я
Безплатне або пільгове зубопротезування і протезування	
Постраждалі внаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС за категоріями	Державна служба України з надзвичайних ситуацій Міністерство охорони здоров'я
Ветерани праці та інші громадяни похилого віку	Міністерство соціальної політики Міністерство охорони здоров'я
Безплатне або пільгове санаторно-курортне лікування та придбання путівок	
Постраждалі внаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС за категоріями	Державна служба України з надзвичайних ситуацій Міністерство охорони здоров'я
Ветерани війни	Міністерство соціальної політики Міністерство охорони здоров'я
Ветерани військової служби	Міністерство оборони Міністерство охорони здоров'я
Судді	Міністерство юстиції Міністерство охорони здоров'я
Жертви політичних репресій	Міністерство соціальної політики Міністерство охорони здоров'я

Складено за: Каталог пільг // Юридично-соціальний портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pilga.in.ua/taxonomy/term/6.

Таблиця 14.3

Потреба в інформації від міністерств та відомств – надавачів послуг для забезпечення розрахунку у фінансування системи пільг

Назва міністерства (відомства)	Вид пільги	Необхідна інформація	Періодичність надання інформації
Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України	Оплата житла та комунальних послуг	Чисельність фактичних користувачів за звітний період, усього (*осіб*), у тому числі за категоріями пільговиків (згідно з чинним законодавством). Вартість наданих послуг пільговим категоріям населення, у тому числі за видами послуг, *грн.* Середня вартість отриманої послуги на місяць за категоріями пільговиків (*грн*), у тому числі за видами послуг	Щокварталу; за підсумками року
Міністерство інфраструктури України	Користування послугами зв'язку	Чисельність фактичних користувачів за звітний період, усього (*осіб*), у тому числі за категоріями пільговиків (згідно з чинним законодавством). Вартість наданих послуг пільговим категоріям населення, у тому числі за видами послуг, *грн.* Середня вартість отриманої послуги на місяць за категоріями пільговиків (*грн*), у тому числі за видами послуг	Щокварталу; за підсумками року
	Встановлення телефону	Кількість встановлених телефонів, усього, у тому числі за категоріями пільговиків. Вартість наданих послуг, усього, *грн*	За підсумками року
	Проїзд у транспорті. Перевезення багажу	Обсяг фактично наданих послуг за звітний період, усього (*пасажиро-км, т-км*), у тому числі за видами сполучення та окремими видами транспорту. Вартість наданих послуг пільговим категоріям населення, у тому числі за видами сполучення та окремими видами транспорту, *грн*	Щокварталу; за підсумками року

Закінчення табл. 14.3

Назва міністерства (відомства)	Вид пільги	Необхідна інформація	Періодичність надання інформації
Міністерство охорони здоров'я України	Придбання ліків	Кількість осіб, яким були виписані пільгові рецепти на придбання ліків. Вартість ліків, реалізованих пільговим категоріям населення, всього, у тому числі несплачена (пільгова) частина загальної вартості, *грн*	Щокварталу; за підсумками року
	Зубопротезування	Кількість осіб, які отримали пільгові послуги, всього, у тому числі за категоріями пільговиків. Вартість наданих послуг, *грн*	За підсумками року
	Протезування	Кількість осіб, які отримали пільгові послуги, всього, у тому числі за категоріями пільговиків. Вартість наданих послуг, *грн*	За підсумками року
	Санаторно-курортне лікування	Кількість осіб, які отримали пільгові путівки, всього, у тому числі за категоріями пільговиків. Вартість наданих путівок, *грн*	За підсумками року

Складено за: Юридично-соціальний портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pilga.in.ua/taxonomy/term/2.

4) визначення потреби у фінансуванні загальної вартості пільг в Україні;
5) обчислення сум коштів, необхідних для компенсації окремим міністерствам та відомствам за надані послуги пільговим категоріям населення.

Рекомендації щодо отримання інформації від підприємств – надавачів послуг:
– розробити нормативи споживання послуг (за окремими видами) за всіма відомствами стосовно до надання послуг;
– здійснювати розрахунок обсягів пільгових послуг на підставі розроблених нормативів та чисельності випадків користування (за окремими категоріями пільговиків);
– запровадити систему поточної звітності організацій – надавачів послуг щодо обсягів пільгових послуг та потреб у їх фінансуванні;
– створити та впровадити відповідне нормативно-правове забезпечення, систему угод між відомствами – надавачами послуг та Міністерством фінансів України.

Рекомендації щодо отримання інформації від органів соціального захисту:
– удосконалити систему ведення та використання єдиного реєстру отримувачів усіх видів соціальної допомоги та пільг;
– забезпечити ведення "єдиного реєстру" за всіма регіонами України на підставі єдиного класифікатора за видами пільг та категоріями пільговиків;
– увести систему поточної звітності на базі інформації ЄДАРП;
– запровадити періодичні вибіркові обстеження пільговиків з питань фактичного використання пільг із метою визначення частоти використання послуг окремими особами та на рівні домогосподарств;
– розробити та впровадити відповідне нормативно-правове забезпечення, систему угод між міністерствами соціальної політики та фінансів України.

Рекомендації щодо запровадження методики розрахунку обсягів фінансування системи пільг на основі інформації організацій – надавачів послуг, звітності органів соціального захисту, вибіркових обстежень пільговиків:
– здійснювати оцінювання якості та повноти інформації, отриманої з різних джерел;
– розраховувати чисельність пільговиків на плановий період за даними про чисельність пільговиків, зареєстрованих в органах соціального захисту у звітному періоді, з урахуванням коригувального коефіцієнта "перекриття" (обчисленого за даними вибіркового обстеження пільговиків);
– здійснювати розрахунок обсягів фінансування системи пільг на плановий період на основі визначеної чисельності пільговиків за категоріями та видами пільг і даних організацій – надавачів послуг щодо обсягів послуг та нормативів їх споживання.

Для забезпечення адресної допомоги, а також підвищення точності обліку використання соціальних пільг необхідне впровадження засобів ідентифікації громадян при наданні послуг населенню в електронному вигляді. Для організації такого обліку доцільно послуговуватися електронною соціальною карткою громадянина, що використовується як зручний універсальний інструмент для отримання соціальних пільг.

Ситуація в цій сфері потребує створення системи автоматизованого формування персоніфікованої інформації про фактично отримані пільгові послуги кожного типу. Світовий досвід переконує, що побудову такої системи можна здійснити шляхом застосування як персонального носія інформації про пільги, на котрі має право громадянин, пластикової Соціальної картки з імплантованим смарт-чипом. Головною метою практично всіх проектів створення комп'ютеризованих систем (Соціальної картки) в Україні та інших країнах СНД є підвищення ефективності соціальної підтримки населення в межах державних та міських соціальних програм, удосконалення системи соціальних виплат через створення єдиної інформаційно-аналітичної системи обліку та управління коштами соціальної сфери, впровадження на підставі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій прозорого механізму адресної реалізації соціальних пільг та контролю за обсягом наданих соціальних пільг із державного та місцевих бюджетів.

Уведення системи Соціальних карток необхідно розглядати як перспективний напрям логічного розвитку системи ЄДАРП, що поступово забезпечить систематизацію всієї системи соціального захисту на підставі реальних економічних процесів.

В Україні постійно створюються регіональні ініціативні проекти реалізації автоматизованого обліку фактично отриманих пільгових послуг з використанням Соціальних карток. Спроби реалізації цієї системи були здійснені в декількох містах України, наприклад, у м. Дніпродзержинську, у вигляді системи адресного надання пільгового проїзду й обліку пільгових категорій пасажирів у наземному транспорті на підставі технології електронних пластикових карток. Система проходила практичну тестову експлуатацію в 2006–2008 рр. Проект було реалізовано на базі технологій безконтактної смарт-карти. Видано 70 тис. Соціальних карток. Центр емісії карток створено на базі міського управління соціального захисту населення. Загальна вартість проекту – 1,1 млн грн. За даними управління праці і соціального захисту населення Дніпродзержинської міської ради, протягом двох років експерименту щомісяця фіксувалась розбіжність між прийнятими нормативами обсягів перевезень пільговиків та реальною кількістю перевезень у 2,6–2,8 раза. У 2005 р. у м. Одесі планувалося розроблення Інформаційно-розрахункової системи "Одеська міська картка". Роботи було розпочато, але не завершено в повному обсязі. Проект реалізовувався на базі технологій безконтактної облікової смарт-карти. З квітня 2012 р. у м. Києві стартував проект "Картка киянина", мета якого – надання жителям міста зручного та універсального інструменту для отримання соціальної допомоги. Це інформаційно-телекомунікаційна система, створена з метою підвищення рівня соціального захисту малозабезпечених верств населення (надання адресної допомоги за рахунок міського бюджету), а в подальшому і всіх громадян – мешканців столиці, для впорядкування механізмів надання пільг, їх обліку та адресності, розвитку безготівкових форм розрахунків. Упродовж пілотного періоду проекту заявки на отримання карток подали 58 тис. осіб окремих категорій, з яких отримали "Картку киянина" 54,5 тис. Наприкінці травня 2013 р. спеціалісти столичних районних управлінь соціального захисту населення розпочали реєстрацію у системі "Картка киянина" у межах впровадження другого етапу

проекту. Як повідомили у прес-службі КМДА, держателями "Картки киянина" на другому етапі визначено окремі категорії населення, зокрема ті, хто має право на додаткові пільги та доплати відповідно до рішень Київради. Триває робота над удосконаленням можливостей картки – активація торгового, комунального, медичного та інших додатків, а також розширення категорій громадян. Повномасштабне впровадження проекту дасть змогу видати картки всім пільговим категоріям (близько 425 тис. осіб) та розпочати їх видачу усім жителям міста. Нині у м. Києві проводяться підготовчі роботи зі створення автоматизованої системи оплати проїзду в міському пасажирському транспорті з урахуванням громадян пільгових категорій – "Соціально-транспортна картка киянина". Проект планується реалізувати на базі технологій безконтактної банківської смарт-карти.

Такі розробки, як правило, фінансуються за рахунок місцевих бюджетів. Аналіз досвіду розроблення вже реалізованих систем свідчить про наявність різних підходів у проектуванні системи та виборі типу електронного носія інформації про пільговика. Однак оптимальним варіантом реалізації державної програми створення комп'ютеризованої системи "Картка обліку соціальних пільг" та переходу до нової системи автоматизованого обліку наданих пільг є використання Соціальних карток. Результати експерименту в м. Дніпродзержинську підтверджують правильність такого підходу.

Розвиток системи Соціальних карток необхідно розглядати не як революційний, а як еволюційний процес, що базується на єдиних засадах побудови системи ЄДАРП і використовує уніфіковану Соціальну картку та обладнання для обліку різних типів пільг. Зважаючи на перспективи розвитку цієї системи як джерела інформації про пільговика, слід здійснювати на державному рівні поступальні кроки для подальшого розвитку ЄДАРП.

Система надання населенню пільг і компенсацій – ключовий елемент соціальної політики. Проаналізувавши чинну систему, можна зазначити, що вона не забезпечує рівного доступу до них усіх, хто має на це право згідно із законодавством, що порушує принцип соціальної справедливості. Наприклад, частка міських сімей, які користуються пільгами на проїзд, втричі перевищує аналогічний показник для сільського населення (12 та 30 %). Крім того, середній розмір компенсації за пільговий проїзд у місті в кілька разів більший, ніж у сільській місцевості.

Окремою проблемою аналізу ефективності діючої системи надання пільг є співвідношення декларативних пільг з їх фактичним наданням, оскільки близько половини осіб, котрі мають право на ті чи інші пільги, позбавлені можливості скористатися цим правом. Це повною мірою стосується пільг на оплату путівок, протезування, частково – на придбання медикаментів та проїзд у транспорті (відсутність транспортного сполучення у сільській місцевості, стан здоров'я пільговика).

Згідно з дослідженнями Світового банку, лише 23 % соціальних витрат доходять до бідних. У нашій країні громадянин, отримавши пільговий статус, використовує його незалежно від свого доходу та матеріального стану. Немає жодної різниці між пільговиком, який має доходи у вигляді заробітної плати чи пенсії на рівні 10 прожиткових мінімумів, і пільговиком, розмір доходів якого не набагато більший за прожитковий мінімум.

Добробут громадян не впливає на їхнє право користуватися державною підтримкою у вигляді пільг як на безкоштовний проїзд у транспорті загального користування, так і з оплати житлово-комунальних послуг. Тим часом у всіх розвинутих країнах система пільг побудована іншим чином: ті, хто має високий дохід, втрачають право нею користуватися.

В умовах фінансово-економічної кризи і, як наслідок, обмеженості фінансових ресурсів необхідний поступовий перехід до адресного надання соціальної допомоги. Досвід розвинутих країн свідчить, що ефективною державною підтримкою можна охопити не більш як 10–15 % населення. Сьогодні в ЄС кількість малозабезпечених становить майже 17 %, а без застосування принципу адресності вона могла б сягнути 40 %.

Аналізуючи систему надання пільг, можна поставити під сумнів доцільність багатьох категорій пільговиків як таких. Пільга (за умови її збереження) повинна мати адресне індивідуальне застосування – це загальноприйнятий та задекларований підхід, натомість члени сім'ї "пільговика" не завжди є саме тими, хто потребує її надання.

Необхідно змінити саму ідеологію надання пільг. В Україні існує понад 350 категорій пільговиків, з них дві третини отримують пільги за професійною ознакою, від яких варто відмовитися, одночасно істотно підвищивши заробітні плати, насамперед для працівників бюджетної сфери.

Серед переваг адресної допомоги:

– забезпечення більшою мірою соціальної справедливості, оскільки неодмінною умовою надання пільг особі є її підтверджена малозабезпеченість;
– цільовий характер, що дає змогу не розпорошувати ресурси, а спрямовувати їх тим особам та на ті цілі, які є пріоритетними для її отримувачів;
– істотне підвищення рівня допомоги найнужденнішим;
– економія коштів, оскільки адресна допомога завжди обмежена, на відміну від пільг, обсяги споживання яких переважно не нормовані;
– можливість чіткого підрахунку навантаження адресної допомоги на бюджети.

Запровадженню адресності надання соціальних пільг в Україні сприятиме:

– здійснення "інвентаризації" пільговиків;
– встановлення чітких та прозорих критеріїв адресності в наданні основних видів соціальних пільг та послуг;
– введення верхньої межі доходу, досягнення якого зумовлює позбавлення права на отримання пільги;
– нормування пільг з метою виключення надмірного, не зумовленого нормальним споживанням, використання пільг, що надаються, з урахуванням встановлених норм споживання житлово-комунальних, транспортних, медичних та інших послуг тощо.

Поряд з перевагами адресності у наданні соціальної допомоги є чинники, які можуть перешкоджати реалізації цього процесу:

– високі адміністративні витрати на розроблення системи адміністративної допомоги, необхідність створення інфраструктури для її надання, проведен-

ня роз'яснювальної роботи, контроль за цільовим характером використання пільги, якщо вона надається в грошовій формі тощо;
– небажання колишніх пільговиків платити за послуги (наприклад, за проїзд у транспорті).

Для посилення адресності всіх видів соціальної підтримки необхідні такі заходи:
– об'єднання всіх видів соціальної допомоги в єдину програму соціального захисту, що діятиме переважно на принципах адресності, за винятком допомоги при народженні дитини, інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам і з урахуванням доходів одержувачів допомоги;
– інтеграція програми пільг на оплату житлово-комунальних послуг з програмою житлових субсидій; внесення законодавчих змін до правил надання субсидій;
– запровадження непрямих методів оцінювання доходів громадян, які претендують на одержання соціальної підтримки;
– урахування рівня доходів при наданні всіх видів пільг, крім пільг для осіб, які мають виняткові заслуги перед Батьківщиною.

Для забезпечення ефективності управління системою соціальної підтримки потрібні:
– створення єдиної бази даних одержувачів усіх видів соціальної підтримки, єдиного інформаційного середовища для органів праці та соціального захисту населення, Пенсійного фонду, Державної фіскальної служби, МВС України, органів реєстрації актів цивільного стану;
– формування об'єднаної мережі соціальних служб на базі Міністерства соціальної політики України для комплексного надання населенню соціальних послуг (від допомоги в працевлаштуванні до соціального обслуговування вдома);
– запровадження системи моніторингу та аудиту програм соціальної підтримки на постійній основі;
– удосконалення інституту соціальної інспекції, розширення функцій соціальних інспекторів з переданням їм повноважень моніторингу й оцінювання рівня доходів одержувачів допомоги;
– перехід до адресного надання всіх видів соціальної підтримки, за винятком допомоги при народженні дитини, інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам, а також пільг особам, які мають виняткові заслуги перед Батьківщиною;
– забезпечення повного обліку в системі подання й споживання теплової енергії, холодної й гарячої води для учасників програми житлових субсидій, встановлення необхідного технологічного обладнання для обліку споживання транспортних послуг;
– створення єдиного соціального агентства з комплексного обслуговування осіб, які потребують соціальної підтримки;
– запровадження картки соціальної допомоги.

Для досягнення належного ступеня ефективності системи соціального захисту необхідно враховувати рівень доходів при наданні всіх видів допомоги і пільг (за винятком пільг особам, які мають виняткові заслуги перед Батьківщиною – ветерани війни, герої, ліквідатори аварії на ЧАЕС). Важливо здійснювати надання соці-

альної допомоги та пільг на оплату житлово-комунальних, транспортних послуг та послуг зв'язку за встановленими нормами споживання. Головне завдання – запровадження нових механізмів оцінювання доходів громадян, які претендують на отримання державної підтримки. Будь-яке підвищення рівня соціального забезпечення потребує посилення ефективності використання бюджетних коштів.

Досвід країн, які запровадили електронну соціальну картку, свідчить про те, що точний облік фактично наданих та спожитих послуг дає змогу заощаджувати бюджетні кошти за компенсаційною субвенцією.

Використання електронних соціальних карток дасть можливість сформувати статистичну базу для опрацювання норм граничного споживання послуг. Введення точного обліку фактично наданих і спожитих послуг створить умови для оптимізації розподілу бюджетних коштів, що спрямовуються на компенсаційні виплати, між різними видами пільг.

Запровадження єдиної інформаційно-аналітичної системи соціального захисту населення має забезпечити облік громадян, які отримують соціальну підтримку держави, здійснення моніторингу соціальних програм, планування всіх видатків соціальної сфери.

Наступний крок – створення міжвідомчої інформаційної системної мережі та розширення доступу громадян до інформаційних послуг на базі інтернету.

Необхідно завершити введення в промислову експлуатацію Інформаційно-аналітичної системи соціального захисту населення, яка має забезпечити роботу управлінь в єдиному програмно-аналітичному просторі. Це та необхідна база, що підвищить ефективність прийняття рішень у процесі вдосконалення системи соціальної підтримки населення.

Посиленню адресності всієї системи надання соціальних виплат населенню сприятиме і впровадження нового інструменту оцінювання доходів громадян з урахуванням витрат сім'ї, тобто реалізація непрямих методів оцінювання майнового стану сімей. Непряма оцінка доходів сім'ї здійснюється на підставі даних щодо майнового стану та статусних характеристик її членів, отриманих з анкети заявника. Така оцінка доходів не впливатиме на розмір соціальної допомоги. Її метою є підвищення точності оцінки доходів заявника, які не можуть бути документально підтверджені.

Застосування непрямої оцінки поглибить націленість соціальної допомоги на потреби нужденних верств населення, зменшить кількість необґрунтованих перевірок, підвищить якість роботи органів соціального захисту, сприятиме ефективному використанню коштів державного бюджету. Для непрямої оцінки доходів враховуються соціально-демографічні ознаки: розмір, склад сім'ї, вік та стать її членів; соціально-економічні характеристики: рівень освіти, зайнятість, професія; майновий стан: наявність нерухомості, володіння предметами тривалого користування тощо; окремі статті витрат (на телекомунікаційні послуги та електроенергію); стан житлового приміщення (площа, кількість кімнат, обладнання тощо).

Перевагами непрямої оцінки доходів є підвищення ефективності контролю права громадян на отримання допомоги (за умови одночасного використання

прямої та непрямої оцінки) – серед заявників, непряма оцінка яких помітно перевищує задекларовані доходи, частка тих, хто фактично не має права на допомогу, перевищує середню частку за всіма заявниками на порядок і більше; непряма оцінка забезпечує можливість адекватнішого урахування проживання та умов життя заявників при визначенні права на отримання соціальної допомоги; за певних умов запровадження непрямої оцінки може забезпечити суттєве підвищення ефективності використання коштів під час надання соціальної допомоги.

Для реалізації адресного підходу при здійсненні соціальної підтримки, що передбачає врахування рівня доходів та майнового стану громадян, необхідно створити сучасну інформаційну платформу, яка забезпечить автоматизацію процесу призначення та надання всіх видів соціальної допомоги й пільг.

Упровадження та розвиток єдиної інформаційно-аналітичної системи у сфері соціального захисту населення забезпечить використання інформаційних технологій з метою удосконалення механізмів системи управління в Міністерстві соціальної політики України, місцевих органах виконавчої влади, інформаційної підтримки діяльності та прийняття управлінських рішень, підвищення ефективності бюджетних видатків. Тому необхідно розвивати створену в межах проекту Світового банку "Удосконалення системи соціальної допомоги" Інформаційно-аналітичну систему соціального захисту населення (ІАССЗН), розгорнуту в усіх місцевих органах такого захисту (всього 783 об'єкти).

Необхідна міграція даних із застарілих систем і прикладне програмне забезпечення Інформаційно-аналітичної системи соціального захисту населення. Нагальною потребою є включення до ІАССЗН функціональності Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги.

Упровадження інформаційних технологій у соціальну сферу та налагодження міжвідомчої взаємодії дасть змогу спростити систему надання послуг органами соціального захисту населення та надавати окремі види соціальної допомоги і послуг в електронному вигляді.

Ефективна реалізація реформи соціальних пільг потребує виконання таких завдань:

– встановлення єдиним законодавчим актом єдиного порядку надання пільг;
– закріплення за кожним видом соціальних пільг нормативно-правового документа та джерел фінансування;
– інвентаризація пільг, скасування пільг, які на сьогодні не застосовуються та/чи навіть суперечать актам вищої дії, шляхом внесення змін до відповідних законодавчих актів;
– обмеження кола осіб, які мають право на пільги, використовуючи такі критерії: рівень доходу отримувача, ступінь його дієздатності, соціальний статус; до переліку осіб, які мають право на соціальні пільги, вносити тільки тих, хто дійсно потребує соціальної допомоги;
– запровадження інструменту вартісного оцінювання наявних соціальних пільг та їх нормування з метою запобігання надмірному, не зумовленому фактичним споживанням, використанню пільг.

Підбиваючи підсумки, можна дати оцінку ефективності та соціальної справедливості чинної системи пільг, доцільності заміни її адресною грошовою допомогою:

– ця система пільг сформована спонтанно, соціальні програми здебільшого не узгоджені, має місце їх дублювання, існує постійний дефіцит фінансових ресурсів для забезпечення пільг;
– надмірне розширення кола одержувачів пільг знецінює ідею їх надання категоріям населення, які мають найбільші заслуги перед суспільством;
– система посилює соціальну несправедливість у суспільстві – найуразливіші верстви населення менше охоплені пільгами, ніж заможні;
– фактичну спроможність використати право на пільгу частіше має небідне населення, а за окремими видами пільг (санаторне лікування, проїзд у міжміському транспорті та ін.) найменш захищені верстви населення майже повністю позбавлені можливості скористатися цим правом.

Отже, як тривалий процес, що постійно перебуває в стадії вдосконалення, забезпечення адресності соціальних пільг та їх монетизація спричиняють безліч проблем, які державі потрібно розв'язувати за будь-яких обставин.

Вважаємо, що вирішення цих питань дасть змогу знизити на третину частку небідного населення серед одержувачів соціальної підтримки та підвищити питому вагу коштів на соціальну підтримку, що надходять бідним верствам суспільства.

14.2. ДЕРЖАВНЕ СОЦІАЛЬНЕ ЗАМОВЛЕННЯ В КОНТЕКСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Першим кроком у створенні нових механізмів державної та суспільної підтримки найнезахищеніших верств населення став Закон України "Про соціальні послуги"[1]. Згідно з ним надаються такі види соціальних послуг: соціально-побутові; психологічні; соціально-педагогічні; соціально-медичні; соціально-економічні; юридичні; послуги з працевлаштування; інформаційні послуги; інші соціальні послуги (догляд вдома, догляд стаціонарний, денний догляд; підтримане проживання; паліативний/хоспісний догляд; послуга з влаштування до сімейних форм виховання; послуга соціальної адаптації; послуга соціальної інтеграції та реінтеграції; послуга соціальної реабілітації, у тому числі послуга соціально-психологічної реабілітації; надання притулку; кризове та екстрене втручання; консультування; соціальний супровід/патронаж, зокрема соціальний супровід при працевлаштуванні та на робочому місці; представництво інтересів; посередництво; соціальна профілактика)[2].

---

[1] Про соціальні послуги : закон України від 19.06.2003 № 966-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/966-15.

[2] Про затвердження Переліку соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати : наказ Міністерства соціальної політики України від 03.09.2012 № 537 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1614-12.

В Україні соціальні послуги надаються як безкоштовно, так і на платній основі. Перелік і порядок надання платних соціальних послуг визначається постановою Кабінету Міністрів України "Про порядок надання платних соціальних послуг та затвердження їх переліку"[1]. Порядок регулювання тарифів на платні соціальні послуги визначається відповідною постановою[2].

Соціальні послуги надаються соціальними службами-підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності та господарювання, громадянами, що надають соціальні послуги особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, а також громадськими, благодійними і релігійними організаціями. Громадські організації реалізують інноваційні проекти, у тому числі спрямовані на надання соціальних послуг із запобігання виникненню складних життєвих обставин, підвищення рівня професіоналізму соціальних працівників, інших фахівців, що надають соціальні послуги. В окремих регіонах місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування здійснюють фінансову підтримку таких організацій, а отже, забезпечують розвиток системи надання соціальних послуг, зокрема недержавного сектору.

Трансформація соціально-демографічної структури у бік старіння населення зумовлює збільшення чисельності контингенту віком 65 років і старше, погіршення стану здоров'я нації, зростання смертності. Посилення процесів депопуляції призводить до зростання кількості потенційних отримувачів соціальних послуг (таблиці 14.4 та 14.5) та збільшення навантаження на систему надання соціальних послуг.

Таблиця 14.4

Динаміка кількості потенційних отримувачів соціальних послуг в Україні, *осіб*

Установи, що здійснюють надання соціальних послуг	2009	2010	2011	2012	2013
Територіальні центри	1 909 177	1 777 444	1 707 488	1 794 648	1 861 274
Відділення соціальної допомоги вдома	668 719	622 175	598 737	617 807	618 810
Відділення соціально-побутової адаптації	524 040	450 725	429 285	499 647	555 990
Відділення соціально-медичних послуг	182 410	177 589	182 031	193 069	202 630
Стаціонарні відділення для постійного або тимчасового проживання	19 217	16 777	16 112	16 045	15 378
Відділення організації надання адресної натуральної та грошової допомоги	1 583 471	1 174 469	824204	790 390	748 105
Інші підрозділи територіальних центрів	68 810	77 814	89 221	57 653	88 815

Складено за даними Міністерства соціальної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua.

[1] Про порядок надання платних соціальних послуг та затвердження їх переліку : постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2004 № 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/12-2004-%D0%BF.

[2] Про затвердження Порядку регулювання тарифів на платні соціальні послуги : постанова Кабінету Міністрів України від 09.04.2005 № 268 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/268-2005-%D0%BF.

Таблиця 14.5

Динаміка кількості осіб, яким надано соціальні послуги в Україні, *осіб*

Установи, що здійснюють надання соціальних послуг	2009	2010	2011	2012	2013
Територіальні центри	1 595 557	151 2067	1 438 732	1 525 029	1 601 707
Відділення соціальної допомоги вдома	518 334	490 130	476 082	477 444	486 629
Відділення соціально-побутової адаптації	470 969	436 705	375 890	448 377	504 772
Відділення соціально-медичних послуг	157 894	148 111	164 869	175 453	187 433
Стаціонарні відділення для постійного або тимчасового проживання	13 380	11 509	10 269	11 525	11 626
Відділення організації надання адресної натуральної та грошової допомоги	729 876	612 575	596 871	325 478	607 500
Інші підрозділи територіальних центрів	64 329	71 021	85 613	86 752	84 077

Складено за даними Міністерства соціальної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua.

Точна кількість отримувачів соціальних послуг та осіб, які їх потребують, наразі невідома. Державна служба статистики України публікує дані за окремими категоріями отримувачів і типами установ[1].

Система соціальних послуг, перебуваючи на етапі становлення, характеризується постійними змінами: ухвалюються нові закони та нормативно-правові акти, які регулюють її діяльність. Головне завдання держави – чітко окреслити модель національної системи соціальних послуг та розвивати її. У свою чергу, оцінювання соціальних послуг може стати допоміжним інструментом у цьому.

У 2009–2013 рр. система соціального захисту населення України охоплювала в середньому близько 3,6 тис. закладів, що здійснювали надання соціальних послуг (табл. 14.6).

На сьогодні основними завданнями соціальної політики в Україні є створення системи якісних соціальних послуг, яка б відповідала потребам різних груп населення, передусім людей, що опинилися у складних життєвих обставинах, шляхом модернізації наявних і запровадження нових соціальних послуг; удосконалення управління державними видатками на ці послуги з метою їх раціонального використання; упровадження механізму, який стимулює надавачів соціальних послуг до постійного підвищення рівня якості таких послуг; посилення ролі місцевого самоврядування у плануванні, фінансуванні та організації надання соціальних послуг; удосконалення управління ними, зокрема впровадження механізму відповідного регулювання; створення умов для розвитку ринку соціальних послуг шляхом розширення їх переліку, рівної участі на цьому ринку надавачів послуг усіх форм власності.

Соціальні послуги, як правило, задовольняють лише невідкладні потреби вразливих груп населення, не орієнтовані на запобігання виникненню складних життє-

[1] Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua.

Таблиця 14.6

Динаміка структури системи закладів надання соціальних послуг в Україні, *од.*

Установи, що здійснюють надання соціальних послуг	2009	2010	2011	2012	2013
Територіальні центри	743	736	735	732	734
Відділення соціальної допомоги вдома	925	908	894	881	880
Відділення соціально-побутової адаптації	703	612	601	634	683
Відділення соціально-медичних послуг	275	233	204	202	205
Стаціонарні відділення для постійного або тимчасового проживання	335	339	340	355	359
Відділення організації надання адресної натуральної та грошової допомоги	591	609	562	542	537
Інші підрозділи територіальних центрів	198	276	254	246	251

Складено за даними Міністерства соціальної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua.

вих обставин, не формують в осіб навичок реінтеграції у суспільство, що призводить до утримання значної кількості таких осіб під опікою держави; надаються в стаціонарних інтернатних установах та закладах, унаслідок чого не реалізується право осіб проживати у громаді[1].

Незважаючи на наявні позитивні зрушення у реформуванні сфери соціального захисту та соціального обслуговування населення, Україна помітно відстає від розвинутих постіндустріальних країн, якість та ефективність надання таких послуг залишаються критично низькими.

Одним із недоліків чинної системи соціальних послуг є відсутність конкуренції. Нерозвинута мережа надання альтернативних соціальних послуг. Це значною мірою спричинено умовами фінансування, коли бюджетні кошти плануються і спрямовуються на утримання великих державних інституцій, а не безпосередньо на задоволення потреб населення в соціальних послугах. Як наслідок, люди, котрим держава гарантує право на соціальну допомогу (соціальні послуги), змушені звертатися до недержавних організацій (НДО), які допомагають їм долати життєві труднощі та підтримувати соціальну активність.

Найефективнішим механізмом фінансової підтримки НДО соціальної сфери у країнах Європи та СНД визнано соціальне замовлення як комплекс заходів організаційно-правового характеру, спрямованих на реалізацію загальнодержавних та місцевих цільових соціальних програм і проектів за рахунок бюджетних та інших коштів шляхом укладення соціальних контрактів на конкурсній основі.

По суті, соціальне замовлення є механізмом виявлення ефективної й раціональної громадської ініціативи, спрямованої на розв'язання конкретних соціальних проблем, та забезпечення її подальшої підтримки на основі контракту. Кошти від держави надходять після конкурсного відбору і підтвердження спро-

[1] Соціальні послуги в Україні: сьогодення та перспективи / Т. В. Семигіна, К. С. Міщенко, Т. Г. Кіча та ін. – К. : Зірка, 2007. – 52 с.

можності НДО виконувати соціальні завдання. Відмінність цього механізму від прямих державних субсидій полягає у цільовому спрямуванні коштів на підтримку НДО.

У країнах ЄС та на пострадянському просторі відбувається перехід від патерналістської моделі до політики соціального партнерства. Новий тип соціальної політики передбачає поступову трансформацію прямого управління державою, процесом надання соціальних послуг у непрямі, економічні, методи регулювання. При цьому формуються умови для прояву соціальної відповідальності бізнесу та суспільства, використовуються ринкові механізми для здешевлення соціальних послуг та підвищення їхньої якості, посилюється координуюча і контрольна роль держави в створюваній системі соціального партнерства. Державне соціальне замовлення є важливим та актуальним елементом цієї політики.

У багатьох країнах пострадянського простору державне соціальне замовлення знайшло практичне втілення, отже, розглянемо досвід та особливості його застосування.

Механізм соціального замовлення в Республіці Молдова розвивається в контексті реформування системи соціального захисту населення та соціальних послуг, що відбувається в унісон з європейською інтеграцією країни.

Згідно із Законом Республіки Молдова "Про соціальні послуги"[1] основними постачальниками соціальних послуг є державні та приватні установи. Державні постачальники послуг – установи соціальної допомоги, створені та підпорядковані центральним органам влади, місцеві органи влади першого і другого рівнів, приватні постачальники – неурядові організації, фонди, приватні організації, юридичні та фізичні особи.

Серед основних джерел фінансування соціальних послуг – державний бюджет і місцеві бюджети, міжнародні та місцеві донорські організації, приватні особи. Багато видів соціальних послуг фінансуються з різних джерел на підставі угод про приватно-державне партнерство. На сьогодні центральні органи влади фінансують переважно будинки-інтернати, місцеві органи влади другого рівня – громадські будинки, соціальне житло, мобільні команди, центри тимчасового проживання, громадські їдальні тощо, неурядові організації – частину денних центрів, і частково – соціальні послуги в партнерстві з місцевими органами влади.

Соціальне замовлення є однією з форм реалізації соціальних програм, організованих органами влади, а державне соціальне замовлення являє собою сукупність договорів про виконання робіт та/або надання соціальних послуг в інтересах суспільства.

Окремого законодавчого акта, що регулює механізм державного соціального замовлення в країні, немає. У Законі Республіки Молдова "Про громадські об'єднання"[2] зазначається, що держава може надавати громадським об'єднанням під-

---

[1] О социальных услугах : закон Республики Молдова от 18.06.2010 № 123 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=335808&lang=2.

[2] Об общественных объединениях : закон Республики Молдова от 17.05.1996 № 837-XIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3285.

тримку у вигляді цільового фінансування за їхніми заявками окремих соціальних, наукових та культурних програм, укладення договорів на виробництво робіт і надання послуг, а також соціального замовлення на виконання державних програм на конкурсній основі. Держава також сприяє розвитку діяльності громадських суспільно корисних об'єднань, співпрацюючи з ними і проводячи пільгову податкову політику.

Перелік і планування обсягу робіт і послуг, що підлягають виконанню/наданню за допомогою державного соціального замовлення, складають органи державної влади. Це замовлення фінансується з бюджету органу влади, який ініціював замовлення. Воно здійснюється за допомогою організації публічного конкурсу відповідно до законодавства про державні закупівлі з встановленими цим законом особливостями. У конкурсах на розміщення соціального замовлення беруть участь тільки суспільно корисні громадські об'єднання.

Відповідно до Закону "Про соціальні послуги" неурядові організації та асоціації нарівні з громадськими організаціями мають право бути постачальниками соціальних послуг, але за умови їх акредитації як постачальників послуг за Законом "Про акредитацію постачальників соціальних послуг"[1]. Згідно з цим законом акредитація проводиться з метою визначення, на підставі стандартів якості, здатності постачальників послуг (незалежно від організації) до надання якісних соціальних послуг. Одночасно акредитація впливає на підвищення рівня відповідальності постачальників послуг за дотримання стандартів якості.

Основними принципами акредитації постачальників соціальних послуг є:

1) наявність матеріально-технічної бази:
   а) власні або наймані площі, що відповідають стандартам якості соціальних послуг та санітарно-гігієнічним нормам, за винятком послуг, надання яких не потребує наявності приміщення згідно з мінімальними стандартами якості;
   б) відповідне обладнання та пристрої для надання соціальних послуг;
2) фінансово-економічна діяльність;
3) кваліфікація персоналу;
4) відповідність соціальних послуг стандартам якості.

Закон також визначає склад системи акредитації, яка об'єднує Національну комісію з акредитації та групи експертів з оцінювання послуг. Згідно із законом всі постачальники послуг повинні проходити акредитацію раз на п'ять років, також їм може бути надано тимчасову акредитацію на 12 міс.

Соціальне замовлення в Республіці Молдова може бути здійснено через державні закупівлі, субвенції та державно-приватне партнерство.

Соціальне замовлення через державні закупівлі проводиться на основі Закону "Про державні закупівлі"[2]. Закон застосовується у сфері товарів і послуг, тільки

---

[1] Об аккредитации поставщиков социальных услуг : закон Республики Молдова от 08.06.2012 № 129 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=55945.

[2] О государственных закупках : закон Республики Молдова от 13.04.2007 № 96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=324662&lang=2.

якщо оціночна вартість, без податку на додану вартість, дорівнює або перевищує 40 тис. лей. У сфері робіт закон застосовується, якщо оціночна вартість дорівнює або перевищує 50 тис. лей. Відповідно до законодавства укладення договору про державні закупівлі може здійснюватися шляхом проведення дев'яти процедур, серед яких відкриті торги є основним способом укладення відповідного договору. Водночас ця процедура у сфері соціальних послуг в Молдові практично не застосовується, оскільки відкриті торги передбачають забезпечення оферти при закупівлі товарів і робіт у розмірі 3 % її вартості, а також виконання договору в разі його укладення в розмірі 15 % його вартості. Закон не передбачає окремої статті щодо соціальних послуг, отже, застосовуються ті самі умови, що й для закупівлі решти послуг. Через це некомерційні організації практично не в змозі дотримати умов забезпечення оферти і виконання договору на закупівлю.

Одним із механізмів підтримки громадських організацій центральними та місцевими органами влади у наданні соціальних послуг соціально вразливим верствам населення є субвенції. Використовуються такі основні типи:

1. Прямі субвенції з державного бюджету. У Республіці Молдова, як і в інших країнах, існує практика прямого державного фінансування певних некомерційних організацій (творчі спілки, організації ветеранів та інвалідів). Деякі організації, які займаються підприємницькою діяльністю, звільнені від сплати податку на додану вартість або інших податків. Така практика створює певні проблеми, що стосуються рівня прозорості вибору цих організацій в умовах відсутності рівних можливостей для решти неурядових організацій домогтися державної підтримки.
2. Субвенції в натурі, які надаються органами влади некомерційним організаціям у вигляді можливості використання будівель протягом довгострокового періоду без оплати оренди або у формі оплати за комунальні послуги. Будинки використовуються цілеспрямовано для надання певного виду послуг.
3. Субвенції, основані на проектах. Неурядові організації надають місцевим органам влади пропозиції проектів з проханням про фінансування окремих видів діяльності.

Приватно-державне партнерство ґрунтується на кооперуванні державного і приватного партнерів з метою підвищення ефективності використання державної власності, в якому кожен партнер бере на себе ризики і конкретну відповідальність. Предметом партнерства можуть бути будь-яке майно, роботи, публічні послуги або будь-яка діяльність, що здійснюється державним партнером.

Для укладення приватно-державного партнерства існують такі договірні форми:

1) договір підряду / договір про надання послуг, предметом якого є надання публічних послуг комунальним господарством, виконання платних робіт з капітального ремонту та обслуговування об'єктів інфраструктури, а також інших об'єктів партнерства, облік споживання ресурсів, виставлення рахунків для оплати споживачам тощо;
2) договір довірчого управління, предметом якого є забезпечення належного управління державною власністю, заснованого на встановлених у договорі критеріях результативності;

3) договір майнового найму/оренди, предметом якого є передача майна державної власності у тимчасове володіння і тимчасове користування приватному партнеру. Відповідальним за використання майна за призначенням, а також за збір платежів за виконані роботи та надані послуги є приватний партнер;
4) концесійний договір, що здійснюється відповідно до законодавства про концесії;
5) договір простого товариства на підставі об'єднання капіталу.

Згідно із законодавством процедура ініціювання приватно-державного партнерства містить такі етапи:

1. Державний партнер визначає предмет і цілі приватно-державного партнерства.
2. Державний партнер або група експертів за його дорученням обґрунтовує доцільність ініціювання партнерства, що передбачає технічне та економічне обґрунтування проекту, його основні характеристики, техніко-економічні показники приватного партнера, а також визначення та аналіз ризиків (політичного, законодавчого, фінансового, економічного, екологічного ризику виконання проекту).
3. Агентство затверджує техніко-економічне обґрунтування.
4. Державний партнер розробляє документацію для конкурсу та організовує його.
5. Державний партнер призначає членів комісії з вибору приватного партнера.
6. Приймаються і розглядаються оферти.
7. Ухвалюється рішення про призначення приватного партнера або відхилення всіх отриманих оферт.

Група експертів констатує, що, незважаючи на сприяння в цілому законодавства розвитку і впровадженню механізму соціального замовлення в Республіці Молдова, на практиці цей механізм або мало, або майже не використовується у сфері соціальних послуг[1]. Разом з тим усі законодавчі ініціативи свідчать про високий потенціал Молдови в справі реалізації ефективних механізмів соціального замовлення.

Для Таджикистану державне соціальне замовлення є новим механізмом, що застосовується лише починаючи з 2009 р. Спричинено це низкою проблем у реформуванні соціальної сфери країни, серед яких:

– низька якість соціальних послуг;
– недостатній рівень фінансування сфери соціального захисту, що проводиться одночасно з реформою пенсійної системи. Це значно знижує і без того обмежене фінансування реформ соціальної сфери;
– неефективність системи державних соціальних закупівель, що застосовується тільки за наявності запланованого фінансування;
– відсутність бази даних осіб, які потребують надання соціальних послуг за категоріями, у зв'язку з чим неможливе проведення моніторингу, а належне планування фінансів, виходячи з потреб, заблоковано;

[1] Социальный заказ в странах постсоветского пространства : сб. аналит. и нормативных матер. по итогам Междунар. встречи экспертов по вопросам внедрения механизма социального заказа в постсоветских странах (Одесса, 25–26 нояб. 2013 г.) / под ред. А. С. Крупника. – О. : Евродрук, 2013. – 216 с.

– брак механізму моніторингу соціальних послуг, включаючи моніторинг якості надаваних послуг;
– низький рівень оплати праці соціальних працівників, відсутність їхнього юридичного статусу, що негативно впливає на компетентність персоналу, його навички й ставлення до роботи;
– недостатня розвинутість некомерційного сектору, обмежена кількість громадських організацій, що надають якісні соціальні послуги[1].

Закон Республіки Таджикистан "Про державне соціальне замовлення" від 31.12.2008 № 482[2] трактує його як економіко-правову форму реалізації соціальних програм і проектів, спрямованих на виконання соціальних завдань республіканського й місцевого рівнів, забезпечуваних за рахунок коштів державного бюджету, а також коштів, що залучаються шляхом укладення договору між державним соціальним замовником і виконавцем. Метою є ефективне та цільове забезпечення використання бюджетних і залучених коштів, розв'язання проблем соціального значення, сприяння підвищенню рівня життя.

За час свого існування державне соціальне замовлення здійснювалося в Таджикистані шляхом проведення кількох конкурсів з надання соціальних послуг (у сфері захисту прав дитини та управління деякими установами), було організовано й укладено відповідні договори.

Державне соціальне замовлення здійснюється у таких сферах:
– наука, освіта, культура, охорона здоров'я, соціальний захист та зайнятість населення;
– фізична культура і спорт;
– військово-патріотичне виховання;
– охорона природи і захист навколишнього середовища;
– забезпечення населення питною водою;
– робота серед жінок, зміцнення сім'ї та сприяння розв'язанню проблем демографії та гендерної політики;
– захист прав матері і дитини;
– підтримка молодіжної політики;
– підтримка молодих вчених у реалізації інвестиційних проектів;
– соціальна підтримка і правовий захист громадян, включаючи поліпшення матеріального становища малозабезпечених сімей, інвалідів, біженців, мігрантів, а також осіб, які через фізичні чи інтелектуальні недоліки, інші обставини не здатні самостійно реалізувати свої права та законні інтереси;
– підготовка населення до подолання наслідків надзвичайних подій, стихійних лих та запобігання їм і надання допомоги постраждалим;

---

[1] *Тофтисова-Матерон Р.* Анализ законодательства в области предоставления социальных услуг в Республике Таджикистан / Р. Тофтисова-Матерон, Т. Абдулаев ; Программа поддержки секторальной политики Европейского Союза для Таджикистана. – Душанбе, 2010. – 34 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sdc-eu.info/RDF/13_B5.pdf.

[2] О государственном социальном заказе : закон Республики Таджикистан от 31.12.2008 № 482 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn =26342.

– охорона будівель, історичних пам'яток, об'єктів і місць, що мають національне, державне та культурне значення;
– підвищення рівня політичної та правової освіти населення.

Державне соціальне замовлення розробляється і надається у вигляді програм і проектів, котрі створюються щороку до розроблення державного бюджету на наступний рік шляхом відбору соціально значущих завдань органами державної влади та їх структурними підрозділами, до компетенції яких входить здійснення такого замовлення в конкретній сфері, із залученням фізичних та юридичних осіб, незалежно від форм власності та організаційно-правових форм. Умови переважно встановлюються Типовим положенням про проведення конкурсу на виконання державного соціального замовлення.

Фінансування виконання цих замовлень здійснюється за рахунок:
– коштів державного бюджету;
– коштів інших матеріальних і фінансових ресурсів, що залучаються виконавцем;
– добровільних внесків фізичних і юридичних осіб, незалежно від форм власності та організаційно-правових форм;
– інших джерел, не заборонених законодавством Республіки Таджикистан.

Державний соціальний замовник здійснює заходи з відбору виконавців, укладення сторонами договору і вносить пропозиції щодо включення його фінансування в проект державного бюджету на наступний рік. Перелік пріоритетних сфер державних соціальних замовлень визначається урядом Республіки Таджикистан та місцевими виконавчими органами державної влади.

Виконавець державного соціального замовлення визначається на підставі конкурсу, умови та порядок проведення якого встановлюються державним соціальним замовником і публікуються в засобах масової інформації. До складу журі конкурсу входять представники державних органів та їхніх структур, безпосередньо пов'язаних з виконанням соціальних програм і проектів, а також можуть бути включені фахівці, експерти, представники недержавних організацій. Переможець конкурсу вважається виконавцем замовлення та укладає договір із державним соціальним замовником.

У Республіці Білорусь сучасна соціально-демографічна ситуація характеризується старінням населення, збільшенням питомої ваги інвалідів, одиноких громадян, літніх людей. Залишається проблема захворюваності населення на туберкульоз, ВІЛ, онкологічні та інші недуги. У зв'язку зі збільшенням тривалості життя зростає частка осіб літнього віку, стан здоров'я яких ускладнено набором хронічних і вікових захворювань. Наслідком цих процесів є зростання чисельності людей, що потребують постійного догляду, а отже, необхідність розширення комплексу соціальних послуг. Уряд розв'язує ці проблеми двома способами: по-перше, за рахунок підвищення кількості державних організацій, які надають послуги (що означає розширення державної системи соціального обслуговування, яке зумовлює значне збільшення витрат бюджету на такі цілі); по-друге, шляхом залучення організацій недержавного сектору, котрі надають соціальні послуги, через розміщення державного соціального замовлення.

Положення та норми, котрі регулюють процес державного соціального замовлення, містяться у новій редакції Закону Республіки Білорусь "Про соціальне обслу-

говування"[1], що набрала чинності 1 січня 2013 р. При підготовці проекту закону використовувався досвід правового регулювання в Киргизькій Республіці, Казахстані, Україні. Головною новацією є те, що до реалізації соціальних послуг і соціальних проектів з метою надання допомоги громадянам, які перебувають у важкій життєвій ситуації, підвищення доступності та поліпшення якості соціальних послуг залучаються юридичні особи та індивідуальні підприємці.

Процедура державного соціального замовлення, починаючи з конкурсного відбору виконавців і закінчуючи контролем за його реалізацією, проводиться місцевими радами депутатів, виконавчими й розпорядчими органами на підставі заходів державних, галузевих і регіональних програм. Таким чином, міністерство праці та соціального захисту Республіки Білорусь безпосередньо не бере участі в процесі добору потенційних виконавців державного соціального замовлення.

Потреба в конкретних соціальних послугах, які фінансуються за допомогою замовлення, визначаються на місцях на підставі оцінки соціально-демографічних особливостей регіону і його фінансових можливостей.

Надання коштів місцевих бюджетів на виконання державного соціального замовлення здійснюється:

– шляхом оплати державної закупівлі соціальних послуг відповідно до законодавства про державні закупівлі товарів, робіт, послуг;
– через призначення недержавним некомерційним організаціям субсидій на надання соціальних послуг та реалізацію соціальних проектів.

Договір може бути або комерційним (платним), тобто – купівлі-продажу, або некомерційним (безоплатним), за яким здійснюється державна підтримка (субсидування) виконавця соціального замовлення на безповоротній і безоплатній основі.

При наданні соціальних послуг субсидії виділяються на відшкодування витрат на заробітну плату з нарахуваннями працівникам недержавних некомерційних організацій, що надають соціальні послуги (за умовами оплати праці працівників бюджетних організацій та інших організацій, котрі отримують субсидії, працівники яких прирівняні з оплати праці до працівників бюджетних організацій). Під час реалізації соціальних проектів субсидії надходять на часткове (до 50 %) відшкодування витрат на їх реалізацію. При цьому надання субсидій здійснюється за наявності у недержавної некомерційної організації – виконавця державного соціального замовлення коштів для фінансування решти (непросубсидійованої) частини витрат на реалізацію проекту. Розмір субсидії визначається державним замовником і вказується в договорах[2]. Державний замовник може прийняти рішення про припинення фінансування виконавця у разі виявлення фактів нецільового використання субсидій, а також ненадання розрахунку потреби в субсидіях та бухгалтерської звітності, передбачених Положенням про умови і порядок надання недер-

---

[1] О социальном обслуживании : закон Республики Беларусь від 22.05.2000 № 395-З [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10000395&p2={NRPA}.

[2] *Кузьмич Г.* Новые подходы в социальном обслуживании / Г. Кузьмич // Финансы. Учет. Аудит. – 2013. – № 5. – С. 34–36.

жавним некомерційним організаціям субсидій на надання соціальних послуг та реалізацію соціальних проектів.

Конкурс на виконання державного соціального замовлення відкритий, є гласним і конкурентним вибором виконавців з недержавних некомерційних організацій, що зареєстровані й провадять діяльність на території Білорусі. Повідомлення про проведення конкурсу повинно бути у відкритому доступі на офіційному сайті в інтернеті, створеному для розміщення інформації про державні закупівлі.

Порядок і терміни виділення коштів на фінансування ДСЗ, а також період, на який вони надаються, пов'язані з плануванням бюджету, його розподілом і виконанням. Оскільки бюджет формується щороку, то рішення про суми, спрямовані на реалізацію державного соціального замовлення, також приймаються щороку.

Місцеві бюджети виконуються згідно з бюджетним розписом. Розпис бюджетів обласного та базового рівнів складається за бюджетною класифікацією Республіки Білорусь на підставі показників цих бюджетів на черговий фінансовий рік, затверджених місцевими радами депутатів і фінансовими органами у місячний строк після прийняття відповідних рішень про бюджет на черговий фінансовий рік. Це означає, що робота з планування розміщення державного соціального замовлення на наступний рік починається не пізніше початку роботи з формування бюджету відповідного рівня.

Важливим питанням при розміщенні соціального замовлення є термін, на який укладається договір з його виконавцем. Оскільки бюджет формується на один календарний рік, то виникає небезпека укладення договорів лише на один рік. Такий підхід не завжди прийнятний, оскільки існують певні ризики:

– потенційні виконавці можуть бути не зацікавлені в отриманні короткострокового замовлення, оскільки його виконання пов'язано з серйозними зобов'язаннями перед замовником і перед одержувачами послуг, а гарантій продовження розпочатої діяльності при такому договорі немає;
– одержувачі послуг не мають гарантій, що через рік послуга надаватиметься у звичному для них місці й звичними особами;
– державний замовник здійснює додаткові витрати з організації щорічної процедури вибору постачальника, причому її доведеться починати до закінчення дії поточного договору, коли результати виконання замовлення невідомі.

На виконання Закону "Про соціальне обслуговування" від 13.07.2012 прийнято постанову Ради Міністрів Республіки Білорусь "Про деякі питання державного соціального замовлення" від 27.12.2012 № 1219 [1], якою встановлено, що формування соціального замовлення провадиться державним замовником при підготовці державних, галузевих і регіональних програм, що передбачають надання соціальних послуг і (або) реалізацію соціальних проектів. При цьому державний замовник:

– здійснює моніторинг соціально-демографічної ситуації в регіоні;
– аналізує виявлені у ході моніторингу проблеми у галузі соціального обслуговування з визначенням категорій населення, які потребують надання соці-

[1] О некоторых вопросах государственного социального заказа : постановление Совета Министров Республики Беларусь от 27.12.2012 № 1219 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.government.by/ru/solutions/1946.

альних послуг, переліку необхідних соціальних послуг і їх обсягу, соціальних проектів, реалізація яких дасть змогу створити умови для розв'язання соціальних проблем;
– оцінює можливість вирішення виявлених проблем шляхом державного соціального замовлення на надання соціальних послуг та реалізацію соціальних проектів;
– визначає потенційних виконавців замовлення;
– встановлює шляхи фінансування державного соціального замовлення;
– визначає необхідні обсяги фінансування.

Отже, аналіз практики впровадження державного соціального замовлення в Білорусі виявив такі особливості:
– джерелом фінансування державного соціального замовлення є лише місцеві бюджети;
– соціальні послуги переважно фінансуються кошторисним методом, а практика державного соціального фінансування є відносно новою для країни і не розкрила повністю свого потенціалу.

Фінансування неурядових організацій з бюджету Республіки Казахстан розпочалося в 2003 р., з прийняттям постанови уряду "Про Програму державної підтримки неурядових організацій Республіки Казахстан на 2003–2005 роки" від 17.03.2003 № 253. Аналогічні програми прийнято у всіх областях Республіки. Із ухваленням 12 квітня 2005 р. Закону "Про державне соціальне замовлення"[1] процес взаємодії держави з неурядовим сектором поглибився, а сам закон став основою партнерства держави та неурядових організацій (НУО). Він визначає державне соціальне замовлення як одну з форм взаємодії органів влади та НУО у розв'язанні соціальних проблем. Сферами реалізації державного соціального замовлення в країні визначено:
– досягнення цілей у галузях освіти, науки, інформації, фізичної культури і спорту;
– охорона здоров'я громадян, пропаганда здорового способу життя;
– охорона навколишнього середовища;
– підтримка молодіжної політики та дитячих ініціатив;
– розв'язання демографічних проблем;
– вирішення гендерних питань;
– підтримка соціально вразливих верств населення;
– допомога дітям-сиротам, дітям із неповних та багатодітних сімей;
– сприяння у працевлаштуванні громадян;
– захист прав, законних інтересів громадян і організацій;
– розвиток культури і мистецтва;
– охорона історико-культурної спадщини;
– зміцнення суспільної злагоди та національної єдності;
– сприяння службам кримінально-виконавчої інспекції при наданні соціально-правової допомоги особам, які перебувають на їх обліку;

[1] О государственном социальном заказе : закон Республики Казахстан от 12.04.2005 № 36-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=03103.

– проведення громадського моніторингу якості надання державних послуг;
– інші соціально значущі напрями, що не суперечать законодавству.

Джерелами фінансування державного соціального замовлення є республіканський і місцевий бюджети. На республіканському рівні замовлення розміщується переважно на організацію та проведення заходів загальнодержавного значення, на місцевому рівні кожна область закладає кошти на соціальні проекти, реалізовані в обласному масштабі. Водночас державне соціальне замовлення не обмежує участі НУО в конкурсах соціально значущих проектів на республіканському рівні. Як показує практика, замовлення на республіканському рівні реалізують НУО з усіх регіонів країни. Нині воно розміщується міністерствами культури, освіти і науки, внутрішніх справ, охорони здоров'я, праці та соціального захисту населення, юстиції, сільського господарства, а також агентствами у справах спорту і фізичної культури, у справах релігії.

На місцевому рівні цю форму реалізації соціальних програм і проектів за участю НУО здійснюють управління внутрішньої політики, охорони здоров'я, координації зайнятості населення та соціальних програм, природних ресурсів та регулювання природокористування, з розвитку мов, туризму, фізичної культури і спорту при обласних акіматах та районні, міські відділи внутрішньої політики.

Соціальне замовлення проводиться на підставі Закону "Про державні закупівлі"[1] із застосуванням особливого порядку, який полягає в тому, що:

– знижено вимоги до кваліфікації постачальників (знято критерій платоспроможності й критерій володіння достатніми для реалізації проекту матеріальними і фінансовими ресурсами);
– процедури і терміни конкурсу щодо соціального замовлення відрізняються від стандартних;
– документи на конкурс подаються у надрукованому вигляді.

Для визначення учасника конкурсу, що пропонує найбільш якісну послугу, і підтримки вітчизняних підприємців передбачено оцінювати потенційного постачальника за такими критеріями, що впливає на конкурсну цінову пропозицію учасників конкурсу:

– досвід роботи на ринку товарів, робіт, послуг, що є предметом проведених державних закупівель;
– наявність фахівців з належним рівнем професійної кваліфікації та досвідом роботи на відповідному ринку послуг;
– наявність документа, що підтверджує проведення добровільної сертифікації пропонованих товарів для вітчизняного товаровиробника відповідно до законодавства про технічне регулювання;
– наявність сертифікованої системи (систем) менеджменту якості відповідно до вимог державних стандартів на залучені послуги;
– функціональні, технічні, якісні характеристики послуг та/або витрати на експлуатацію, технічне обслуговування та ремонт закуповуваних товарів.

[1] О государственных закупках : закон Республики Казахстан от 21.07.2007 № 303-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.kz/141138-zakon-respublikikazakhstan-ot-21.html.

Водночас конкурсна комісія застосовує критерії та визначає переможця за найменшою умовною ціною.

У загальному обсязі виділених коштів на виконання державного соціального замовлення у 2003–2012 рр. у середньому кошти з республіканського бюджету становили 56 %, а з місцевого – 44 %, що свідчить про відносну пропорційність у фінансуванні на республіканському та місцевому рівнях. Зросла кількість центральних органів влади, що надають кошти на реалізацію державного соціального замовлення. З 2003 по 2005 р. тільки міністерство культури та інформації розміщувало державне соціальне замовлення на республіканському рівні, натепер – 10 центральних державних органів, а саме – вісім міністерств і два агентства.

У 2003–2012 рр. у загальній структурі державного соціального замовлення домінувало міністерство культури та інформації, частка якого становила 50 % фінансування. Друге місце посідало міністерство освіти і науки, що здійснювало розподіл чверті коштів за лінією департаменту молодіжної політики серед молодіжних об'єднань. Третю сходинку "рейтингу" займало міністерство охорони здоров'я – 13 %. Частка міністерства праці та соціального захисту населення становила 10 %. Роль інших міністерств і відомств на сьогодні була незначною[1].

Недоліки державного соціального замовлення (ДСЗ) у Казахстані:

1. Непрозорість ДСЗ. Брак повної інформації про постачальників послуг, суми, якість реалізації та зовнішній вплив програм і проектів, реалізованих у його межах.
2. Орієнтованість системи відбору переможців лише на один критерій – ціну, вказану потенційним постачальником. Інші важливі критерії, такі як досвід, кваліфікація, наявність матеріально-технічної бази тощо, до уваги практично не беруться.
3. Система демпінгу з боку постачальників, яка дає можливість застосовувати прийоми недобросовісної конкуренції, зменшуючи ціну заявки нижче критичного рівня. Внаслідок цього з року в рік зростає ступінь участі непрофесійних НУО, що, як правило, характеризуються низькою якістю надаваних послуг.
4. Умови для корупційних проявів, система "відкатів", що перейшла із системи державних закупівель до системи розподілу і реалізації соціального замовлення.
5. Брак якісних індикаторів і критеріїв оцінки процедур закупівель, зокрема конкурсної документації, звітності тощо, котрі орієнтували би постачальників послуг на оптимальний результат.

Диверсифікація форм надання соціальних послуг на основі активного залучення некомерційних організацій (НКО) є важливим завданням реформування системи соціального захисту населення Киргизької Республіки. Вважається, що розвиток відповідного механізму закупівель соціальних послуг сприятиме підвищенню потенціалу НКО та забезпеченню їх тісної взаємодії і співпраці з державними орга-

[1] Национальный доклад о состоянии и перспективах развития неправительственного сектора в Казахстане. – Астана, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31325856.

нами та органами місцевого самоврядування (МСВ). Впровадження державного соціального замовлення розпочато з прийняттям у 2008 р. Закону "Про державне соціальне замовлення"[1], який створив правове підґрунтя для надання соціальних послуг населенню НКО за рахунок грантів, що виділяються з коштів зведеного бюджету. Це новий підхід до розв'язання соціальних проблем, адже якщо до того часу уряд країни вирішував соціальні питання у традиційний спосіб, тобто шляхом створення державних установ (що мають персонал, відповідні приміщення, постійне фінансування з державного бюджету і т. ін.), то після впровадження механізму державного соціального замовлення з'явилася можливість застосування альтернативних заходів – не створюючи постійних установ, через надання НКО грантів на конкурсній основі.

Цілями державного соціального замовлення є:

– розв'язання соціально важливих проблем, не охоплених або недостатньо охоплених діяльністю державних органів;
– залучення до соціальної сфери додаткових людських, матеріальних, фінансових ресурсів з недержавних джерел;
– посилення відповідальності виконавців за цільове витрачання виділених коштів;
– підвищення адресності заходів соціального захисту;
– створення правового механізму для ефективного і безперервного надання соціальних послуг населенню;
– просування конкуренції між виконавцями соціального замовлення та підвищення якості соціальних послуг;
– ефективне використання державних коштів;
– створення ринку надання соціальних послуг.

Законом передбачено 14 сфер для реалізації ДСЗ:

– досягнення цілей у галузях освіти, науки, інформації, фізичної культури і спорту;
– охорона здоров'я громадян, пропаганда здорового способу життя;
– охорона навколишнього середовища;
– підтримка молодіжної політики та дитячих ініціатив;
– розв'язання демографічних проблем;
– вирішення гендерних питань;
– підтримка соціально вразливих верств населення;
– допомога дітям-сиротам, дітям з неповних та багатодітних сімей;
– сприяння у працевлаштуванні громадян;
– захист прав, законних інтересів громадян і організацій;
– розвиток культури і мистецтва;
– охорона історико-культурної спадщини;
– зміцнення суспільної злагоди;
– інші соціально значущі напрями, що не суперечать законодавству.

[1] О государственном социальном заказе : проект закона Киргизской Республики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.kg/index.php/ru/glavnaya/36-obsuzhdenie/326-zakon-kyrgyzskoj-respubliki-o-gosudarstvennom-sotsialnom-zakaze.

Фінансування соціальних програм (проектів) у межах державного соціального замовлення здійснюється за рахунок республіканського і місцевих бюджетів Киргизької Республіки у вигляді грантів. У республіканському бюджеті щороку передбачаються кошти на фінансування таких програм (проектів). Органи місцевого самоврядування також мають право передбачати у відповідному бюджеті кошти на ці проекти.

Державні соціальні замовлення розміщуються у формі відкритих публічних конкурсів. Порядок проведення конкурсу визначається положенням, що затверджується урядом. Створюються окремі конкурсні комісії, склад яких затверджується державним органом або органом МСВ, який реалізує відповідну соціальну програму. До складу конкурсних комісій повинні входити представники державного органу або органу МСВ і незалежні зовнішні експерти, котрі мають становити не менше як 50 % членів комісії. Кандидатури експертів пропонують НКО.

Учасниками конкурсів можуть бути НКО, які працюють у сферах, передбачених ст. 5 Закону про державне соціальне замовлення, і мають досвід з роботи не менше одного року у сфері оголошеної конкурсної програми. Учасники конкурсу подають проектні пропозиції, де окреслюють шляхи досягнення цілей оголошеної програми, разом із проектом бюджету пропонованого проекту комісії, яка визначає переможців конкурсу.

Державний орган або орган МСВ укладає з переможцями договори про реалізацію соціального проекту і відповідно до умов договору перераховує НКО фінансові кошти у вигляді грантів. У межах договору НКО надають відповідні послуги визначеному колу осіб, звітуючи у встановленому в договорі порядку державному органу або органу МСВ про реалізацію соціального проекту.

У Законі про державне соціальне замовлення передбачається повноцінна участь органів МСВ у формуванні, фінансуванні, контролі над виконанням, а також у підтримці виконавців. Зокрема, дається визначення державного замовника, яке поряд із державними органами охоплює й органи МСВ, що укладають договори і є відповідальними за виконання соціальних проектів. Органи МСВ мають право щороку закладати до місцевого бюджету кошти на фінансування проектів, а також наділяються повноваженнями щодо надання виконавцям інформаційної, консультативної, методичної та організаційно-технічної підтримки.

Відповідно до положень Закону саме органи МСВ відіграють головну роль у визначенні потреби в соціальних послугах на місцях і можуть бути замовником, провідником і контролером виконання державного соціального замовлення. Насправді органам МСВ складно виконувати функцію замовників послуг, оскільки вони не можуть забезпечити фінансування, адже місцеві бюджети здебільшого є дотаційними. Таким чином, на думку експертів[1], реалізація Закону про державне соціальне замовлення органами МСВ перебуває на вкрай низькому рівні.

Згідно з Положенням про порядок проведення Конкурсу соціальних проектів тематика державного замовлення та адресних категорій отримувачів послуг визна-

[1] О Стратегии развития социальной защиты населения Киргизской Республики на 2012–2014 годы : постановление Правительства Кыргызской Республики от 13.12.2011 № 755 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.kg/index.php/ru/strategiya-sotsialnoj-zashchity-naseleniya.

чається щороку державними органами та органами МСВ відповідно до основних пріоритетних напрямів їхньої діяльності. З 2009 до 2013 р. спостерігалося збільшення кількості послуг, що надаються в межах державного соціального замовлення. Крім того, з 2012 р. тематика проектів ґрунтується на Стратегії розвитку соціального захисту населення Киргизької Республіки на 2012–2014 роки.

Іншим аспектом практики державного соціального замовлення є географічний розподіл коштів. Якщо припустити, що кількість людей, які потребують соціальних послуг, пропорційна населенню, то кошти варто розподіляти відповідно до його чисельності, взявши за основу адміністративні межі областей, щоб дотриматися принципу соціальної справедливості та рівності[1]. На практиці фінансування соціальних послуг за регіонами країни вкрай нерівномірне. Це передусім пов'язано з тим, що при відборі проектів ймовірність виграти у столичних НКО набагато вища, оскільки об'єктивно більшим є їхній потенціал, вони краще оформляють заявки і презентують проекти.

Рівномірний розподіл коштів відповідно до чисельності населення не лише узгоджується із принципом справедливості, а й створює умови для розвитку НКО в регіонах і залучення органів місцевої влади до розв'язання соціальних проблем. При цьому необхідно врахувати фактор потреб у соціальних послугах на місцях.

У нормативно-правових актах регулюються такі положення щодо фінансування державного соціального замовлення:

– фінансування у вигляді надання грантів;
– щорічне закладення коштів у республіканському бюджеті на фінансування відповідних проектів;
– надання фінансової підтримки на підставі договорів між замовником та виконавцем, що пройшли конкурсний відбір;
– перевірка замовником правильності складання розрахунків, наданих виконавцем;
– складання замовником кошторисів витрат за кожним соціальним проектом та їх затвердження;
– виписування замовником бюджетних доручень на необхідну суму для фінансування відібраних проектів після узгодження кошторисів витрат з міністерством фінансів;
– відкриття грантів міністерством фінансів для фінансування проектів;
– перерахування замовником асигнувань на виплату цільової фінансової підтримки на розрахункові рахунки виконавця соціального замовлення після відкриття грантів.

На практиці виникають значні труднощі. Після одержання сертифікатів деякі НКО отримують фінансування негайно, інші – через певний час, а окремі очікують відкриття фінансування тривалий період. Якщо при цьому НКО не припиняє діяльності, що потребує щоденних витрат, наприклад, на харчування, не кажучи вже про

[1] Анализ государственного социального заказа в Кыргызской Республике и рекомендации по его совершенствованию / Международный центр некоммерческого права (ICNL). – Бишкек, 2014. – 135 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://camplatform.org/wp-content/uploads/2014/03/Analysis-SP_Rus_March-5-2014.pdf.

заробітну плату персоналу, вони потрапляють у ситуацію особистої відповідальності як за співробітників, так і за одержувачів послуг.

Є декілька стратегій з надання соціальних послуг у разі несвоєчасного фінансування:

– НКО не починає діяльності, займаючи вичікувальну позицію. Як правило, це стосується послуг, надання яких не має постійного характеру та/або якщо НКО повністю залежить від грантових коштів;
– НКО починає діяльність на власний ризик, і якщо запаси її коштів обмежені, поступово зводить діяльність нанівець, втрачаючи фахівців, зібраних для виконання проекту;
– НКО має кошти і може надавати послуги в умовах відсутності державного фінансування, водночас формуючи стійкий імунітет до партнерства з державою.

Аналіз виявив спільні та відмінні риси у практиці здійснення державного соціального замовлення в країнах пострадянського простору.

Спільними рисами є:

– фінансування соціальної сфери на підставі поєднання кошторисного фінансування і державного соціального замовлення;
– невелика частка фінансових ресурсів, що виділяються із бюджетів різних рівнів;
– непрозорість механізму реалізації державного соціального замовлення;
– непідготовленість влади до взаємодії з НКО, нерозуміння їхніх потенційних можливостей щодо надання якісних соціальних послуг;
– несприйняття владою НКО як реальної суспільної сили, з якою слід дотримуватися рівноправних партнерських відносин;
– фахова неготовність НКО до спільного з владою виконання серйозних завдань у межах соціальних проектів, брак досвіду роботи в умовах казначейського супроводу витрачання бюджетних коштів;
– відсутність традицій партнерської взаємодії між державою і НКО через невеликий період часу, протягом якого використовується державне соціальне замовлення;
– складність виконання функцій замовників соціальних послуг для органів МСВ, переважно через малі обсяги бюджетів. Як наслідок – втрата об'єктивності в реальних потребах населення у соціальних послугах.

Серед відмінних рис слід назвати:

– відсутність у деяких країнах законодавчих актів, що регулюють здійснення державного соціального замовлення;
– різні джерела фінансування (або державний, або місцевий бюджет, або і державний і місцевий);
– різні вимоги до обов'язкової акредитації виконавців;
– неоднакові критерії відбору виконавців;
– різні механізми фінансування (субсидії, цільове фінансування, державні закупівлі).

Реформування системи соціальних послуг в Україні зумовлено потребою у створенні ринку соціальних послуг, забезпеченні поступового переходу до роздер-

жавлення системи їх надання. Крім того, для проведення будь-яких реформ, а особливо у соціальній сфері, потрібні великі кошти. В умовах бюджетного дефіциту Україна не може дозволити собі фінансування помилкових кроків у реформах. За таких обставин використання досвіду інших країн не лише виправдане, а й економічно обґрунтоване.

Реформа системи надання соціальних послуг потребує залучення додаткових коштів з боку приватних осіб та бізнесу. На сьогодні на місцевому рівні активно впроваджується процедура соціального замовлення, але фінансова ситуація у країні є такою, що в забезпеченні закупівель соціальних послуг державі не варто розраховувати на місцеві та регіональні бюджети. Водночас неможливо створити ринок соціальних послуг, не забезпечивши перспективи недержавним надавачам вільно продавати соціальні послуги, у тому числі не втрачаючи статусу неприбутковості.

Головним завданням на найближчий час мають стати розроблення нових правил функціонування соціальної сфери, розвиток конкуренції на ринку соціальних послуг, упровадження механізмів державно-приватного партнерства. Для цього слід створити та впровадити не лише державні стандарти соціальних послуг, а й механізми фінансового забезпечення їх надання. Результатом має стати розвиток мережі комунальних установ та закладів, що надають соціальні послуги (на сьогодні їх налічується майже 3 тис.), підвищення якості цих послуг, розширення залучення недержавних організацій та громадських об'єднань до надання соціальних послуг належної якості.

Необхідно посилити роботу в напрямі запровадження інноваційних соціальних послуг, зокрема денного догляду за дітьми-інвалідами при діючих соціальних установах – територіальних центрах, будинках-інтернатах, центрах соціальної та соціально-психологічної реабілітації. Саме цей напрям є одним із найважливіших, оскільки безпосередньо пов'язаний із розв'язанням проблем попередження соціального сирітства серед дітей з особливими потребами та розвитку сімейних форм виховання дітей з інвалідністю, які нині перебувають у державних інтернатних закладах.

Для ефективної реалізації міжнародних проектів необхідно сформувати Національний реєстр суб'єктів (державних, недержавних) надання соціальних послуг, забезпечити відкритий доступ населення до даних реєстру та бенефіціарів соціальних послуг (із дотриманням конфіденційності збору фінансової та іншої інформації про їх потенційних споживачів); здійснити поступовий перехід від кошторисного фінансування постачальників соціальних послуг до іншої форми прямого фінансування замовлення таких послуг за принципом купівлі, коли розпорядник бюджетних коштів стає повноцінним замовником послуг на користь третіх осіб – споживачів.

Слід розробити перелік індикаторів, що відображають реальні характеристики рівня матеріального забезпечення населення, які використовуватимуться при визначенні права на отримання безкоштовних послуг та частки вартості послуг, які оплачуватимуться отримувачем.

Доцільними є оптимізація сектору одержувачів послуг за рахунок розвитку механізмів їх самозабезпечення; формування переліку диверсифікованих форм

надання соціальних послуг на основі активного залучення недержавного сектору, а також розширення можливостей громадян при виборі суб'єктів надання послуг; оцінювання ризиків реструктуризації системи надання соціальних послуг з позицій її ефективності в цілому, а також у частині залучення бізнесу та некомерційних недержавних організацій, зокрема розроблення та впровадження системи компенсації споживачам за соціальні послуги, які вони не можуть отримати за місцем проживання; впровадження пілотних проектів модернізації системи надання соціальних послуг, починаючи з регіонального та місцевого рівнів.

Одним із ключових завдань реформування системи соціальних послуг має стати поступовий перехід від субсидій виробникам до адресної підтримки споживачів у формі споживчих субсидій, як натуральних (ваучери, талони), так і грошових (соціальні рахунки), що сприятиме підвищенню ефективності, адресності допомоги, якості та цільовому використанню коштів, котрі спрямовуються на надання соціальних послуг. Необхідні оптимізація сектору одержувачів послуг за рахунок розвитку механізмів їх самозабезпечення; формування системи моніторингу діяльності державних і недержавних організацій у сфері соціальних послуг, а також підвищення прозорості фінансової системи міжсекторної взаємодії; забезпечення високої якості аудиту некомерційного сектору для запобігання фінансовим зловживанням, особливо коли використовуються різні джерела (зокрема державні) фінансування.

Упровадження таких заходів сприятиме прискоренню модернізації і дасть змогу сформувати ефективну систему фінансування та організації соціального захисту населення на державному та регіональному рівнях; зменшити функціональне навантаження на центральні органи виконавчої влади у сфері регулювання та контролю за наданням соціальних послуг.

Вважаємо, що децентралізація та роздержавлення соціальних послуг підвищать конкурентоспроможність у цій сфері та забезпечать громадян, що опинилися в складних життєвих обставинах, необхідними і якісними послугами. Водночас перехід від "утримання установ" до фінансування соціальних послуг дасть змогу зробити певні кроки до імплементації європейських норм та стандартів у соціальній сфері.

14.3. УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ФІНАНСОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РІВНЯ ДОБРОБУТУ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ

Поглиблення бідності, зубожіння провокують формування у частини населення звички жити у злиденності, задовольнятися найнеобхіднішим, розраховувати лише на фінансову допомогу держави, що призводить до зниження рівня розвитку людського потенціалу. Якщо проаналізувати динаміку видатків зведеного бюджету України на соціальний захист та соціальне забезпечення, то номінально з 2000 до 2011 р. їх розмір збільшився майже вдвічі. Якщо в 2000 р. частка соціальних видатків у загальних видатках зведеного бюджету становила 12,4 %, то вже у 2011 р. – 25 %. "Соціальний захист та соціальне забезпечення" є на сьогодні найбільшою видатковою статтею зведеного бюджету України. Загальний обсяг фінансування за

нею перевищує сукупні видатки на охорону здоров'я, освіту та економічну діяльність. Така тенденція прискорює виключення людей із суспільного життя, посилює негативні впливи і створює фактори нестабільності в соціально-економічному розвитку держави.

За збалансованого зростання ВВП і заробітної плати збільшується місткість внутрішнього ринку і, відповідно, споживання. Населення від задоволення первинних потреб переходить до задоволення потреб вищого рівня, тобто відбувається не лише збільшення валових показників, а й розвиток нації. За незмінного рівня заробітної плати можна говорити про економічне зростання, але не про економічний розвиток. Економічної та соціальної рівноваги досягають завдяки такому стабільному рівневі заробітної плати, який здатний забезпечити тільки просте відтворення робочої сили за рахунок задоволення первинних потреб. При зниженні заробітної плати і, відповідно, життєвого рівня населення зростання валового внутрішнього продукту взагалі не можна сприймати як розвиток. Нарощування ВВП у такому разі відбувається за рахунок прибутків і податків, а надмірне збагачення незначної частки населення призводить до глибокої соціальної поляризації у суспільстві. Як стверджує В. Попова[1], нівелювання оцінки одного з головних факторів виробництва і визначальної складової споживання, тобто фактора праці, є джерелом істотного розриву між реальними змінами добробуту і його параметричною оцінкою у ВВП.

Фактично у переважній більшості випадків мати роботу для особи автоматично означає не перебувати на нижніх щаблях соціально-економічного розвитку. Робота, що потребує необхідного освітнього рівня, знань, кваліфікації, стану здоров'я, має гарантувати прийнятний рівень добробуту. Українські реалії, як зазначає Л. Ільчук, є такими, що навіть наявність роботи, яка потребує високої кваліфікації, не убезпечує домогосподарства від бідності[2]. Це дає підстави зробити висновок, що в Україні не лише не розвивається людський потенціал, а й населення не має стимулів для його подальшого нарощування.

Крім відсутності залежності між рівнем заробітної плати із освітніми характеристиками населення та характеристиками здоров'я, проблемними залишаються високі показники індексу споживчих цін. Негативний ефект цього полягає насамперед у тому, що постійне зростання цін призводить до викривлення споживчої поведінки населення, неможливості заощаджувати або здійснювати інвестиції у складові людського потенціалу, до того ж звужує купівельну спроможність і призводить до зубожіння.

Одним із індикаторів рівня життя в країні є частка витрат домогосподарств на продукти харчування у структурі їхніх кінцевих споживчих витрат. Як правило, у країнах з високим рівнем розвитку людського потенціалу та високим рівнем життя частка цих витрат є низькою. Зазвичай на забезпечення повноцінного харчування

---

[1] *Попова В.* Оцінка розвитку макроекономічних систем на підставі показника ВВП / В. Попова // Фінанси України. – 2006. – № 6. – С. 77–85.

[2] Соціальна політика в умовах поглиблення соціальної нерівності в Україні : монографія / за заг. ред. Л. І. Ільчука, О. О. Давидюк, Ю. В. Кривобок. – Херсон : ПП Вишемирський В. С., 2010. – 376 с.

населення витрачає не більше 10 % сімейного бюджету, решта, після інших необхідних витрат, спрямовується на купівлю техніки, дозвілля та відпочинок, високоякісні медичні послуги, підвищення рівня освіти. Зовсім інша ситуація в країнах із низькими показниками рівня розвитку людського потенціалу та рівня життя, у тому числі в Україні, де на забезпечення потреб у продуктах харчування витрачається близько половини сімейних бюджетів. Решта витрат, у тому числі на освіту та охорону здоров'я, здійснюється за залишковим принципом, що ускладнює процес розвитку людського потенціалу. Теоретично доходи мають забезпечувати населенню не лише належний рівень харчування і придбання найнеобхіднішого одягу, а й оплату житла, медичну допомогу та освіту. Тобто певна частка доходів повинна спрямовуватися на розвиток людського потенціалу за рахунок капіталовкладень в освіту, охорону здоров'я, покращання умов проживання, розвиток особистості загалом.

Згідно із законом Енгеля структура витрат має прямий зв'язок із рівнем доходів домогосподарств[1]. Динаміка структури кінцевих споживчих витрат безпосередньо залежить від динаміки доходів. Якщо розглянути залежність зі зворотного боку, то структура витрат населення в Україні свідчить про вкрай низький рівень доходів та споживання, оскільки половина бюджету середньостатистичного домогосподарства витрачається на продукти харчування, а частка витрат на послуги не перевищує 10 %. Автори дослідження[2] на підставі аналізу структури кінцевих споживчих витрат виявили, що навіть представники десятої децильної групи, які теоретично належать до найбагатшого прошарку населення, витрачають на послуги 15,4 % бюджету порівняно з 12,9 % у середньому по Україні. При цьому найбагатші 10 % домогосподарств на харчування спрямовують близько 43 % витрат, а дев'ята децильна група – вже більше 50 %. Навіть якщо припустити, що в обстеженні умов життя домогосподарств не брали участі найбагатші 10 % населення, загальної картини щодо структури споживання це суттєво не змінює. Автори роблять висновки, що вітчизняні домогосподарства мають украй низькі споживчі можливості та викривлену структуру споживання.

Якщо розглядати нерівність та низький рівень доходів населення з позиції економічного зростання, то можна констатувати, що ці явища його стримують. Країни, котрі розвиваються (до яких належить і Україна), мають високі показники нерівності у розподілі доходів і нарощують економічну міць набагато повільніше порівняно з країнами, де аналогічні показники менші. Політика низької заробітної плати також негативно впливає на продуктивність, змушує країни конкурувати на основі дешевої робочої сили, що лише посилює тенденцію в них до зниження заробітної плати. Тоді як швидке економічне піднесення сприяє подоланню бідності, посилення нерівності нівелює його вплив на скорочення бідності.

---

[1] Економічна енциклопедія : у 3 т. Т. 1 / гол. ред. Б. Д. Гаврилишин. – К. : Академія, 2000. – 864 с.

[2] Людський розвиток в Україні: соціальні та демографічні чинники модернізації національної економіки / Е. М. Лібанова, О. В. Макарова, І. О. Курило та ін. ; за ред. Е. М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соц. досліджень НАН України, 2012. – 320 с.

Витрати населення можуть спрямовуватися на інвестиції, тому негативною є тенденція до звуження можливостей домогосподарств вкладати кошти у розвиток людського потенціалу. Наприклад, витрати на освіту становлять незначну частку у витратах домогосподарств в Україні, як і кінцеві витрати на охорону здоров'я.

Частка заробітної плати у структурі доходів населення за останні роки істотно не збільшується, і якщо на кінець 2010 р. вона становила 47,9 %, то у 2011 р. – 49,3 %. Найвищого рівня (50,6 % у 2007 р.) в Україні так і не було знову досягнуто, до того ж у 2012 р. відбулося її зменшення до рівня 40 %. Разом з тим питома вага трансфертів, які фактично перетворилися на часткові компенсатори заниженої заробітної плати, збільшилася до майже 39 % у 2010 р. і на такому самому рівні залишалася в 2011 р. На думку фахівців Рахункової палати, заробітна плата в Україні не виконує основних функцій – стимулювання праці та відтворення робочої сили.

Як стверджують експерти, вагомою проблемою в Україні, з погляду справедливості соціально-економічної політики держави, є занижений рівень мінімальної заробітної плати[1]. З огляду на те, що вона залишається одним із основних джерел доходів населення, а її рівень у десятки разів нижчий за аналогічні показники розвинутих країн, послаблюється її стимулююча роль як підґрунтя для самозабезпечення домогосподарств. До того ж встановлення мінімальної погодинної оплати праці відбувається в Україні за хибним та економічно недоцільним методом, шляхом механічного поділу суми місячної мінімальної заробітної плати на кількість відпрацьованого часу за 40-годинного робочого тижня. На жаль, заробітна плата не завжди відповідає реальній ціні робочої сили, що також є одним із дестимуляторів для працівників у підвищенні освітнього рівня чи збільшенні продуктивності праці. Крім того, Єдина тарифна сітка вже тривалий час несумісна з принципами соціальної справедливості і є дискримінаційною стосовно працівників бюджетної сфери, оскільки складається із двох неоднозначних частин:

– системи, що охоплює працівників апарату державного управління, іншими словами, системи привілейованої оплати праці, включаючи низку соціальних пільг за професійною ознакою, надбавок та інших привілеїв;
– власне, бюджетної сфери, де оплата праці є нижчою за середній рівень по економіці й де зайняті працівники сфери відтворення та нарощування людського потенціалу[2].

Попри збереження доволі високих темпів зростання мінімальної заробітної плати, вона не досягла рівня прожиткового мінімуму навіть для непрацездатних осіб. Як свідчать статистичні дані, співвідношення мінімальної та середньої заробітної плати в Україні після позитивної динаміки 2008–2010 рр. погіршилося. Якщо у 2000 р. мінімальна заробітна плата становила 39,1 %, то в 2008 р. це співвідношення трималося на рівні 28,5 %, що є найнижчим показником за останнє десятиліття. Така ситуація абсолютно не відповідає стандартам, встановленим Міжнарод-

[1] *Кочемировська О. О.* Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні : аналіт. доп. / О. О. Кочемировська, О. М. Пищуліна. – К. : НІСД, 2012. – 88 с.

[2] *Корецька С. О.* Соціальна політика України: теорія, методологія, механізми реалізації : монографія / С. О. Корецька. – Донецьк : Юго-Восток, 2010. – 445 с.

ною організацією праці, згідно з якими мінімальна заробітна плата має бути не нижчою 40–60 % середньої заробітної плати в економіці країни.

Результати дослідження свідчать, що показник ВВП на одну особу за ПКС є недостатньо інформативним. Незважаючи на його зростання протягом 2000–2010 рр. у 4,75 раза, рівень добробуту населення в Україні за рештою характеристик залишається вкрай низьким і потребує застосування таких заходів соціально-економічної політики, що дали б змогу скоротити розрив у доходах та знизити рівень майнового розшарування, збільшити розмір доходів населення від праці та власності, підвищити рівень мінімальної заробітної плати, посиливши мотивацію до праці у найманих працівників.

Значне зменшення обсягу ВВП у 2009 р. та невисокі темпи економічного зростання впродовж 2010–2012 рр. визначали загальний стан державних фінансів, не давали можливості істотно збільшити обсяг видатків соціального спрямування та швидко підвищити рівень життя найбіднішої частини населення. Поглиблення майнового розшарування населення, обмеженість коштів для забезпечення сфери освіти та охорони здоров'я зумовлюють зниження рівня розвитку людського потенціалу країни, ставлять під загрозу перспективи впевненого національного розвитку, конкурентоспроможність України в майбутньому. Адже, за висновками фахівців ООН, якщо декілька десятиліть тому конкурентні переваги країн визначалися переважно природними ресурсами і капіталом, то в умовах формування постіндустріального суспільства економічне зростання розвинутих країн на 64 % залежить від рівня людського і соціального потенціалу, на 20 % – від природних ресурсів і на 16 % – від капіталу[1]. Тобто рівень розвитку людського потенціалу – суттєвий чинник економічного зростання, і проблема його забезпечення розвитку є однією з найважливіших для сучасної України, а від її розв'язання значною мірою залежить успішність подальшого соціально-економічного піднесення. На значимість цих питань вказано і в ключових програмних документах нашої держави.

Для оцінки рівня розвитку людського потенціалу в країнах світу фахівці ООН використовують показники трьох найважливіших аспектів життя людей, до яких належать рівень їхнього добробуту, освіченість, рівень здоров'я. Зокрема, індикатором рівня добробуту є показник "ВВП на одну особу за ПКС". Але цей показник, як зазначалося, неадекватно відображає рівень добробуту через значне розшарування доходів населення.

Щодо оцінки рівня такого розшарування, то для пострадянських країн характерні суттєві методологічні проблеми, на які вказують, зокрема, істотні розбіжності при визначенні його величини, наведені в різних наукових публікаціях. Наприклад, за одними оцінками, Україна перебуває серед країн із помірним розшаруванням доходів населення за коефіцієнтом Джині. За іншими оцінками, в нашій країні практично немає середнього класу[2], і тому виникає сумнів, що індекс Джині є меншим, ніж, наприклад, в Японії, де середній клас становить значну час-

---

[1] *Юрчишин В.* "Зарплатні сльози". Хто винен і що робити? / В. Юрчишин // Центр Разумкова. – 2010. – 18 жовт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=814.

[2] *Швабій К. І.* Регулятивна ефективність податку на доходи фізичних осіб в Україні / К. І. Швабій // Фінанси України. – 2013. – № 4. – С. 27–44.

тину населення[1]. Як стверджує К. Швабій[2], оцінки міжнародними організаціями рівня майнового розшарування в Україні доволі стримані, оскільки розрахунки проведені на підставі статистичних даних, які не в повному обсязі відображають систему розподілу доходів населення. Крім того, деякі з наведених оцінок ґрунтуються на аналізі даних про споживання або витрати, а не про доходи населення. Розрахунок показників нерівності за цими даними дає занижені оцінки, оскільки диференціація населення за доходами апріорі глибша, ніж за споживанням чи витратами. Цю саму думку підтверджують розрахунки науковців Інституту економіки та прогнозування НАН України, які оцінили значення коефіцієнта Джині 0,692–0,741[3] протягом 1996–1998 рр.

У межах забезпечення економічного зростання та високого рівня добробуту громадян важливим завданням є розв'язання проблеми обмеженості ресурсів. Тому економісти великого значення надають особистості, адже тільки вона комплексно може виконувати завдання соціально-економічного розвитку, що відображено у багатьох програмних та аналітичних документах міжнародних організацій, зокрема Програмі розвитку ООН, документах Світового банку та ін. З 1990 р. систематично публікуються спеціальні доповіді, що стосуються формування відповідних механізмів. Ці положення корелюють, зокрема, з Програмою діяльності Кабінету Міністрів України від 01.03.2014, Угодою про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої.

У табл. 14.7 наведено динаміку показників ВВП на одну особу за ПКС у деяких країнах.

Як зазначалося, ВВП на одну особу – недостатньо інформативний показник, оскільки є усередненим. Якщо розподіл створеного ВВП відбувається в монополізованому економічному середовищі, де невелика частка осіб привласнює його значну частину, то для більшості населення реальний показник буде істотно меншим. Отже, цілком реальна ситуація, коли загальне зростання ВВП на одну особу супроводжується погіршенням матеріального стану більшості населення. На це вказують багато економістів. За висловом Дж. Е. Стігліца, "ми цінуємо те, що оцінюємо, і навпаки. Якщо ВВП – погана міра суспільного добробуту, то з цього випливає, що ми прагнемо до досягнення неправильної мети"[4].

Для аналізу реального рівня добробуту населення варто проаналізувати інші характеристики, серед яких:

– структура та динаміка кінцевих споживчих витрат у країні;

– ступінь нерівності у розподілі доходів;

---

[1] *Stiglitz J. E.* Japan Is a Model, Not a Cautionary Tale / J. E. Stiglitz // The New York Times. – 2013. – 9 June [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://opinionator.blogs.nytimes.com/2013/06/09/japan-is-a-model-not-a-cautionary-tale/?_r=0.

[2] *Швабій К. І.* Довгострокова тенденція розподілу доходів населення в Україні / К. І. Швабій // Фінанси України. – 2010. – № 1. – С. 79–80.

[3] Трансформація моделі економіки України: ідеологія, протиріччя, перспективи / за ред. В. М. Гейця ; НАН України, Ін-т екон. прогнозування. – К. : Логос, 1999. – 497 с.

[4] *Стиглиц Дж. Е.* Крутое пике: Америка и новый экономический порядок после глобального кризиса / Дж. Е. Стиглиц ; пер. с англ. – М. : Эксмо, 2011. – 512 с.

Таблиця 14.7

Динаміка показника ВВП на одну особу за ПКС у деяких країнах

Країна	ВВП на особу за ПКС, *дол. США*		Відносно показника України (Україна = 1)		2010/2000	Місце в рейтингу за ІРЛП у 2010 р.
	2000	2010	2000	2010		
Україна	639,4	3 035,0	1	1	4,75	69
Білорусь	1 035,8	5 702,0	1,62	1,88	5,50	61
Росія	1 767,9	10 351,4	2,76	3,41	5,86	65
Азербайджан	650,1	5 637,6	1,02	1,86	8,67	67
Казахстан	1 223,0	9 166,7	1,91	3,02	7,50	66
Норвегія	37 473,4	84 588,7	58,61	27,87	2,26	1
Швеція	27 906,9	48 906,2	43,65	16,11	1,75	9
Австралія	21 446,5	57 118,9	33,54	18,82	2,66	2
Німеччина	22 907,4	39 857,1	35,83	13,13	1,74	10

Складено за: World Statistics Pocketbook 2011 / Department of Economic and Social Affairs. – N. Y., 2012. – xi, 239 p. – (Series V, № 36) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/ru/publications/pdfs/world%20statistics%20pocketbook%202011_en.pdf.

– динаміка та розмір заробітної плати та її співвідношення із базовими соціальними стандартами й динамікою цін;
– структура та динаміка доходів населення.

Висновок Дж. Е. Стігліца відповідає реаліям українського суспільства. Соціологічні дослідження модуля "Соціальна нерівність" у межах Програми міжнародного соціального дослідження (ISSP) за участю Інституту соціології НАН України вказують на надмірний розрив між доходами багатих і бідних та соціально-економічну нерівність, що констатує 95 % опитаних респондентів. Ця думка підтверджується економічними дослідженнями, згідно з якими 5 % населення України багатіють саме за рахунок решти 95 %. Тільки 17,6 % українців вважають "достатньою" свою зарплату, тоді як 41 % переконані, що одержують менше, ніж заслуговують, а 37 % – що набагато менше. Загалом українці є не заможними та багатими, а переважно громадянами, чий матеріальний стан нижче середнього (23,4 %)[1].

Аналіз результатів соціологічного дослідження за показником "ВВП на одну особу за ПКС" як складовою Індексу розвитку людського потенціалу засвідчує, що Україна впродовж 1998–2011 рр. демонструвала в середньому щорічний приріст рівня добробуту. Хоча рівня 1990 р. Україна не досягла, середній щорічний приріст за вказаний період становив 4,7 %, навіть враховуючи кризові 2008–2009 рр., коли спостерігалися від'ємні темпи приросту. Тобто простежуються чіткі суперечності в оцінці добробуту самими громадянами й усередненими показниками добробуту, які щороку оприлюднюються Україною у міжнародній і національній статистиці.

[1] *Кириченко І.* Анатомія нерівності / І. Кириченко // Дзеркало тижня. Україна. – 2011. – 24 черв. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/SOCIETY/anatomiya_nerivnosti.html.

Стрімке скорочення виробництва, ВВП, реальних доходів населення, зростання їх диференціації характерні для всіх постсоціалістичних країн, проте їх вихід з трансформаційної (системної) кризи був неоднаковим у часі та просторі. До 2003 р. системну кризу подолали лише 5 країн із 281. Україна, на жаль, входить до тих країн, в яких криза стала перманентною.

Такий широкий спектр результатів системних перетворень пояснюється порізному. Окремі вчені пов'язують це явище зі стратегією і тактикою стабілізації економічної системи та моделлю трансформації. Інші дотримуються думки про неефективність в Україні державної політики щодо забезпечення добробуту населення та регулювання доходів. Економічне зростання передкризових років (2000–2006 рр.) мало здебільшого кон'юнктурний характер, переважно за рахунок високого попиту та цін на метали на світових ринках. При цьому конкурентоспроможність вітчизняного експорту базувалася на активній експлуатації природних ресурсів, дешевій робочій силі, надзвичайно низькій платі за землю, недооцінених основних фондах та неодноразово девальвованій гривні. У результаті сформувалися звужений внутрішній ринок, низькі стандарти життя, висока енергоємність ВВП та інші негативні явища як у фінансово-економічній сфері, так і в суспільстві[2].

Аналіз показав, що впродовж 1901–1990 рр. ВВП України зріс майже в 14 разів і перевищив темпи зростання світового ВВП. Однак протягом 1991–2000 рр. обсяги ВВП на особу в країні скоротилися майже вдвічі. Хоча останніми роками і спостерігалася незначна позитивна економічна динаміка на тлі пострадянських країн, а тим більше країн СНД, Україна має одні з найгірших показників. Наприклад, у 2006 р. виробництво ВВП в країні було на 27 % нижче від рівня 1990 р. і перебувало, за оцінками Статистичного комітету СНД, на рівні приблизно 1983 р. Ці показники найменші серед показників названих країн (показники темпів приросту ВВП решти країн СНД у середньому на 2 % перевищили рівень 1990 р.)[3]. Аналіз рівнів і темпів економічного зростання та ВВП на одну особу в країнах СНД та ЄС свідчить про розрив показників не лише між цими країнами, а й усередині аналізованих груп. Наприклад, у 1990 р. коефіцієнт варіації для 12 країн СНД становив 0,223, у 1995 р. він збільшився до 0,433, у 1999 р. – дорівнював 0,53, тобто, як стверджує П. Леоненко[4], дивергенція між країнами зросла майже в 2,5 раза. Водночас у першій шістці країн ЄС коефіцієнт варіації в 1999 р. не перевищував 0,233. Автор доходить висновку, що за умови довгострокового щорічного зростання доходів в середньому на 5 % у країнах ЦСЄ та аналогічного показника для ЄС 2 % потрібно

---

[1] *Леоненко П. М.* Сучасні економічні системи : навч. посіб. / П. М. Леоненко, О. І. Черепніна. – К. : Знання, 2006. – 429 с.

[2] Конкурентоспроможність національної економіки / Б. Є. Кваснюк, С. І. Кірєєв, О. Ю. Болховітінова та ін. ; за ред. Б. Є. Кваснюка. – К. : Фенікс, 2005. – 496 с.

[3] Роль держави у довгостроковому економічному зростанні / О. Ю. Болховітінова, Б. Є. Кваснюк, С. І. Кірєєв та ін. ; за ред. Б. Є. Кваснюк. – К. : Ін-т економічного прогнозування НАН України ; Х. : Форт, 2003. – 423 с.

[4] *Леоненко П. М.* Сучасні економічні системи : навч. посіб. / П. М. Леоненко, О. І. Черепніна. – К. : Знання, 2006. – 429 с.

від 13 (для Словенії) до 50 років (для Болгарії), щоб наполовину скоротити різницю між ними та країнами ЄС-15 за показниками доходу на одну особу[1]. З урахуванням того, що ВВП на одну особу в Україні у 2003 р. становив лише 5491 дол. США за ПКС, досягнення рівня країн ЄС-15 за критерієм реальної економічної конвергенції досить проблематичне навіть у найближчі півстоліття.

У табл. 14.8 наведено економічну динаміку деяких країн за рівнем розвитку людського потенціалу.

Порівняльне дослідження якості життя населення в Україні та країнах ЄС, проведене колективом авторів[2], показало, що величина ВВП на одну особу визначає як тривалість життя, так і рівень освіти. За висновками авторів, низький рівень добробуту громадян України стає на заваді досягненню середнього рівня показників розвитку людського потенціалу країн ЄС (освіти й тривалості життя) та загалом ІРЛП високорозвинутих країн ЄС.

Матеріальне становище справляє вплив на різні аспекти життєдіяльності суспільства та розвиток людського потенціалу, а саме:

– високі стандарти споживання в суспільстві (у кількісному та якісному аспектах) спонукають до розвитку промислового та сільськогосподарського виробництва на якісно новому рівні;
– високоосвічене населення створює найвагоміший потенціал для модернізації економіки, зокрема через розвиток науки; домогосподарства, забезпечені умовами для розвитку, більш схильні до самозбережувальної поведінки у трудоактивному віці, піклуються про здоров'я своїх дітей, створюючи фундамент здорової та життєздатної нації;
– достатні матеріальні умови дають можливість домогосподарствам реалізувати свої репродуктивні настанови з подальшим забезпеченням дітей освітою та умовами для розвитку;
– вищий рівень добробуту домогосподарств звільняє державні фінанси від необхідності масової соціальної підтримки і дає змогу зосередити кошти на вразливих верствах та окремих домогосподарствах, що опинилися у складних обставинах;
– домогосподарства інвестують як у власний розвиток, так і в розвиток економіки;
– фінансово спроможні домогосподарства будують житло чи інвестують у його будівництво, розвиваючи галузь[3].

Відомо, що державне регулювання доходів полягає у їх перерозподілі через державний бюджет шляхом диференційованого оподаткування різних груп отримувачів доходу та соціальних виплат. Важливим інструментом виконання цієї функції є податкова система, через яку перерозподіляється вартість створеного ВВП між державою, юридичними та фізичними особами, централізується частина ВВП у

[1] *Леоненко П. М.* Сучасні економічні системи : навч. посіб. / П. М. Леоненко, О. І. Черепніна. – К. : Знання, 2006. – 429 с.

[2] *Кизим Н. А.* Качество жизни населения и конкурентоспособность Украины и стран ЕС : монография / Н. А. Кизим, В. М. Горбатов. – Х. : Инжэк, 2005. – 164 с.

[3] Людський розвиток в Україні: соціальні та демографічні чинники модернізації національної економіки / Е. М. Лібанова, О. В. Макарова, І. О. Курило та ін. ; за ред. Е. М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соц. досліджень НАН України, 2012. – 320 с.

Таблиця 14.8

Економічна динаміка деяких країн за рівнем розвитку людського потенціалу

Країна	Рік	Темпи зростання ВВП (у цінах 2005 р.), %	ВВП на одну особу, *дол. США*
Білорусь	2000	5,8	1 035,8
	2005	9,4	3 074,8
	2010	7,6	5 702,0
	2010/2000	–	**550,5**
Україна	2000	5,96	639,4
	2005	2,7	1 835,8
	2010	4,2	3 035,0
	2010/2000	–	**474,7**
Казахстан	2000	9,9	1 223,0
	2005	9,7	3 765,1
	2010	7,0	9 166,7
	2010/2000	–	**749,5**
Норвегія	2000	3,3	37 473,4
	2005	2,7	65 324,1
	2010	0,4	84 588,7
	2010/2000	–	**225,7**
Швеція	2000	4,5	27 906,9
	2005	3,2	41 041,7
	2010	5,7	48 906,2
	2010/2000	–	**175,2**
Німеччина	2000	3,1	22 907,4
	2005	0,7	33 513,8
	2010	3,7	39 857,1
	2010/2000	–	**174,0**

Складено за: World Statistics Pocketbook 2011 / Department of Economic and Social Affairs. – N. Y., 2012. – xi, 239 p. – (Series V, № 36) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/ru/publications/pdfs/world%20statistics%20pocketbook%202011_en.pdf.

бюджеті на загальносуспільні потреби та забезпечення виконання державою своїх функцій, зокрема щодо встановлення соціальної справедливості[1].

У класичній політекономії вважається, що співвідношення між доходами 20 % найбагатшої частки населення в країні не має перевищувати доходи 20 % найбідні-

[1] *Лондар С. Л.* Фінанси : навч. посіб. / С. Л. Лондар, О. В. Терещенко. – Вінниця : Нова книга, 2009. – 384 с.

ших громадян більше ніж у 10 разів. У США цей показник нині дорівнює 9, у Швеції, яка давно втілює модель капіталізму з "людським обличчям" ("шведський соціалізм"), – 3,5. Офіційної статистики щодо майнового розшарування у нашій країні немає, проте нині експерти засвідчують, що різниця між доходами найбагатших і найбідніших становить щонайменше 40 разів[1]. За оцінками експертів Світового банку, така різниця дорівнює як мінімум 30 разів (рис. 14.1).

Аналіз динаміки зміни коефіцієнта Джині, навіть визначеного на підставі обмежених статистичних даних, які не в повному обсязі описують систему розподілу доходів населення, може бути досить корисним для прогнозування майбутніх передкризових станів економічної та фінансової системи багатьох країн. Це пояснюється тим, що стрімке прискорення розшарування суспільства, тобто швидкого переходу багатства від однієї його частини до іншої, зумовлює порушення економічної рівноваги й подальші кризові явища.

Найвпливовішою у світі є економіка США, тому для підтвердження нашої гіпотези проаналізуємо показники зміни та прискорення зміни значення коефіцієнта Джині для цієї країни впродовж 1960–2010 рр. (рис. 14.2). Для розрахунку прискорення спочатку обчислювалася швидкість зміни коефіцієнта Джині (S_{GINI}):

$$S_{GINI} = (GINI_t - GINI_{t-1})/\Delta t, \tag{14.1}$$

де: S_{GINI} – швидкість зміни коефіцієнта Джині; $GINI_t$ – значення коефіцієнта Джині у періоді t; $GINI_{t-1}$ – значення коефіцієнта Джині у періоді t–1.

Прискорення зміни коефіцієнта Джині (PS_{GINI}) визначалося на підставі інформації про динаміку його швидкості таким чином:

$$PS_{GINI} = (S_{GINI_t} - S_{GINI_{t-1}})/\Delta t, \tag{14.2}$$

де: PS_{GINI} – прискорення зміни коефіцієнта Джині; S_{GINI_t} – швидкість зміни коефіцієнта Джині у періоді t; $S_{GINI_{t-1}}$ – швидкість зміни коефіцієнта Джині у періоді $t-1$.

На рис. 14.2 привертають увагу роки особливо стрімкого збільшення розшарування населення за доходами (1970 р. – прискорення 1,700; 1993 р. – прискорення 1,500; 2006 р. – прискорення 1,878). Якщо ці дані зіставити з часом розгортання відомих світових криз, які відбулись впродовж 1960–2010 рр. (економічна і політична криза 1973–1975 рр. у США; світова економічна криза 1995–1996 рр., яка виникла в Мексиці; світова фінансово-економічна криза 2007–2009 рр., що почалася зі США), то можна стверджувати, що висунута гіпотеза має підґрунтя. Тобто стрімке прискорення розшарування суспільства за рахунок переходу багатства від однієї його частини до іншої зумовлює порушення економічної рівноваги і є передвісником криз, а динаміка прискорення зміни коефіцієнта Джині може бути передкризовим індикатором. Це підтверджує і рис. 14.3, де наведено такі самі дані для Європейського Союзу (15 країн) упродовж 2001–2011 рр. Отже, чітко простежується особливо велике значення прискорення коефіцієнта Джині в передкризовому 2007 р.

[1] *Зануда А.* Майнова нерівність в Україні: гірше, ніж на "дикому Заході" / А. Зануда // ВВС Україна. – 2012. – 20 січ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bbc.co.uk/ukrainian/mobile/business/2012/01/120119_inequality_usa_uk_ukraine_az.shtml.

Динаміку та прискорення зміни коефіцієнта Джині для України зображено на рис. 14.4.

Рис. 14.1. **Значення коефіцієнта Джині для деяких країн світу та України,** *%*

Складено за даними офіційних сайтів Світового банку (http://data.worldbank.org) та Університету ООН "Всесвітній інститут з дослідження економіки розвитку" (http://www.wider.unu.edu/research/en_GB/index).

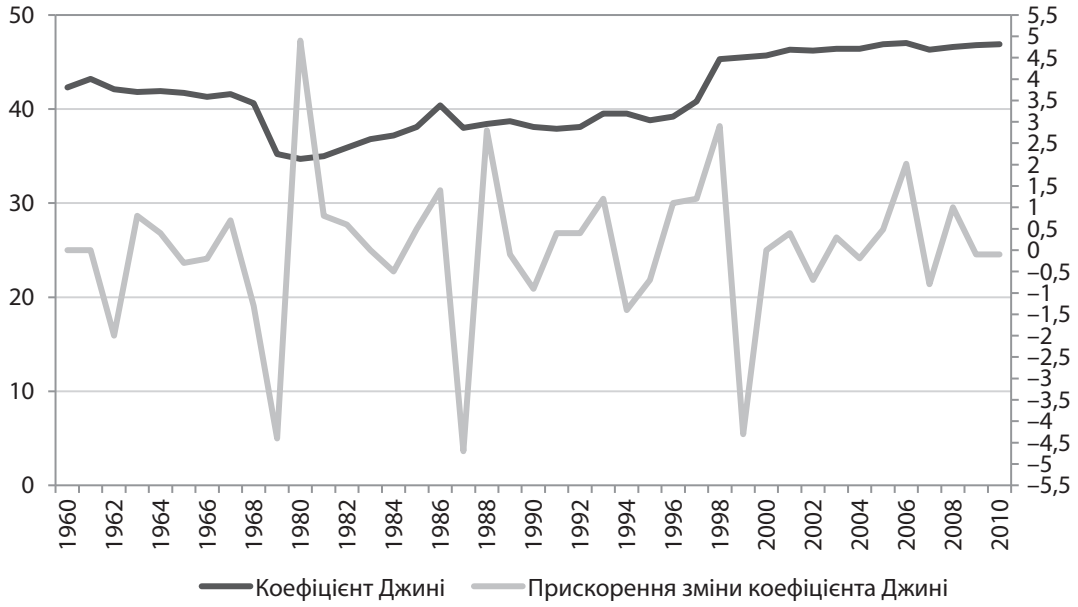


Рис. 14.2. **Динаміка коефіцієнта Джині та прискорення його зміни для США**

Складено за розрахунками автора.

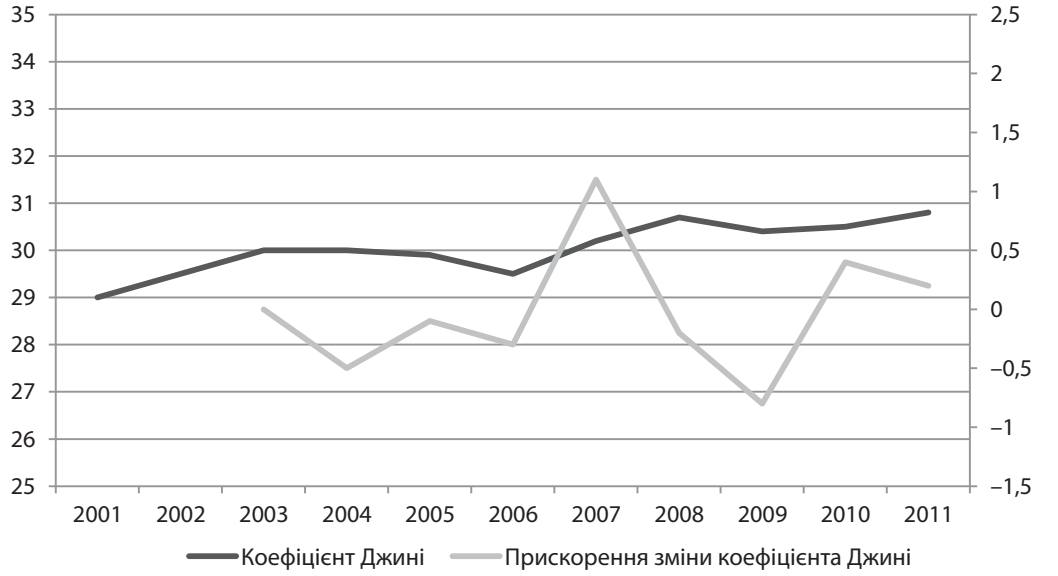


Рис. 14.3. **Динаміка коефіцієнта Джині та прискорення його зміни для Європейського Союзу (15 країн)**

Складено за розрахунками автора.

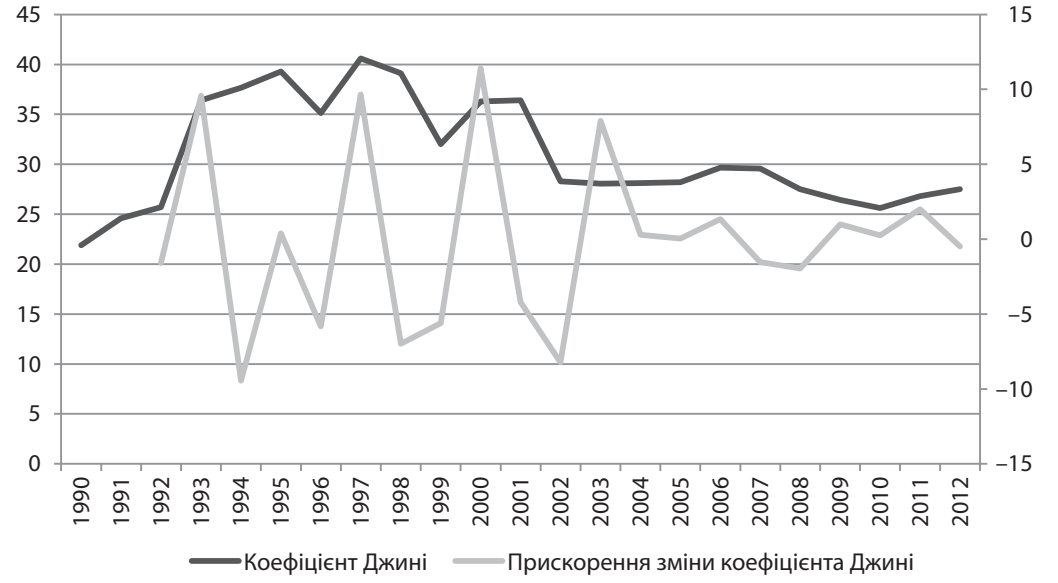


Рис. 14.4. **Динаміка коефіцієнта Джині та прискорення його зміни для України**

Складено за даними офіційних сайтів Світового банку (http://data.worldbank.org) та Університету ООН "Всесвітній інститут з дослідження економіки розвитку" (http://www.wider.unu.edu/research/en_GB/index).

Як бачимо, найбільші прискорення зміни коефіцієнта Джині спостерігалися в 1993, 1997, 2000, 2003 рр., коли вони досягали величин з діапазону 7,9–11,4, що істотно більше, ніж для розвинутих країн. Після 2005 р. ці значення суттєво зменшилися, проте чітко простежуються піки в 2006, 2009, 2011 рр. Тобто з набуття Україною незалежності й до початку 2000-х років рівень майнового розшарування суспільства швидко збільшувався.

У відомих дослідженнях вказуються можливі причини цих процесів. Так, за оцінками Л. Сквайра та К. Дейнінджера[1], рівень майнового розшарування в Україні в 1992 р. був невисоким, а коефіцієнт Джині становив 0,251. З набуттям економікою України статусу перехідної рівень добробуту більшості населення суттєво знизився внаслідок, на думку авторів, посилення інфляційних процесів на початку 1990-х років та знецінення заощаджень. Іншим фактором поглиблення нерівності вважається приватизація, що де-факто була процесом нагромадження первісного капіталу в економіці. Вплив приватизації на посилення майнового розшарування українського суспільства також відзначають Р. Канбур та М. Туомала[2]. Зокрема, вони зауважують, що саме недостатній рівень участі держави у забезпеченні прозорості приватизації та спрямуванні коштів від неї на збільшення соціальних благ були першопричинами надмірного зростання ступеня нерівності протягом 90-х років XX ст.

Ми проаналізували залежність між надходженнями від приватизації до зведеного бюджету та динамікою зміни коефіцієнта Джині (рис. 14.5).

Протягом 1992–2002 рр., коли процеси приватизації відбувалися найінтенсивніше, до бюджету надходили незначні суми і коефіцієнт Джині коливався в межах 32,0–40,6, що свідчить про наростання майнового розшарування. У наступний період бюджетні надходження від приватизації істотно зросли, а коефіцієнт Джині вже не перевищував значення 29,7.

Багато зарубіжних та вітчизняних дослідників солідаризуються стосовно тези, що першочерговий імпульс поглиблення розшарування доходів та зниження рівня життя населення спричинили недосконалі механізми приватизації 90-х років XX ст. Окремі особи практично за безцінь сконцентрували значні ресурси, водночас нові власники не виконали інвестиційних зобов'язань, та й держава отримані кошти використовувала на цілі, не пов'язані з інвестиціями. У результаті держава не змогла підтримати перспективні підприємства, які виробляли продукцію з високою доданою вартістю, натомість розвитку набули експортоорієнтовані галузі з виробництвом переважно сировинних товарів. Як наслідок, більшість українських підприємств залишилася без фінансових ресурсів для інвестиційної та поточної діяльності, втратила значну частину виробництва і кваліфікованих працівників; посилилася імпортозалежність країни, особливо у сфері товарів народного споживання. Власне, практично неконтрольований процес входження вітчизняних підприємств

---

[1] *Deininger K.* A New Data Set Measuring Income Inequality / K. Deininger, L. Squire // The World Bank Economic Review. – 1996. – Vol. 10, № 3. – P. 569–591.

[2] *Kanbur R.* Understanding the Evolution of Inequality During Transition: The Optimal Income Taxation Framework / R. Kanbur, M. Tuomala // Macroeconomic Policies and Poverty Reduction / ed. by A. Mody, C. Pattillo. – N. Y. : Routledge, 2006. – P. 173–188.

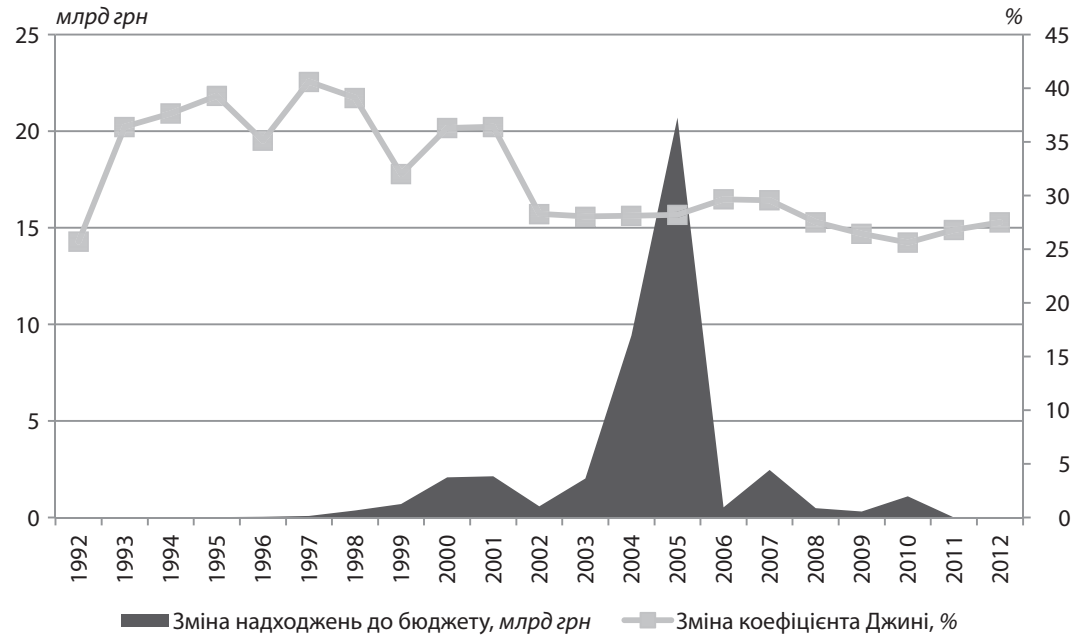


Рис. 14.5. **Динаміка зміни надходжень від приватизації до зведеного бюджету та коефіцієнта Джині в Україні**

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

на ринок зумовив дію прямих факторів впливу на доходи широких верств населення, зокрема призвів до поширення такого явища, як заборгованість з виплат заробітної плати (рис. 14.6).

Спостерігається синхронність зміни обох показників, розрахунок коефіцієнта кореляції між ними дає величину 0,801, що вказує на прямий істотний зв'язок: збільшення заборгованості з виплати заробітної плати призводить до зростання коефіцієнта Джині, тобто посилює майнове розшарування населення.

Глобальна фінансово-економічна криза 2007–2009 рр. спричинила додатковий негативний вплив на рівень розшарування доходів населення України. Підвищення рівня безробіття в Росії та країнах Європи зумовило погіршення умов праці українських трудових мігрантів, 3,5–5 млн яких працює за кордоном і щороку надсилає в Україну кошти обсягом близько 7–10 млрд дол. США.

Від 2009 р., в межах заходів зі стабілізації фінансової системи, у капітал трьох націоналізованих державою банків ("Укргазбанк", "Київ" та "Родовід Банк") було влито 25,3 млрд грн бюджетних коштів. Цей фактор також посилив розшарування: приватний борг банків перетворився на державний і боргове навантаження на кожного із громадян України збільшилося.

На відміну від України, наприклад, уряду США через фінансові вливання у банківську систему вдалося не лише уникнути її колапсу, а й повернути бюджетні

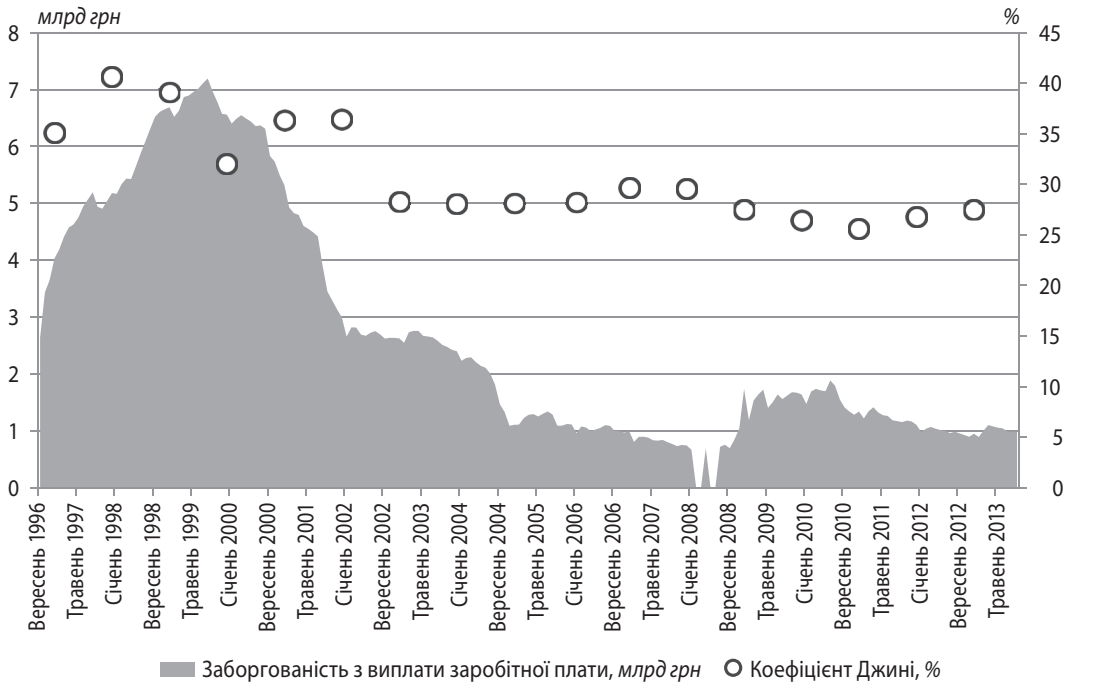


Рис. 14.6. **Динаміка зміни заборгованості з виплати заробітної плати та коефіцієнта Джині в Україні**

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

кошти. Нині американські банки поступово відшкодовують державі кошти, завдяки яким вони "вижили" під час фінансової кризи. Показовим прикладом є Citigroup (входить до так званої великої четвірки разом з Bank of America, JP Morgan, Chaseand Wells Fargo). На допомогу цьому банку у 2008 р. було спрямовано 45 млрд дол. США. Вже у грудні 2009 р. міністерству фінансів було повернуто 20 млрд дол. США, решту боргу (25 млрд дол.) було конвертовано в 7,7 млрд акцій. Після кількох продажів акцій частка уряду в Citigroup знизилася до 3,6 млрд акцій (12,4 % загальної кількості акцій банку). Збитків у цих операціях не зафіксовано. Тільки на одному з торгів за 2,6 млрд акцій уряд отримав 10,5 млрд дол. США (тобто весь держпакет з 7,7 млрд акцій оцінювався на ринку у сумі близько 30 млрд дол. США).

Аналіз передумов і закономірностей розвитку негативних явищ, які призвели до поглиблення розшарування в доходах різних верств населення, засвідчує, що позитивні зміни можливі лише на засадах фундаментального реформування основних сфер економічного та соціального життя. Цей висновок підтверджується необхідністю активного розвитку процесу державного інвестування. Державні інвестиційні видатки впливають на умови функціонування економічного середовища та доходи громадян за рахунок зростання продуктивності чинників виробництва,

збільшення обсягів капіталоозброєності в національній економіці, зміни обсягу приватних інвестицій тощо.

Вважаємо, що для фінансового забезпечення інвестиційного процесу необхідно розглядати можливості збільшення доходів бюджету передусім за рахунок посилення податкового тиску на ті верстви населення, які отримали перевагу в процесах приватизації, а на сьогодні, маючи кошти, не здійснюють інвестицій в українську економіку, використовують надмірний обсяг імпорту предметів розкоші.

Як свідчить міжнародний досвід, додатковими джерелами доходів бюджету, фінансування державних інвестицій та видатків бюджету, що забезпечують розвиток людського потенціалу, може стати запровадження, за прикладом Великобританії, Венесуели, Нідерландів, інших країн, податків з наддоходів, отриманих від приватизації 1990-х років, неконтрольованого використання надр (видобуток залізної руди, вугілля, нафти, газу та інших корисних копалин) тощо.

Є позитивний міжнародний досвід державного фінансового регулювання в таких випадках. Наприклад, уперше так званий Windfall Tax, або податок на доходи, "принесені вітром", у 1997 р. був застосований у Великобританії. Першопричиною була відсутність у державному бюджеті коштів на фінансування соціальної програми зі створення робочих місць для молодих людей та осіб, які тривалий час мали статус безробітних. Вартість програми, яка становила 3,5 млрд ф. ст., планувалося покрити за рахунок справляння одноразового податку з 30 приватизованих у 80–90-х роках XX ст. підприємств. Податок зі ставкою 23 % справлявся з різниці між вартістю активів під час приватизації та вартістю, визначеною за накопичувальною системою (табл. 14.9).

Доходи до бюджету від запровадження податку становили 5,2 млрд ф. ст. Зокрема, частка Regional Electricity Companies (RECs) дорівнювала у структурі надходжень 27,9 %, English Generators – 12,5, Water and Sewerage Companies – 31,7 решта – 27,9 %[1].

Практично було запроваджено "податок на незароблені надприбутки". Вважаємо, що таку практику варто поширити в Україні, адже активи й доходи, отримані в результаті української приватизації вітчизняними магнатами, на порядок вищі, ніж одержані від приватизації у Великобританії. Введення цього податку потрібне для того, щоб українське суспільство отримало моральну та матеріальну компенсацію за несправедливу приватизацію. Ті ж, хто завдяки їй збагатився, також отримають унікальний шанс: виплатити компенсацію суспільству та реабілітувати свої капітали у моральному та юридичному аспектах[2].

Наслідуючи приклад Великобританії, уряд Венесуели в 2008 р. запровадив податок на прибутки від продажу національного надбання країни – нафти, так званий Windfall Oil Price Tax. Автором ідеї став нобелівський лауреат Дж. Стігліц.

---

[1] *Chennells L.* The Windfall Tax / L. Chennells // Fiscal Studies. – 1997. – Vol. 18, № 3. – P. 279 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ifs.org.uk/fs/articles/fslucy.pdf.

[2] *Макара О. В.* Соціально орієнтована національна економіка: теоретико-методологічні засади та механізми інституційного забезпечення : монографія / О. В. Макара ; Тернопільський нац. екон. ун-т. – Луцьк : Вежа-Друк, 2012. – 416 с.

Таблиця 14.9

Розподіл зростання вартості активів приватизованих підприємств відповідно до FTSEAll-ShareIndex для нарахування "Windfall Tax", за накопичувальною системою, *%*

Підприємство	Дата приватизації (місяць/рік)	Зростання вартості активів приватизованих підприємств, %		
		Перші 100 днів	Перший рік	Перші 4 роки
British Telecommunications	11/84	51	52	18
British Gas	12/86	10	22	32
British Airports Authority (BAA)	7/87	43	39	69
Water and Sewerage Companies (WASCs)	12/89	31	58	93
Regional Electricity Companies (RECs)	12/90	26	23	124
English Generators	9/91	28	27	109
Scottish Generators	6/91	2	4	4
Northern Ireland Electricity	6/93	32	46	21
Railtrack	5/96	3	15	–
British Energy	7/96	17	21	–

Складено за: *Chennells L.* The Windfall Tax / L. Chennells // Fiscal Studies. – 1997. – Vol. 18, № 3. – P. 279–291 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ifs.org.uk/fs/articles/fslucy.pdf.

Об'єктом оподаткування стали доходи, отримані від продажу нафти за ціною, вищою ніж 100 дол. США за барель, за ставкою 60 %. У 2011 р. введено нові правила оподаткування, відповідно до яких при продажу нафти за ціною 55–80 дол. США за барель компанії-експортери сплачують 20 % доходу, при ціні 80–100 дол. США за барель – 80 %, при ціні 100–110 дол. США за барель – 90 %, при ціні нафти понад 110 дол. США за барель – 95 %. Ці відрахування щомісяця надходять до Національного фонду розвитку Венесуели. Ресурси спрямовуються на підвищення рівня розвитку людського потенціалу, а саме – на фінансування освіти, охорони здоров'я, науки, будівництва житла, розвиток культури і спорту[1].

У Нідерландах використано одноразове оподаткування активів банків, які отримали вигоди (внаслідок відсутності паніки при забиранні депозитів) від державної програми підтримки банківської сфери в 2008 р. Податок розраховувався пропорційно розміру депозитів населення у банках.

У багатьох країнах важливим джерелом бюджетних надходжень є податок на нерухомість. В Україні, внаслідок численних пільг з податку на нерухоме майно,

[1] Venezuelan reform of Windfall Oil Price Tax: Increases Threshold Contribution / Ernst & Young's Americas Tax Center // Global Tax Alert. – 2013. – 18 March [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://tmagazine.ey.com/wp-content/uploads/2013/05/2013G_CM3273_Venezuelan-reform-to-Hydrocarbons-Law-increases-threshold-of-contribution.pdf.

відмінне від земельної ділянки, фіскальний потенціал такого податку практично нівельовано. Розрахунки показують, що за нормами Податкового кодексу України загальний очікуваний обсяг находжень податку становитиме лише 75,1 млн грн. Доцільно розширити базу оподаткування за рахунок скасування пільг. Зокрема, варто внести уточнення до п. 266.2.2 ст. 266 Податкового кодексу України щодо вилучення з об'єктів оподаткування лише садових будинків, житлова площа яких не перевищує, наприклад, 100 м^2. Приблизна оцінка з урахуванням житлового фонду станом на 1 січня 2012 р., в умовах скасування податкової пільги, при ставці оподаткування 10 грн/м^2 для квартири та 5 грн/м^2 для житлового будинку дає загальний очікуваний обсяг надходжень 8,9 млрд грн.

Важливим джерелом бюджетних надходжень може бути залучення природної ренти при видобутку корисних копалин, яка на сьогодні використовується приватними особами. У державних програмних документах є актуальною необхідність переходу на систему платежів за видобуток корисних копалин із застосуванням принципу рентного доходу з метою встановлення справедливої плати за використання природних ресурсів.

Оцінки експертів свідчать, що не вилучений до державного бюджету обсяг природної ренти в Україні у 2006–2011 рр. становив 40 % суми ренти, яка виникає при видобутку нафти та конденсату. Ці кошти залишилися у власників видобувних підприємств. Для виправлення ситуації пропонується, наприклад, у короткостроковому періоді збільшити плату за користування надрами з 39 та 17 % доходу від реалізації нафти та конденсату, що видобувається з глибини відповідно до 5 тис. м та більше 5 тис. м, до 55 та 30 %, або оподатковувати прибуток видобувних підприємств за ставкою 55 %[1]. Використання цього механізму, з урахуванням структури ціни на сировину в "Укрнафті" та за незмінності інших умов, дало б змогу тільки від видобутку нафти та газового конденсату щороку вилучати до бюджету від 3 млрд до 6 млрд грн.

Таким чином, в Україні, за наявності політичної волі, є можливості додаткового наповнення бюджету за рахунок забезпеченої частини громадян. При спрямуванні цих коштів на потреби державного інвестування та соціального захисту зменшиться майнове розшарування суспільства, посилиться розвиток людського потенціалу та покращаться конкурентні позиції нашої держави.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 14

1. Система надання населенню пільг і компенсацій є ключовим елементом соціальної політики. Проаналізувавши систему пільг в Україні, можна зазначити, що вона не забезпечує рівного доступу до них усіх, хто має на це право згідно з чинним законодавством, відтак порушується принцип соціальної справедливості. Збільшення кількості пільг та розширення кола пільговиків не підкріплено можливостями бюджетного фінансування, що призводить до значних викривлень в економіч-

[1] *Башко В.* Хто заплатить справедливу ренту за нафту / В. Башко // Економічна правда. – 2012. – 18 груд. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.epravda.com.ua/publications/2012/12/18/351426.

ній політиці держави й кардинально змінює сутність пільг. До того ж сама система пільг скеровується на надання привілеїв окремим категоріям населення, які влада прагне виокремити із загальної сукупності, незалежно від рівня їхнього доходу і, зрештою, підтримку соціально уразливих верств. Розгалуженість і невпорядкованість системи пільг, відсутність ефективних механізмів їх обліку потребують розроблення методології оцінювання кількісного складу пільговиків за видами пільг та їх фактичним використанням. Крім того, проблеми виникають на етапі планування бюджетів у частині розрахунку потреб у фінансуванні надання пільг.

2. Для впровадження адресного підходу при наданні соціальної підтримки, що передбачає врахування рівня доходів та майнового стану громадян, необхідно створити сучасну інформаційну платформу, яка забезпечить автоматизацію процесу призначення та надання всіх видів соціальної допомоги й пільг. Посиленню адресності системи соціальних виплат населенню сприятиме й впровадження нового інструменту оцінювання доходів громадян з урахуванням не тільки доходів, а й витрат сім'ї, тобто непрямих методів оцінювання майнового стану. Непряма оцінка доходів здійснюється на підставі даних щодо майнового стану та статусних характеристик членів сім'ї, отриманих з анкети заявника. Така оцінка не впливатиме на розмір соціальної допомоги, проте її застосування дасть змогу посилити спрямованість на потреби нужденних верств населення, зменшити кількість необґрунтованих перевірок, підвищити якість роботи органів соціального захисту, ефективно використовувати кошти державного бюджету.

3. Аналіз засвідчив, що, незважаючи на позитивні зрушення у реформуванні сфери соціального захисту та соціального забезпечення населення, Україна помітно відстає від розвинутих постіндустріальних країн; якість та ефективність надання соціальних послуг є критично низькими. Одним із недоліків чинної системи соціальних послуг є відсутність конкуренції. Нерозвинутою залишається мережа надання альтернативних соціальних послуг, що значною мірою спричинено умовами фінансування, коли бюджетні кошти плануються й спрямовуються на утримання великих державних інституцій, а не безпосередньо на задоволення потреб населення. Це змушує осіб, котрим держава гарантує право на соціальну допомогу (соціальні послуги), звертатися до недержавних організацій, які допомагають їм долати життєві труднощі та підтримувати соціальну активність.

4. Найефективнішим механізмом фінансової підтримки недержавних організацій у країнах Європи визнано соціальне замовлення як комплекс заходів організаційно-правового характеру, спрямованих на реалізацію загальнодержавних та місцевих цільових соціальних програм і проектів за рахунок бюджетних та інших коштів шляхом укладення контрактів на конкурсних засадах. Соціальне замовлення є механізмом виявлення і відбору ефективної й раціональної громадської ініціативи для розв'язання конкретних проблем та забезпечення її подальшої підтримки на підставі контракту.

5. Реформування системи соціальних послуг в Україні зумовлено потребою у створенні ринку таких послуг, поступовому переході до роздержавлення системи

їх надання. Крім того, для проведення будь-яких реформ потрібні великі кошти. Сьогодні на місцевому рівні активно впроваджується процедура державного соціального замовлення, але фінансова ситуація в країні є такою, що в здійсненні закупівель соціальних послуг держава не в змозі розраховувати на місцеві та регіональні бюджети. Водночас не видається реальним створити ринок соціальних послуг, не забезпечивши можливість недержавним надавачам вільно продавати соціальні послуги, у тому числі зі збереженням статусу неприбутковості. Децентралізація та роздержавлення підвищать конкурентоспроможність у цій сфері та забезпечать громадян, що опинилися в складних життєвих обставинах, необхідними і якісними послугами. Перехід до фінансування соціальних послуг дасть змогу зробити певні кроки до впровадження європейських норм та стандартів.

6. Низький рівень добробуту громадян України є перешкодою для досягнення середніх показників розвитку людського потенціалу країн ЄС (освіти та тривалості життя) і загалом показника ІРЛП. Матеріальне становище справляє вплив на різні аспекти життєдіяльності суспільства. Найсуттєвішими каналами такого впливу на економічний розвиток країни є те, що високі стандарти споживання в суспільстві (у кількісному та якісному аспектах) спонукають до розвитку промислового й сільськогосподарського виробництва; високоосвічене населення створює найвагоміший потенціал для модернізації економіки, зокрема через розвиток науки; домогосподарства більше схильні до самозбережувальної поведінки в трудоактивному віці, піклуються про здоров'я дітей, створюючи фундамент здорової та життєздатної нації; вищий рівень добробуту звільняє державні фінанси від необхідності масової соціальної підтримки і дає змогу зосередити кошти на вразливих верствах та окремих домогосподарствах, що опинилися у складних обставинах; домогосподарства інвестують як у власний розвиток, так і в розвиток економіки, зокрема будують житло чи інвестують у його будівництво, розвиваючи галузь.

7. Аналіз динаміки зміни коефіцієнта Джині, визначеного в умовах обмежених статистичних даних, що не в повному обсязі описують систему розподілу доходів населення, може бути досить корисним для прогнозування майбутніх передкризових станів економічної та фінансової системи багатьох країн. Це пояснюється тим, що стрімке прискорення розшарування суспільства, тобто швидкий перехід багатства від однієї його частини до іншої, зумовлює порушення економічної рівноваги й подальші кризові явища. Вважаємо, що динаміка прискорення зміни коефіцієнта Джині може використовуватись як передкризовий індикатор.

8. На нашу думку, причинами посилення майнового розшарування населення в Україні є недосконалі механізми приватизації 90-х років XX ст., перетворення приватного боргу банків на державний і збільшення боргового навантаження на громадян через фінансування банківської системи для пом'якшення наслідків світової фінансової кризи 2008–2009 рр., заборгованість з виплати заробітної плати, підвищення рівня державних видатків у частині соціального захисту та соціального забезпечення, що провокують формування звички в частини населення жити у злиден-

ності, задовольнятися лише найнеобхіднішим, сподіватися, головним чином, на фінансову допомогу держави.

9. Передумови й закономірності розвитку негативних явищ, які призвели до поглиблення розшарування у доходах, можна нівелювати лише в результаті фундаментального реформування основних сфер економічного та соціального життя. Ключовими напрямами реформ є: активний розвиток державного інвестування; збільшення доходів бюджету за рахунок посилення податкового тиску на верстви населення, які збагатилися в процесі приватизації, але не здійснюють інвестицій в українську економіку; запровадження податків з наддоходів, отриманих від приватизації 90-х років XX ст., неконтрольованого використання надр (видобуток залізної руди, вугілля, нафти, газу та інших корисних копалин); одноразове оподаткування активів банків, котрі здобули вигоди від державної програми підтримки банківської сфери у 2008 р.; введення податку на нерухомість та вилучення природної ренти при видобутку корисних копалин, що використовується приватними особами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Анализ государственного социального заказа в Кыргызской Республике и рекомендации по его совершенствованию / Международный центр некоммерческого права (ICNL). – Бишкек, 2014. – 135 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://camplatform.org/wp-content/uploads/2014/03/Analysis-SP_Rus_March-5-2014.pdf.
2. *Башко В.* Хто заплатить справедливу ренту за нафту / В. Башко // Економічна правда. – 2012. – 18 груд. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.epravda.com.ua/publications/2012/12/18/351426.
3. Економічна енциклопедія : у 3 т. Т. 1 / гол. ред. Б. Д. Гаврилишин. – К. : Академія, 2000. – 864 с.
4. *Зануда А.* Майнова нерівність в Україні: гірше, ніж на "дикому Заході" / А. Зануда // BBC Україна. – 2012. – 20 січ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bbc.co.uk/ukrainian/mobile/business/2012/01/120119_inequality_usa_uk_ukraine_az.shtml.
5. Каталог пільг / Юридично-соціальний портал. – 2009. – 4 верес. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pilga.in.ua/node/416.
6. *Кизим Н. А.* Качество жизни населения и конкурентоспособность Украины и стран ЕС : монография / Н. А. Кизим, В. М. Горбатов. – Х. : Инжэк, 2005. – 164 с.
7. *Кириченко І.* Анатомія нерівності / І. Кириченко // Дзеркало тижня. Україна. – 2011. – 24 черв. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/SOCIETY/anatomiya_nerivnosti.html.
8. Конкурентоспроможність національної економіки / Б. Є. Кваснюк, С. І. Кірєєв, О. Ю. Болховітінова та ін. ; за ред. Б. Є. Кваснюка. – К. : Фенікс, 2005. – 496 с.
9. *Корецька С. О.* Соціальна політика України: теорія, методологія, механізми реалізації : монографія / С. О. Корецька. – Донецьк : Юго-Восток, 2010. – 445 с.
10. *Кочемировська О. О.* Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні : аналіт. доп. / О. О. Кочемировська, О. М. Пищуліна. – К. : НІСД, 2012. – 88 с.
11. *Кузьмич Г.* Новые подходы в социальном обслуживании / Г. Кузьмич // Финансы. Учет. Аудит. – 2013. – № 5. – С. 34–36.

12. *Леоненко П. М.* Сучасні економічні системи : навч. посіб. / П. М. Леоненко, О. І. Черепніна. – К. : Знання, 2006. – 429 с.

13. *Лондар С. Л.* Фінанси : навч. посіб. / С. Л. Лондар, О. В. Терещенко. – Вінниця : Нова книга, 2009. – 384 с.

14. Людський розвиток в Україні: соціальні та демографічні чинники модернізації національної економіки / Е. М. Лібанова, О. В. Макарова, І. О. Курило та ін. ; за ред. Е. М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соц. досліджень НАН України, 2012. – 320 с.

15. *Ляхович Г. І.* Економіко-фінансові механізми здійснення державної соціальної політики в перехідних умовах : автореф. дис. … канд. наук з держ. управління : 25.00.02 / Г. І. Ляхович ; Нац. академія держ. управління при Президентові України. – К., 2004. – 20 с.

16. *Макара О. В.* Соціально орієнтована національна економіка: теоретико-методологічні засади та механізми інституційного забезпечення : монографія / О. В. Макара ; Тернопільський нац. екон. ун-т. – Луцьк : Вежа-Друк, 2012. – 416 с.

17. Национальный доклад о состоянии и перспективах развития неправительственного сектора в Казахстане. – Астана, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31325856.

18. О государственном социальном заказе : закон Республики Казахстан от 12.04.2005 № 36-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=03103.

19. О государственном социальном заказе : проект закона Киргизской Республики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.kg/index.php/ru/glavnaya/36-obsuzhdenie/326-zakon-kyrgyzskoj-respubliki-o-gosudarstvennom-sotsialnom-zakaze.

20. О государственных закупках : закон Республики Казахстан от 21.07.2007 № 303-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.zakon.kz/141138-zakon-respubliki-kazakhstan-ot-21.html.

21. О государственных закупках : закон Республики Молдова от 13.04.2007 № 96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=324662&lang=2.

22. О некоторых вопросах государственного социального заказа : постановление Совета Министров Республики Беларусь от 27.12.2012 № 1219 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.government.by/ru/solutions/1946.

23. О социальном обслуживании : закон Республики Беларусь від 22.05.2000 № 395-З [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10000395&p2={NRPA}.

24. О социальных услугах : закон Республики Молдова от 18.06.2010 № 123 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=335808&lang=2.

25. О Стратегии развития социальной защиты населения Киргизской Республики на 2012–2014 годы : постановление Правительства Кыргызской Республики от 13.12.2011 № 755 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.kg/index.php/ru/strategiya-sotsialnoj-zashchity-naseleniya.

26. Об аккредитации поставщиков социальных услуг : закон Республики Молдова от 08.06.2012 № 129 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=55945.

27. Об общественных объединениях : закон Республики Молдова от 17.05.1996 № 837-XIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3285.

28. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua.

29. *Попова В.* Оцінка розвитку макроекономічних систем на підставі показника ВВП / В. Попова // Фінанси України. – 2006. – № 6. – С. 77–85.

30. Про Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги : постанова Кабінету Міністрів України від 29.01.2003 № 117 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/117-2003-%D0%BF.

31. Про затвердження Переліку соціальних послуг, що надаються особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати : наказ Міністерства соціальної політики України від 03.09.2012 № 537 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1614-12.

32. Про затвердження Порядку регулювання тарифів на платні соціальні послуги : постанова Кабінету Міністрів України від 09.04.2005 № 268 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/268-2005-%D0%BF.

33. Про порядок надання платних соціальних послуг та затвердження їх переліку : постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2004 № 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/12-2004-%D0%BF.

34. Про соціальний захист дітей війни : закон України від 18.11.2004 № 2195-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2195-15.

35. Про соціальні послуги : закон України від 19.06.2003 № 966-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/966-15.

36. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : закон України від 22.10.1993 № 3551-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3551-12.

37. Роль держави у довгостроковому економічному зростанні / О. Ю. Болховітінова, Б. Є. Кваснюк, С. І. Кірєєв та ін. ; за ред. Б. Є. Кваснюк. – К. : Ін-т економічного прогнозування НАН України ; Х. : Форт, 2003. – 423 с.

38. Социальный заказ в странах постсоветского пространства : сб. аналитических и нормативных материалов по итогам Международной встречи экспертов по вопросам внедрения механизма социального заказа в постсоветских странах (Одесса, 25–26 нояб. 2013 г.) / под ред. А. С. Крупника. – О. : Евродрук, 2013. – 216 с.

39. Соціальна політика в умовах поглиблення соціальної нерівності в Україні : монографія / за заг. ред. Л. І. Ільчука, О. О. Давидюк, Ю. В. Кривобок. – Херсон : ПП Вишемирський В. С., 2010. – 376 с.

40. Соціальні послуги в Україні: сьогодення та перспективи / Т. В. Семигіна, К. С. Міщенко, Т. Г. Кіча та ін. – К. : Зірка, 2007. – 52 с.

41. *Стиглиц Дж. Е.* Крутое пике: Америка и новый экономический порядок после глобального кризиса / Дж. Е. Стиглиц ; пер. с англ. – М. : Эксмо, 2011. – 512 с.

42. *Тофтисова-Матерон Р.* Анализ законодательства в области предоставления социальных услуг в Республике Таджикистан / Р. Тофтисова-Матерон, Т. Абдулаев ; Программа поддержки секторальной политики Европейского Союза для Таджикистана. – Душанбе, 2010. – 34 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sdc-eu.info/RDF/13_B5.pdf.

43. Трансформація моделі економіки України: ідеологія, протиріччя, перспективи / за ред. В. М. Гейця ; НАН України, Ін-т екон. прогнозування. – К. : Логос, 1999. – 497 с.

44. *Тураєв В. В.* Державна система соціальних пільг в Україні та її недоліки, переваги адресного надання пільг / В. В. Тураєв, А. О. Курінна // Вісник Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля. – 2011. – № 17. – С. 78–83.

45. *Швабій К. І.* Довгострокова тенденція розподілу доходів населення в Україні / К. І. Швабій // Фінанси України. – 2010. – № 1. – С. 79–80.

46. *Швабій К. І.* Регулятивна ефективність податку на доходи фізичних осіб в Україні / К. І. Швабій // Фінанси України. – 2013. – № 4. – С. 27–44.

47. *Юрчишин В.* "Зарплатні сльози". Хто винен і що робити? / В. Юрчишин // Центр Разумкова. – 2010. – 18 жовт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=814.

48. *Chennells L.* The Windfall Tax / L. Chennells // Fiscal Studies. – 1997. – Vol. 18, № 3. – P. 279–291 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ifs.org.uk/fs/articles/fslucy.pdf.

49. *Deininger K.* A New Data Set Measuring Income Inequality / K. Deininger, L. Squire // The World Bank Economic Review. – 1996. – Vol. 10, № 3. – P. 569–591.

50. *Kanbur R.* Understanding the Evolution of Inequality During Transition: The Optimal Income Taxation Framework / R. Kanbur, M. Tuomala // Macroeconomic Policies and Poverty Reduction / ed. by A. Mody, C. Pattillo. – N. Y. : Routledge, 2006. – P. 173–188.

51. *Stiglitz J. E.* Japan Is a Model, Not a Cautionary Tale / J. E. Stiglitz // The New York Times. – 2013. – 9 June [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://opinionator.blogs.nytimes.com/2013/06/09/japan-is-a-model-not-a-cautionary-tale/?_r=0.

52. Venezuelan reform of Windfall Oil Price Tax: Increases Threshold Contribution / Ernst & Young's Americas Tax Center // Global Tax Alert. – 2013. – 18 March [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://tmagazine.ey.com/wp-content/uploads/2013/05/2013G_CM3273_Venezuelan-reform-to-Hydrocarbons-Law-increases-threshold-of-contribution.pdf.

53. World Statistics Pocketbook 2011 / Department of Economic and Social Affairs. – N. Y., 2012. – xi, 239 p. – (Series V, № 36) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/ru/publications/pdfs/world%20statistics%20pocketbook%202011_en.pdf.

РОЗДІЛ

15 ІНСТИТУЦІЙНИЙ АНАЛІЗ ФАКТОРІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

15.1. СИСТЕМА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ЧИННИКІВ ВПЛИВУ НА СТІЙКІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

Питання фінансової стійкості перебуває в центрі уваги західної економічної теорії. Інституціоналісти вважають, що стійкість системи порушується, коли внутрішні й зовнішні чинники послаблюють сумісність і взаємне "зчеплення" інституцій, після чого настає період радикальних зрушень у суспільстві та економіці.

У фінансовій науці фінансова стійкість стосується конкретних суб'єктів економіки (корпорацій нефінансового сектору, банків, страхових компаній, пенсійних фондів тощо) або всієї фінансової системи, наприклад, її динамічного стану, за котрого вплив будь-яких шоків на фінансову систему (чи її окремі елементи) не заважає їй забезпечувати ефективний перерозподіл фінансових ресурсів у економіці, функціонування платіжної системи, а також абсорбцію (амортизацію) шоків[1].

Можна виокремити п'ять підходів до розуміння фінансової стійкості:

1) відповідність встановленим значенням фінансових показників;
2) динамічна категорія системи трансформації ресурсів і ризиків;
3) ототожнення з ліквідністю та платоспроможністю;
4) ототожнення з прибутковістю;
5) складова загальної стійкості.

Державні фінанси відображають фінансові операції інституційних одиниць сектору загальнодержавного управління (центральних, регіональних або місцевих органів державного управління, а також усіх неринкових некомерційних організацій, котрі контролюються органами державного управління)[2]. В умовах фінансової глобалізації та впли-

[1] Організаційно-методичні підходи до запровадження в НБУ системи оцінки стійкості фінансової системи : інф.-аналіт. матеріали / за ред. В. І. Міщенка, О. І. Кіреєва, М. М. Шаповалової. – К. : ЦНД НБУ, 2005. – С. 47.

[2] System of National Accounts 2008 – 2008 SNA // United Nations Statistics Division [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna2008.asp.

ву кризових явищ на економічні відносини підтримання стабільності й стійкості сектору загальнодержавного управління (СЗДУ) має особливе значення, оскільки є макроекономічним індикатором стратегічного розвитку не тільки цього сектору, а й інших, пов'язаних із ним. Отже, постає потреба у використанні теорії систем і сучасних загальносистемних характеристик державних фінансів, що визначають економічний розвиток (табл. 15.1). Останні дві властивості державних фінансів (регуляція та розвиток) як динамічної системи, що еволюціонує, слід розглядати в нерозривному зв'язку. Основоположником теорії систем є Л. фон Берталанфі[1]. Відкриті системи функціонують за умови динамічної рівноваги, що може зумовити ускладнення системи з одночасним зменшенням хаотичності в її поведінці (послабленням ентропії). Для досліджуваного сектору можлива інша залежність: ускладнення його підсекторів і зростання самоорганізації системи супроводжуються збільшенням ентропії як міри невизначеності її поведінки та впливу на ринок капіталу як глобальної системи вищого рівня ієрархії.

Апріорі вважається, що державні фінанси з високим ступенем організації, де нівелюються ризики, теоретично здатні встановити рівновагу та підтримувати

Таблиця 15.1

Загальносистемні характеристики державних фінансів

Характеристика	Сутність
Структурованість	Наявність складної внутрішньої архітектоніки взаємопов'язаних елементів
Ієрархічність	Належність до економіки та фінансової системи країни
Цілісність	Опосередкування функціонування низкою нерозривних взаємозв'язків
Функціональність	Цільове спрямування через функції державних фінансів, покликані підтримувати фінансову стійкість усієї фінансової системи
Емерджентність (неаддитивність)	Функціонування за закономірностями, що не являє собою просту суму суб'єктів державних фінансів і відносин між ними
Обмеженість	Відокремлення системної функції державних фінансів від функціонування економіки
Мотивованість	Забезпечення створення однорідного й прозорого глобального економічного простору та підвищення ефективності окремого державного інституту (але разом зі зміною цільової настанови, що чинить дестабілізуючий вплив на економічну систему)
Стійкість	Адаптивність як саморегулівної системи до ендогенних і екзогенних чинників, котрі визначають існування СЗДУ та відновлення його стану відповідно до закону заперечення на якісно новому рівні зі збереженням базових характеристик. Періодичні кризові явища на ринках капіталів є вузловими моментами зміни парадигми функціонування державних фінансів, що супроводжується переосмисленням їхньої ролі та механізму функціонування

Складено авторами.

[1] *Bertalanffy L., von.* General System Theory: Foundations, Development, Applications / L. von Bertalanffy. – N. Y. : George Braziller, 1969. – 289 p.

стійкий розвиток. Вони дають змогу державним інститутам ефективно знижувати трансакційні витрати й ризики, отримувати необхідну інформацію, сприяти ефективному розподілу та перерозподілу грошових ресурсів, зменшувати кон'юнктурні невизначеності, позитивно впливати на реальний та інші сектори економіки, протистояти зовнішнім шокам. Ми не можемо погодитися з думкою, що фінансова стабільність не передбачає максимально ефективного функціонування всіх елементів державних фінансів, а також те, що ця стабільна система має бути спроможною обмежувати й усувати диспропорції через механізми самокоригування ще до того, як вони призведуть до виникнення кризи[1].

Серед причин недостатньої стійкості державних фінансів можна виокремити:

– заміну реальних товарно-грошових відносин відносинами, що опосередковують створення фіктивного капіталу;
– визначення вартості фінансових інструментів, якими оперують інституційні одиниці СЗДУ, на основі не попиту-пропозиції, а методів і моделей фінансового інжинірингу;
– необґрунтованість твердження про homo economicus, оскільки поведінка учасників ринку капіталу не завжди є раціональною, що підтверджують поведінкові фінанси та інші альтернативні теорії;
– домінування на ринку капіталу неолібералізму, котрий не виправдав себе в кризових умовах та не здатний їх прогнозувати;
– порушення зв'язку між фінансовим і реальним секторами, що призводить до фінансіалізації економічних процесів.

Переважно науковці досліджують стабільність фінансової системи та виокремлюють два підходи: 1) зосередження уваги на описі ситуацій, у яких вона ефективно виконує свої функції[2]; 2) ототожнення зі станом, за котрого немає системного ризику[3]. Стабільною можна вважати фінансову систему, внутрішні шоки якої, пов'язані з ендогенними й екзогенними причинно-наслідковими факторами, істотно не змінюють оптимальних заощаджень та інвестиційних планів ані держави, ані приватних підприємців. Вона базується на довірі до фінансових інститутів країни, їхньої стійкості й ліквідності[4]. Систематизовано сутність поняття "фінансова стабільність" через трактування її як: 1) протилежності фінансовій нестабільності[5]; 2) певного стану фінансової системи[6]. З'ясовано, що стійкість залежить здебільшо-

---

[1] *Patat J.-P.* La Stabijitefinanciere, nouvelle urgence / J.-P. Patat // Problemeseconomique. – 2001. – № 2703. – P. 22–27.

[2] *Шинази Г. Дж.* Сохранение финансовой стабильности / Г. Дж. Шинази ; МВФ, Управление внешних связей ; пер. с англ. О. Пивоварова. – Вашингтон, 2005. – 27 с.

[3] Там же.

[4] *Вовченко Н. Г.* Формирование институциональной платформы глобальной финансовой стабильности / Н. Г. Вовченко, Ю. С. Евлахова // Финансовые исследования. – 2010. – № 1. – С. 3.

[5] Банк Норвегії визначає фінансову стабільність як відсутність криз у фінансовій системі, тобто коли фінансовий сектор стійкий до шоків фінансових установ або фінансових ринків.

[6] За визначенням Бундесбанку фінансова стабільність описує стійкий стан, в якому фінансова система ефективно виконує свої ключові економічні функції.

го від зовнішніх чинників, тоді як стабільність – від внутрішніх і зовнішніх. Із наведеного випливає, що стабільність фінансової системи включає її стійкість.

Розмежування стабільності та стійкості знаходимо в праці "Основи стійкого розвитку"[1]: стабільність (від лат. stabilis – той, що діє в незмінному вигляді) – здатність системи зберігати свою структуру й функціональні властивості під впливом внутрішніх чинників; стійкість –здатність системи зберігати за різних параметрів зовнішнього середовища свою структуру та функціональні особливості, достатні для діяльності. Стійкість має в основі стабільність. Н. Шелудько зауважує, що "етимологічно тлумачення стійкості ґрунтується на стабільності стану, сталості якихось параметрів"[2]. Отже, стабільність – дискретна характеристика, стійкість – безперервна, й у причинно-наслідковому взаємозв'язку вони співвідносяться як ціле та частина, тобто система може бути стійкою завдяки своїй стабільності[3]. Пропоноване відрізняється від усталеного розуміння фінансової стійкості як статичного явища, котре можна "зафіксувати" на певний момент часу. На нашу думку, стабільність – це якісна характеристика, а стійкі державні фінанси не завжди функціонують стабільно тривалий час. Відтак, стабільність є загальним комплексним показником, який включає оцінку та аналіз впливу на нього певного інституційного середовища (глобального й локального), а також виявлення внутрішніх резервів і економічного потенціалу розвитку.

Фінансова стійкість – це певний діапазон або континуум, що охоплює якісні показники стабільності. Наприклад, банківська система є стійкою, коли не має системних банківських криз за стабільності цін на активи, проте їхня відсутність не забезпечує фінансової стійкості цієї системи[4].

Фінансову стійкість можна класифікувати на такі види: поточна – на конкретний момент часу; потенційна – пов'язана з перетвореннями під впливом екзогенних чинників; формальна – яка створюється й підтримується державою ззовні; реальна – в умовах конкуренції з урахуванням можливостей реалізації всіх функцій.

За результатами аналізу динаміки фінансового розвитку можна виокремити чотири типи фінансової стійкості:

1) абсолютну – цілком незалежний стан, що на практиці трапляється вкрай рідко;
2) нормальну – спроможність гарантувати платоспроможність, безпеку та ліквідність фінансової системи;
3) незадовільну – нестійкий фінансовий стан (відновлення рівноваги можливе за рахунок координації функціонування);
4) абсолютну нестійкість – кризові явища, які призводять до дисбалансів і шоків.

---

[1] Основи стійкого розвитку : навч. посіб. / за заг. ред. Л. Г. Мельника. – Суми : Унів. книга, 2005. – 654 с.

[2] *Шелудько Н.* До визначення стійкості комерційного банку / Н. Шелудько // Вісник НБУ. – 2000. – № 3. – С. 40–43.

[3] Стійкість фінансових ринків України та механізми її забезпечення / О. І. Барановський, В. Г. Барановська, Є. О. Бублик та ін. ; за ред. О. І. Барановського ; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2010. – 492 с.

[4] *Тимофеева З. А.* Концептуальные основы исследования экономического содержания финансовой устойчивости банковской системы / З. А. Тимофеева // Финансы и кредит. – 2014. – № 6 (582). – С. 11.

Вища якість інституцій означає сьогодні більший потенціал стійкості[1]. Фінансова нестійкість – відхилення фактичного від очікуваного. Її основними причинами є:

– інституційні проблеми, особливо "інституційні пастки", тобто неефективні стійкі норми та правила. У цьому випадку спостерігається негативна й несприятлива фінансова стійкість, що не вигідна для суб'єктів державних фінансів, але відмова одного з них від встановлених правил призводить до погіршення стану всіх цих фінансів, здебільшого через недостатність координації;
– непослідовна макроекономічна політика. Нерідко країни зазнають криз, оскільки їхні уряди використовують банківську систему для випуску державних зобов'язань із метою фінансування дефіциту державного бюджету;
– слабкість державних фінансів, що проявляється в недостатності надійних фінансових ресурсів для реалізації інвестиційного процесу;
– недоліки у функціонуванні світового ринку капіталу, а саме поширення асиметрії інформації, що призводить до махінацій у сфері інвестиційної діяльності. У цьому випадку постає потреба в регулюванні мобільності капіталу.

Стан державних фінансів можна вважати стійким, коли достатньою мірою здійснюється фінансування функцій держави (які спрямовані на забезпечення економічного зростання та підвищення добробуту громадян) за умови, що використання джерел їх фінансування не призводить до різкого посилення фіскального навантаження та нагромадження загального обсягу державних боргових зобов'язань, а також погіршення їх структури (зростання частки короткострокових позик, підвищення їх дохідності, збільшення позик, номінованих в іноземній валюті, та ін.)[2]. Стан державних фінансів є стійким, коли виконуються такі умови:

– вирішуються питання забезпечення поточних платежів (шляхом їх погашення, реструктуризації, рефінансування, відстрочення тощо);
– фінансуються витрати на виконання завдань розвитку країни в майбутні періоди;
– фіскальне навантаження не обмежує розвитку соціально й державно орієнтованого бізнесу;
– обсяги заборгованості за борговими платежами не чинять руйнівного впливу на платоспроможність держави;
– загальний дефіцит державних фінансів використовується не для розв'язання поточних проблем, а для досягнення стратегічних цілей (проведення реформ, які стануть основою нарощування економічного потенціалу та підвищення добробуту громадян, передусім фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності)[3].

На наш погляд, у широкому розумінні стійкі державні фінанси означають їхню властивість сприймати й протистояти впливам екзогенних чинників (дисбалансів,

---

[1] *Ахметов Р. Р.* Проблемы стабильности финансового рынка: подход с позиций институциональной теории / Р. Р. Ахметов // Вестник КГФЭИ. – 2011. – № 1 (22). – С. 74–77.

[2] *Кудряшов В. П.* Стійкість державних фінансів / В. П. Кудряшов // Економіка України. – 2012. – № 10. – С. 57.

[3] Там само.

шоків) через стабільність щодо ендогенних чинників, підтримувати свою діяльність в динамічній рівновазі, а також виконувати покладені на них функції та забезпечувати певні параметри всієї фінансової системи й економіки загалом. Отже, стійкість державних фінансів є сукупністю їхніх стабільних станів протягом певного періоду в динамічній рівновазі. Вона охоплює низку взаємопов'язаних показників (табл. 15.2), які характеризують стан і розвиток державних фінансів у різних аспектах. Тільки комплекс таких показників дає змогу зробити висновок про інтегральну стійкість державних фінансів. При цьому основна увага державних інститутів має зосереджуватися на організаційно-економічних заходах, а саме комплексному оцінюванні фінансово-економічної політики (управління грошовими потоками й ризиками, вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення та фінансових технологій).

Таблиця 15.2

Ключові складові стійкості державних фінансів

Вид стійкості	Характеристика
Капітальна	Обсяги капіталу суб'єкта державних фінансів, який забезпечує достатній обсяг грошових ресурсів для задоволення потреб у погашенні внесків, резерви покриття непередбачуваних збитків і боргів, фінансування розвитку, адекватність дій у разі настання форс-мажорних обставин, адаптація до ендогенних чинників
Функціональна	Взаємодія суб'єктів державних фінансів із іншими суб'єктами економіки: системоутворювальна значимість державних фінансів у господарських процесах, контроль значної частки фінансових потоків у країні, якість фінансових операцій та взаємовідносини з клієнтами, рівень інтеграції ресурсів державних фінансів і реального сектору, наявність соціальної місії
Економічна	Забезпечення максимально ефективного використання в довгостроковій перспективі всіх наявних фінансових ресурсів, котрі виконують усі покладені на них функції
Організаційно-функціональна	Відповідність структури державних фінансів та регуляторів СЗДУ екзогенним і ендогенним чинникам. Вона має збігатися з цілями їхніх суб'єктів, їхніми функціями, виконуючи які, вони забезпечуватимуть реалізацію стратегічних цілей або покладеної на них соціальної місії. Важливим параметром організаційно-структурної стійкості є організаційно-технологічна диференціація окремих видів діяльності
Фінансова	Інтегральні фінансово-економічні показники суб'єктів державних фінансів
Виробнича	Потенційна спроможність виробляти обсяг товарів і послуг, котрий перевищує беззбитковий
Інноваційна	Здатність стабільно забезпечувати конкурентоспроможність завдяки впровадженню фінансових інновацій
Кадрова	Ступінь адаптованості фахівців до умов фінансової діяльності

Складено авторами.

Досліджуючи державні фінанси як складну структуру, маємо визначити й поняття структурної стійкості. Вона характеризує якісну подібність різноманітних моделей державних фінансів при зміні різних параметрів. На етапі переходу структурної стійкості одного типу у структурну стійкість вищого типу через стан структурної нестійкості набуває сили новий закон невідворотних змін: зі збільшенням декомпозиції попередньої структури поглиблюються альтернативність процесу розвитку та реальна непередбачуваність кінцевого результату.

До стійкості прагнуть державні фінанси всіх країн, але реально досягти такого стану можуть лише відкриті (умовно відкриті) фінанси адаптивного типу. Схематично процес адаптації зображено на рис. 15.1. Таким чином, стійкість "завжди обмежується часовими межами, отже, абсолютної стійкості не буває"[1]. При цьому її можна визначити лише з певною ймовірністю, оскільки оцінювання проводиться в статиці або в порівняльній статиці на певний момент часу, коли не можна врахувати на 100 % негативний вплив ендогенних і екзогенних чинників у майбутньому.

Рис. 15.1. **Процес адаптивних змін у державних фінансах**

Складено авторами.

[1] *Демчук И. Н.* Финансовая устойчивость как комплексная категория экономического анализа / И. Н. Демчук // Экономический анализ. – 2008. – № 5. – С. 147.

Загалом державні фінанси доцільно вважати стійкими, якщо вони здатні сприяти ефективному розподілу ресурсів у просторі й часі, що в підсумку приводить до зростання макроекономічних показників і добробуту домогосподарств.

Як бачимо з табл. 15.3, де наведено основні інституційні чинники стійкості державних фінансів в Україні, останніми роками позиції нашої держави за марнотратством бюджетних коштів, фаворитизмом у рішеннях держслужбовців, тягарем державного регулювання та прозорістю політики уряду погіршувалися.

За звітами МВФ із моніторингу фінансової стабільності (листопад 2012 р.)[1], основними загрозами для української економіки є гальмування її динаміки, відсут-

Таблиця 15.3

Динаміка позицій України за інституціями в Індексі глобальної конкурентоспроможності

Складові індексу (групи)	2009–2010 (133 країни)	2010–2011 (139 країн)	2011–2012 (142 країни)	2012–2013 (144 країни)	2013–2014 (148 країн)
Інституції загалом	**120**	**134**	**131**	**132**	**137**
Права власності	127	135	137	134	143
Захист інтелектуальної власності	108	113	117	120	133
Суспільна довіра політикам	105	122	115	120	117
Нерегулярні платежі й хабарі	123	127	134	133	130
Незалежність судової влади	123	134	134	124	139
Фаворитизм у рішеннях державних службовців	109	127	95	119	133
Марнотратство бюджетних коштів	114	131	125	128	143
Тягар державного регулювання	108	125	130	135	137
Ефективність правових рамок у вирішенні спорів	130	138	138	141	144
Прозорість політики уряду	107	114	116	123	130
Витрати бізнесу на нейтралізацію злочинів і насильства	46	65	77	42	57
Етична поведінка фірм	121	130	126	124	130
Сила аудиту та звітності	117	128	133	122	130
Ефективність корпоративної поведінки	127	90	106	113	103
Захист інтересів міноритарних акціонерів	132	138	138	141	146
Сила захисту прав інвесторів	110	93	93	94	100

Складено за: The Global Competitiveness Report / World Economic Forum [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness/index.html.

[1] Офіційний сайт The International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.imf.org.

ність структурних реформ, негативний зовнішній вплив, від'ємне сальдо торговельного балансу, суперечливість цілей економічної політики. Нині державні фінанси не виконують функцій ефективної консолідації фінансових ресурсів та їх подальшої алокації на економічний розвиток, що призводить до накопичення ризиків та посилення залежності від зовнішніх капіталів і кон'юнктури. Основними чинниками цього є[1]:

– нечітке формулювання на державному рівні довгострокових економічних пріоритетів. Учасникам ринку й регуляторам бракує інформації щодо того, на які галузі або інші "точки зростання" держава робить ставку в довгостроковій перспективі, наслідком чого є хаотичне й неефективне використання фінансових ресурсів;
– механізмів та інструментів перерозподілу коштів, акумульованих різними інституційними одиницями державних фінансів, на пріоритетні потреби економічного розвитку;
– відсутність бачення державою своєї ролі як гравця на ринку капіталу, що спричиняє низьку ефективність діяльності фінансових установ, створених за її участю;
– недосконала система захисту й гарантування прав кредитора та інвестора, незадовільне бізнес-середовище;
– несформованість системи моніторингу й оцінювання загальної стабільності державних фінансів, що робить їх уразливими до внутрішніх і зовнішніх системних ризиків;
– недостатній рівень розвитку ринку цінних паперів (у розвинутих економіках основні інвестиційні ресурси акумулюються саме через його механізм).

За цих обставин великого значення набуває забезпечення стійкої рівноваги державних фінансів, котру можна розуміти як стабільність, тобто здатність підтримувати стійкі темпи їх розвитку або утримувати їхню рівновагу (не давати їм падати). Останнє більшою мірою відповідає традиційному розумінню стійкого розвитку (в оригіналі "sustainable development" – підтримуваний, керований розвиток). Тож у вітчизняній науці та практиці має утвердитися підхід, що стосується стійкого розвитку.

Термін "стійкий розвиток" запозичений із теорій суспільного розвитку[2]. Нині він може розглядатись як концепція, принципи розвитку, стратегія чи процес. Зазвичай розрізняють інституційну, економічну й фінансову, екологічну стійкість, тому в умовах реформування архітектури світового господарства ключовим є стійкий інституційний розвиток державних фінансів як його загальносистемна властивість. Головне питання цієї стійкості доцільно сформулювати так: чи спроможна

[1] Ризики посткризового розвитку фінансового сектору України: джерела, оцінки, інструменти стабілізації : аналіт. доп. / Д. С. Покришка, О. О. Молдован, А. П. Павлюк та ін. ; Нац. ін-т стратег. досліджень ; за ред. Я. А. Жаліла. – К., 2013. – С. 34, 35.

[2] Основними завданнями стійкого розвитку є зростання, ефективність і стабільність економічної системи, збереження природної різноманітності, природних ресурсів та чистого навколишнього середовища, ліквідація бідності, створення ефективних суспільних інституцій, підвищення довіри в суспільстві.

зміцнена інституційна структура державних фінансів донести результати фінансової діяльності до кожного домогосподарства?

Під стійким розвитком державних фінансів розуміється стан, котрому в умовах динамічних змін інституційного середовища (ендогенних і екзогенних чинників) властива позитивна тенденція до виконання інституційними одиницями СЗДУ своїх функцій в економіці, а також тривале збереження цієї тенденції. Його принципи можна поділити на загальні та специфічні, пов'язані з фінансовим інжинірингом (табл. 15.4).

Таблиця 15.4

Принципи стійкого розвитку державних фінансів

Загальні	Специфічні
Відповідальність перед майбутнім – певні обмеження на фінансову діяльність, достовірне рейтингування, ліміти тощо. *Партнерство* – об'єднання зусиль різних країн, їхніх урядів, міжнародних організацій для досягнення цілей. *Ієрархія* – узгодженість рівнів: глобального, міжнародного, державного (національного), регіонального. *Єдність цілей* – діяльність усіх рівнів, об'єднана спільними цілями. *Комплексність* – реалізація певних систем забезпечення: нормативно-правової, економічної, наукової, соціальної, кадрової, організаційної тощо	*Регулярність* – надання інформації про фінансові інновації в усі суміжні сектори й підсектори. *Оперативність* – якнайшвидше інформування суб'єктів економіки про найзначніші фінансові новації. *Достовірність* – недопущення асиметрії інформації. *Повнота* – повне й достатнє розкриття інформації про новації. *Рівноправність* – забезпечення рівних прав і можливостей щодо отримання інформації для всіх інституційних одиниць. *Захищеність* – застосування засобів захисту інформації, яка становить державну, службову чи комерційну таємницю

Складено авторами.

В умовах глобалізації відбувається зближення понять "стійкий розвиток" і "глобальне управління". Інструментом їхнього практичного втілення у сфері державних фінансів є фінансові відносини, ресурсом – інституційне середовище, об'єктом впливу – глобальне суспільство, адже концепція стійкого розвитку економіки являє собою соціально-економічну парадигму, що переорієнтовує економічне зростання на врахування людських цінностей. У підсумку, різноманітність взаємозв'язків руху фінансових ресурсів у певному інституційному середовищі концентровано відображається в стійкості державних фінансів як базової характеристики їх розвитку.

Спеціалісти Форуму фінансової стабільності, куди входять міністри фінансів і керівники центральних банків провідних країн, основними причинами дисбалансів 2007–2009 рр. вважають прогалини в глобальному управлінні, що вплинули на соціально-економічні процеси країн:

– помилки в системі управління ризиками фінансових корпорацій;

– недосконаліть вартісної оцінки структурованих фінансових продуктів та інформації про них, а також недооцінку інвесторами ризиків цих інструментів та надмірну довіру до рейтингових агенцій;
– переоцінку значення винесення ризиків за баланси фінансових корпорацій, через що такі заходи мали зворотну дію;
– необґрунтовану впевненість фінансових корпорацій у спроможності забезпечувати ліквідність на оптових ринках і механізм рефінансування центральних банків.

Наразі Федеральна корпорація зі страхування вкладів США оприлюднила такі цифри: банкрутство банків (157 банків у 2010 р.) коштувало страховій галузі у 2010–2014 рр. 45 млрд дол.[1] В Україні одним із наслідків фінансової кризи стало збільшення частки держави в банківському капіталі в 4 рази, що потребувало витрат у розмірі 17 млрд грн: Родовід Банку – 8,4 млрд грн (частка держави – 99,99 %), Укргазбанку – 5 млрд грн (87,7 %), Банку "Київ" – 3,56 млрд грн (99,93 %) лише за два роки. За підсумками 2011 р. тільки Банку "Київ" вдалось отримати прибуток у 11,5 млн грн, а збитки Укргазбанку (3,6 млрд грн) і Родовід Банку (1,1 млрд грн) на дві третини сформували від'ємний фінансовий результат усієї банківської системи[2]. Причина зазначеного вбачається в неефективній системі управління державними банками. На цей аспект проблеми в Україні звертають увагу представники МВФ: "...повернути всі 17 млрд, які було вкладено в рекапіталізовані банки, неможливо. Треба зупинити зростання ціни порятунку проблемних банків для суспільства. Це проблема не вкладників – вони одержать свої гроші. Це проблема платників податків, котрі втрачатимуть гроші через вливання нового капіталу в проблемні банки"[3].

Масовий порятунок фінансових установ завдав нищівного удару по національних державних фінансах. На тлі падіння виробництва рівень державного боргу в певних країнах зріс у 2–4 рази. З 2007 по 2012 р. він підвищився у Франції з 64,2 до 109,3 % ВВП, у Німеччині – з 65,2 до 88,3, у США – з 64,1 до 105,1, у Великобританії – з 44,4 до 102,4, в Португалії – з 68,3 до 134,5, в Іспанії – з 36,2 до 92,8, в Ірландії – з 24,8 до 12,5, в Ісландії – з 28,5 до 129,6 %[4]. З метою забезпечення стійкості державних фінансів, наприклад у Великобританії, вносяться пропозиції з гарантування так званих токсичних відходів (toxic assets) – фінансового "сміттєвого кошика", який фінансуватиметься платниками податків, а в Німеччині та Італії пропонується створити так званий поганий банк (bad bank) – державну фінансову установу, що акумулюватиме проблемні кредити інших банків. Подібна ініціатива висувається й в Україні.

Зазначений механізм дістав назву "bail-in" (антонім "bail-out", коли проблеми банків розв'язуються за допомогою держави, тобто платників податків). Єврокомісія, Європейський центральний банк і Міжнародний валютний фонд апробували

[1] Офіційний сайт Federal Deposit Insurance Corporation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fdic.gov.
[2] Офіційний сайт The International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.imf.org.
[3] Там само.
[4] Там само.

його на Кіпрі, де депозити у збанкрутілих банках було заморожено, а механізми конфіскації коштів кредитів і вкладників за необхідності вже прийнято у Швейцарії та Франції аналогічно до ініціатив американського закону Додда – Френка.

Стійкими виявилися фінансові сектори тих країн, де фінансові корпорації здійснювали активний системний ризик-менеджмент (із використанням інформації рейтингових агенцій, стрес-тестування, інвесторів); адекватну оцінку фінансових активів (купівля-продаж невеликих пакетів цінних паперів із визначенням їхньої ціни, а потім проведення масштабних трансакцій); професійне управління ліквідністю (наявність повної й достовірної інформації в головної компанії про потреби та ліквідність усіх підрозділів). На міжнародному рівні їх оцінювання проводить Рада з фінансової стабільності (РФС), головними завданнями котрої є:

1) аналіз чинників уразливості, що торкаються державних фінансів, визначення та контроль забезпечення фінансової стабільності;
2) сприяння координації роботи й обміну інформацією між органами, які відповідають за забезпечення фінансової стабільності;
3) відстежування змін на ринках та їхніх наслідків для розроблення політики регулювання й надання рекомендацій;
4) надання рекомендацій щодо оптимального дотримання стандартів регулювання та здійснення постійного моніторингу;
5) проведення спільних стратегічних оглядів діяльності міжнародних організацій та її оцінювання за цими стандартами;
6) встановлення керівних принципів для наглядових колегіальних органів та забезпечення участі в них системоутворювальних ТНК;
7) планування надзвичайних заходів з регулювання криз, зокрема стосовно системоутворювальних ТНК;
8) співпраця з МВФ у частині раннього попередження криз, що передбачає виявлення макроекономічних і фінансових ризиків, інформування про такі випадки МВФ, представників G20; розроблення відповідних заходів[1].

Як бачимо, лише одне завдання РФС пов'язане з плануванням надзвичайних заходів, але цього не достатньо. Апріорі кризи невідворотні, тож система регулювання має бути націлена на виконання двох завдань: попередження кризових явищ та вихід із кризи з мінімальними втратами. На нашу думку, є нагальна потреба у створенні Ради з антикризового регулювання (РАР). Можливі два варіанти її створення: 1) покладення на РФС під час кризи функцій, націлених на її подолання; 2) формування РАР тільки на період реалізації антикризових заходів.

Ефективну роботу останньої можна забезпечити лише за дотримання обов'язкових умов:

– легітимності, тобто її рішення повинні не просто мати рекомендаційний характер, а бути обов'язковими для виконання всіма учасниками ринку. Створення РАР мусить ґрунтуватися на принципах добровільності й поступовості. Країни G20 можуть об'єднати ресурси, що дасть змогу розв'язувати глобальні проблеми, а інші країни увійдуть до РАР на умовах добровільного

[1] Офіційний сайт Financial Stability Board [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.financialstabilityboard.org.

членства та візьмуть зобов'язання з обмеження свого суверенітету в разі кризових явищ. Важливо будувати РАР знизу догори. Так, спочатку треба сформувати національні й регіональні системи антикризового регулювання, а потім – наднаціональну систему;

– забезпеченості фінансовими ресурсами, тобто їхній обсяг має давати змогу приймати рішення, виходячи з доцільності, а не можливостей. Виконати цю умову можна в такі способи: а) створення спеціального фонду (банку), ресурси якого формуються за рахунок внесків учасників; б) використання ресурсів МВФ. Утім, здатність останнього ефективно розпоряджатися наданими ресурсами піддається критиці.

Також доцільно залучити більшість країн до Програми оцінювання стійкості фінансових секторів (Financial Sector Assessment Program, FSAP) конфіденційного характеру. У протилежному випадку може статися витік інформації, що призведе до непередбачуваної реакції ринків та негативних наслідків. До речі, ризики, пов'язані з хибним трактуванням даних, є настільки великими, що деякі країни, наприклад Чеська Республіка, відмовляються від пропозиції МВФ і Світового банку брати участь у проекті. На думку їхніх урядів, сам факт входження країни в зазначену програму може сприйматись як свідчення наявності системних проблем та, відповідно, спричинити істотне погіршення умов залучення зовнішніх ресурсів. Наразі в розкритті інформації країнами, які розвиваються, зацікавлені розвинуті країни. Цікаво, що в глобальному контексті саме ті учасники фінансових ринків, котрі спричинили кризу, дійшли висновку про оптимальність державної політики, націленої на зменшення втрат. Як зазначається в доповідях ООН, потрібна була глобальна фінансова криза, щоб урешті-решт розгорнути серйозну дискусію стосовно необхідності проведення кардинальних реформ для попередження аналогічних криз у майбутньому.

Рада з антикризового регулювання координуватиме діяльність міжнародних і національних органів регулювання; визначатиме першочергові заходи з фінансового оздоровлення та джерела їхнього фінансування; ухвалюватиме окремі обов'язкові постанови щодо державних фінансів; розроблятиме бюджет антикризових заходів. На рівні ЄС створено новий наглядовий орган, метою якого є моніторинг системних ризиків, – Європейську раду із системних ризиків (European Systemic Risk Council, ESRC).

З огляду на досвід зарубіжних країн і рекомендації РФС, удосконалювати управління ризиками у сфері державних фінансів у контексті антикризового регулювання слід у площині методологічних засад фінансової політики шляхом перегляду макропруденційної складової, мета якої має полягати в забезпеченні фінансової стійкості за допомогою відновлення цілісності економічної й фінансової систем, подолання дисбалансів на макро- та мікрорівні.

Отже, подолання екзо- та ендогенних дисбалансів потрібно регулювати через макро- й мікропруденційні показники (рис. 15.2) та механізм стрес-тестування (рис. 15.3). Недоліком відомих методів стрес-тестування є те, що вони не базуються на системі принципів, а склалися в результаті спроб та помилок і часто є відображенням обмеженості людських, технічних та інформаційних можливостей.

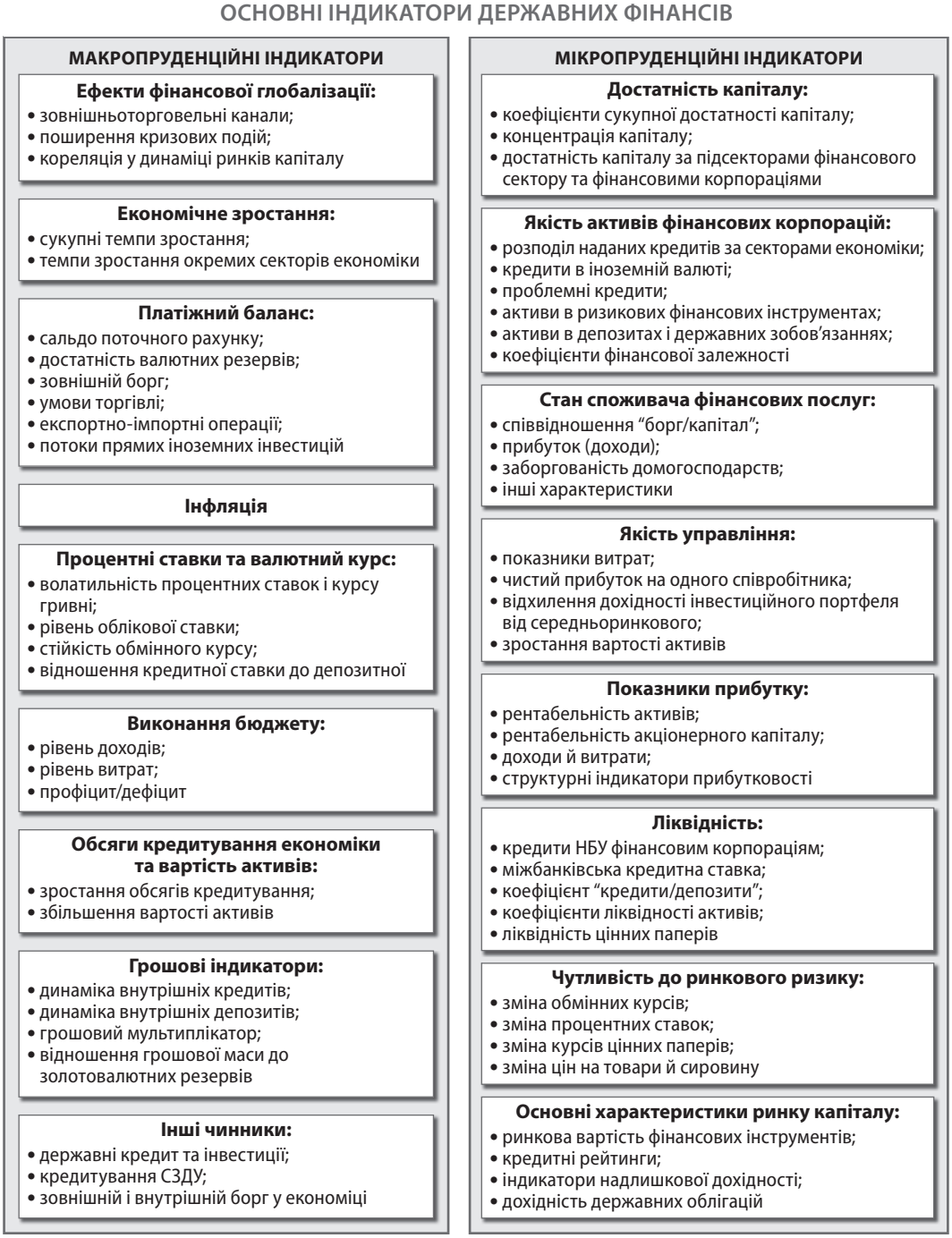


Рис. 15.2. **Основні макро- й мікропруденційні індикатори державних фінансів**

Складено авторами.

Рис. 15.3. **Механізм стрес-тестування**

Складено за: Stress Testing of Financial System: An Overview of Issues, Methodologies and FSAP experience / W. Blaschke, M. T. Jones, G. Majnoni, M. S. Martinez Peria // IMF Working Paper. – 2001. – № 01/88. – 56 p.

У вітчизняній системі мікропруденційного нагляду головна увага приділяється платоспроможності та стійкості окремих установ. Однак кризові явища виявили слабкі місця, засвідчивши необхідність системної роботи у сфері державних фінансів.

З метою вдосконалення стрес-тестів МВФ[1] було оприлюднено сім оптимальних їхніх принципів (рис. 15.4). Перших три принципи (визначення належного інституційного периметра тестів, виявлення всіх актуальних каналів поширення ризиків, охоплення всіх відомих ризиків і буферних запасів) потребують включення в межі тестів усіх системно значимих фінансових установ та відтворення потенційних вторинних ефектів і механізмів зворотного зв'язку, котрі можуть поглибити первісний шок. Принцип використання думок експертів у розробленні стрес-тестів визнає дисципліну, з якою мають справу державні інститути. Принцип розумного оприлюднення результатів стрес-тестів означає об'єктивне оцінювання ризиків і попередження змін у настроях інвесторів. Принцип орієнтації на ризики великих відхилень має технічний характер та базується на методах статистики й економетрики. Нарешті, при проведенні стрес-тестів завжди слід пам'ятати про так званий ризик чорного лебедя, тобто найнеймовірніший випадок. Звичайно, стрес-тести проводяться з метою виявлення всіх потенційних загроз, але вона не завжди досягається.

[1] Офіційний сайт The International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.imf.org.

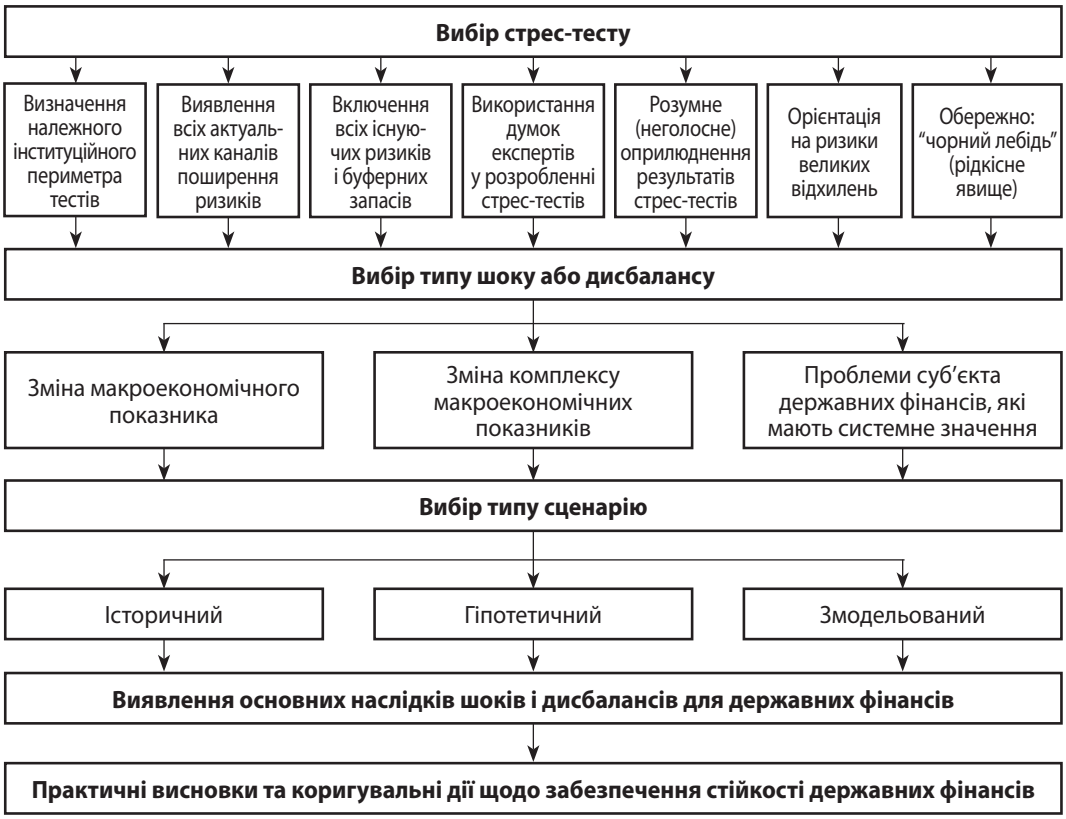


Рис. 15.4. **Моніторинг фінансової стійкості державних фінансів в умовах фінансової глобалізації**

Складено авторами.

Висновок про настання кризових явищ має робитися з урахуванням поточної ситуації в країні. При цьому кількісні параметри доповнюються якісними – психологічними чинниками, ринковою дисципліною, діловою етикою, моральними ризиками тощо. Розроблення системи кількісних і якісних характеристик фінансової стійкості дає змогу сформувати комплексну оцінку стійкості державних фінансів.

В Україні макропруденційна політика в державних фінансах повинна базуватися на таких інституційних чинниках:

1) адаптивності з моніторингом фінансових ризиків та контролем реалізації пропонованих заходів;
2) контролі системних, а не окремих ризиків; розвитку зворотного зв'язку;
3) централізації пруденційних рішень та створенні незалежного державного інституту з проведення цієї політики;
4) підпорядкуванні діяльності всіх державних регуляторів єдиній меті – забезпечення стійкості державних фінансів і фінансової системи загалом;

5) взаємодії з іншими секторами економіки, що націлена на збалансоване економічне зростання та подолання розривів у темпах їхнього розвитку, спрямуванні фінансових ресурсів у стратегічно важливі об'єкти й види діяльності;
6) розробленні простих індикаторів і показників фінансової стійкості державних інститутів, а також СЗДУ загалом, інформаційній прозорості та подоланні асиметрій;
7) безумовному захисті прав кредиторів та інвесторів – формування системи невідворотності виконання взятих фінансових зобов'язань[1];
8) перегляді стимулювальних механізмів у державних фінансах.

З початку 1980-х років на міжнародних і національних ринках зроблено спроби забезпечити фінансову стійкість державних фінансів шляхом запровадження певних правил і норм. Нині "сподіватися, що коли-небудь повернеться "затишне життя в стабільній фінансовій системі, …абсолютно безглуздо. Уже зараз активно діючі фінансові інженери навряд чи це допустять, оскільки вони володіють високоефективною "фінансовою зброєю", проти якої в більшості фінансистів і правовиків (як і в населення загалом) поки що немає жодного захисту"[2]. Це дасть змогу оцінити макроекономічні процеси, надати стимул реальним процесам, збільшити платоспроможний попит.

Надзвичайно важливими кроками є: інституційна перебудова суспільства, забезпечення зв'язку формальної організації фінансового сектору з правовими й неформальними нормами поведінки, що закріплені у звичаях і традиціях.

15.2. ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО СЕРЕДОВИЩА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

Нобелівський лауреат М. Алле зауважив: "Це міф, буцімто економіка ринків може бути результатом стихійної гри економічних сил і політики потурання (laissez-faire). Реальність полягає в тому, що економіка ринків є невідокремлюваною від інституційних рамок, у яких вона працює"[3]. Наразі інституційна економічна теорія зосереджує увагу саме на таких рамках (обмеженнях), із котрими стикаються основні економічні агенти.

З метою ґрунтовного дослідження інституційних засад державних фінансів пропонуємо ввести в категоріальний апарат фінансової теорії дефініцію "інституційна організація стійкості державних фінансів", що являє собою систему державних інститутів, а також відповідних інституцій, які визначають умови й напрями руху централізованих фондів грошових ресурсів для виконання державою покладених на неї функцій із забезпечення такої стійкості. У цьому контексті класифікація й ієрархія інститутів та інституцій мають відповідати господарському порядку

[1] Ризики посткризового розвитку фінансового сектору України: джерела, оцінки, інструменти стабілізації : аналіт. доп. / Д. С. Покришка, О. О. Молдован, А. П. Павлюк та ін. ; Нац. ін-т стратег. досліджень ; за ред. Я. А. Жаліла. – К., 2013. – С. 36.

[2] *Березкин Ю. М.* Финансовая инженерия как фактор несистемности современных финансов / Ю. М. Березкин // Известия ИГЭА. – 2011. – № 6 (80). – С. 38–43.

[3] *Allais M.* L'impotsur le capital et la reformemonetaire / M. Allais. – P. : Hermann, 1977. – P. 243.

Рис. 15.5. **Ієрархія інституційної організації забезпечення стійкості державних фінансів**

Складено авторами.

в країні, котрий є системою, що еволюціонує, визначає інституційні порядок, середовище і структуру державних фінансів (рис. 15.5). Створення цієї ієрархії має на меті уточнення й упорядкування термінології, використовуваної при описі інституційної організації економіки, фінансової системи, державних фінансів тощо.

Формування господарського порядку співвідноситься з проблемою складності господарської координації у світі через велику різноманітність інституцій і організацій. У працях В. Ойкена питання формування такого порядку розглядаються в координатах наявних інституцій, які створюються залежно від історично й національно зумовлених закономірностей економічної еволюції[1]. Розвиток порядку пов'язаний переважно з працями німецьких економістів у межах: 1) історичної школи; 2) ордолібералізму та фрайбурзької школи; 3) неолібералізму. Родоначальник історичної школи Ф. Ліст вважає, що дослідження економіки країни не може ґрунтуватися тільки на загальних, абстрактних економічних законах: кожна економічна система перебуває в історичних та інституційних рамках конкретної держави й суспільства, тож і аналіз економічної політики повинен враховувати чинники специфічного національного розвитку[2]. На думку представників ордолібералізму, успішний розвиток економіки – результат впливу не лише "невидимої руки ринку",

[1] *Ойкен В.* Основные принципы экономической политики / В. Ойкен ; пер. с нем. Л. А. Козлова, Ю. Н. Куколева. – М. : Прогресс, 1995. – С. 72–78.

[2] *Лист Ф.* Национальная система политической экономии / Ф. Лист. – М. : Европа, 2005. – 382 с.

а й цілеспрямованих зусиль; він визначається як постійною боротьбою окремих економічних агентів, так і результатом цілеспрямованих колективних дій із формування інституційної структури ринкового господарства.

Господарський порядок характеризується сталою структурою інституцій, що дає змогу, з одного боку, класифікувати їх, а з другого – пояснювати особливості його інституційної еволюції. Він "складається з великої кількості інших порядків, котрі разом створюють і регулюють господарську діяльність"[1]. При цьому головна проблема полягає в тому, що господарський порядок охоплює різні інституції та потребує ґрунтовного аналізу, у тому числі формального й неформального, внутрішнього та зовнішнього, місцевого, національного, міжнародного[2].

Наразі виявлення регулярностей у державних інститутах уможливило надання релевантних (доречних) пояснень фінансової поведінки, а також прогнозування тенденцій розвитку економічних інституцій, організацій і систем. Зазначене дає підстави говорити про інституційний порядок державних фінансів – його системний компонент, який визначає фундаментальні регулярності (тривалі стабільні зв'язки між інституціями, котрі складались еволюційно) у процесі фінансової діяльності. Як зазначають П. Бергер і Т. Лукман[3], інституції завжди мають історію, продуктом котрої вони є.

У контексті історичного типу розвитку суспільства корисними є дослідження американського економіста К. Кларка та французького суспільствознавця Ж. Фурастьє, які виокремили такі сектори суспільного виробництва: первинний – доіндустріальне суспільство (сільське господарство); вторинний – індустріальне суспільство (промисловість), третинний – постіндустріальне суспільство (сфера послуг). Останній часто називають інформаційною економікою, що охоплює "переважно виробництво та застосування інформації з метою зробити всі інші форми виробництва ефективнішими й тим самим створити більше матеріального багатства. Лімітуючий чинник – наявне знання"[4].

Д. Белл, один із основоположників теорії постіндустріального суспільства, розробив іншу концепцію секторної теорії через включення до трьох перелічених секторів четвертинного (торгівля, фінанси, страхування, операції з нерухомістю) та п'ятиринного (охорона здоров'я, освіта, відпочинок і урядові установи), скоротив-

---

[1] Анализ экономических систем: основные понятия теории хозяйственного порядка и политической экономии / под общ. ред. А. Шюллера, Х.-Г. Крюссельберга. – М. : Экономика, 2006. – С. 13.

[2] Термін "міжнародний порядок" з'явився у XX ст., коли президент США В. Вільсон у 1919 р. висунув ідею післявоєнного союзу держав, що потім втілилася у створенні Ліги Націй. Сьогодні це каркас, побудований передусім на відносинах між державами, коли головними акторами на світовій арені виступають країни, але тенденції розвитку світового фінансового сектору свідчать, що основними гравцями є міжнародні організації, угруповання, ТНК за зниження ролі суверенних держав, тобто це вже пов'язано з існуванням світового порядку.

[3] *Бергер П.* Социальное конструирование реальности : трактат по социологии знания / П. Бергер, Т. Лукман. – М. : Медиум, 1995. – 323 с.

[4] *Стоуньер Т.* Информационное богатство: профиль постиндустриальной экономики / Т. Стоуньер // Новая технократическая волна на Западе / под ред. П. С. Гуревича. – М. : Прогресс, 1986. – С. 397.

ши третинний сектор та обмеживши його транспортними й комунальними послугами[1]. Група українських учених дотримується іншої думки: "…зміна секторної структури інформаційного (постіндустріального) суспільства має полягати в тому, що до первинного сектору слід віднести сферу послуг, яка відображає першорядну роль науки, освіти, інформації, а складові матеріального виробництва – промисловість і сільське господарство – до вторинного і третинного секторів"[2].

Водночас американські економісти К. Шапіро і Х. Варіан, відомі скептичним ставленням до нової економіки, заявляють: "технології змінюються, проте економічні закони залишаються незмінними"[3]. У США за 1970–2014 рр. частка обробної промисловості у ВВП скоротилася з 22,7 до 7 %, а послуг – збільшилася до 79 %. Те саме відбувається й в Україні, де лише за останніх чотири роки частка послуг підвищилася з 55 до 60 % ВВП (табл. 15.5) на противагу сільському господарству (18 і 8 % відповідно) та добувній промисловості (23 і 8 %).

Отже, як ніколи актуальне висловлювання Р. Швеблера про те, що сучасне індустріальне суспільство вже є суспільством ризику, а надалі – суспільством управління ризиком[4].

Як було зазначено, інституційний порядок державних фінансів – це система, що еволюціонує та проходить у розвитку певні стадії, а цей процес пов'язаний із діями державних інститутів як гравців у просторі, окресленому інституційним середовищем, адже, як зазначає Д. Норт, "правила гри є середовищем – інфраструктурним елементом у метаконструкції економічної системи, а організації (господарюючі суб'єкти) являють собою продуценти інституційних змін, тобто їх роль, безумовно, полягає в ініціації "антиспокою"[5].

Дослідження інституційного середовища в концепціях інституціоналістів розвиваються в кількох напрямах. Об'єктами його впливу в конституційній економіці є діяльність індивідів і організацій у суспільному секторі з акцентом на витратах, які пов'язані з функціонуванням держави; у теорії трансакційних витрат – витрати, пов'язані з укладенням контрактів та функціонуванням інституцій; у теорії прав власності – економічні організації, причому акцент зміщується на отримання виграшу від чіткої специфікації прав власності; у теорії контрактів – процеси укладення й виконання контрактів.

О. Вільямсон, засновник економіки організацій, вважає, що "інституційне середовище – це правила гри, котрі визначають контекст, у якому відбувається еко-

---

[1] *Белл Д.* Грядущее постиндустриальное общество / Д. Белл ; пер. с англ. ; под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Academia, 1999. – 956 с.

[2] *Чухно А. А.* Сучасні економічні теорії : підручник / А. А. Чухно, П. І. Юхименко, П. М. Леоненко ; за ред. А. А. Чухна. – К. : Знання, 2007. – С. 201, 202.

[3] *Shapiro C.* Information Rules: Strategic Guide to the Network Economy / C. Shapiro, H. Varian. – Boston, MA : Harvard Business School Press, 1999. – P. 352.

[4] *Schwebler R.* Individualversicherung in Wirtschaft und Gesellschaft / R. Schwebler // VW. – 1990. – № 45. – P. 4–12.

[5] *Норт Д.* Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт ; пер. з англ. І. Дзюби. – К. : Основи, 2000. – С. 14.

Таблиця 15.5

Динаміка внеску галузей економік країн світу у ВВП, %

Країна	Сільське господарство				Добувна промисловість				Обробна промисловість				Сфера послуг			
	2013–2014	2012–2013	2011–2012	2010–2011	2013–2014	2012–2013	2011–2012	2010–2011	2013–2014	2012–2013	2011–2012	2010–2011	2013–2014	2012–2013	2011–2012	2010–2011
Канада	2	2	2	2	12	14	14	16	20	18	18	16	66	67	67	66
Китай	10	10	10	11	30	32	34	34	17	12	12	14	43	46	43	40
Чехія	2	2	2	3	31	23	23	25	8	14	14	13	60	60	60	60
Естонія	4	3	3	3	18	17	17	17	12	12	12	12	65	68	68	68
Фінляндія	3	3	3	3	19	18	18	24	10	10	10	9	68	65	65	65
Франція	2	2	2	2	11	11	11	12	8	8	8	9	79	79	79	78
Німеччина	1	1	1	1	21	19	19	24	7	7	7	6	71	73	73	69
Гонконг, Китай	0	0	0	0	2	2	2	3	6	6	6	5	93	92	92	92
Угорщина	4	4	4	4	23	22	22	22	8	8	8	8	65	66	66	66
Італія	2	2	2	2	1	6	16	18	9	9	9	9	73	73	73	71
Японія	1	1	1	1	19	20	21	20	8	8	8	78	71	71	71	69
Казахстан	5	5	6	6	13	12	11	13	32	31	29	31	50	52	53	51
Латвія	4	4	3	3	12	12	10	11	10	10	11	12	74	74	77	74
Молдова	13	10	10	11	12	12	12	14	0	0	0	1	74	78	77	74
Польща	4	4	4	5	18	16	16	17	13	14	14	14	65	66	66	65
Росія	4	5	5	5	16	15	15	18	20	18	18	19	59	62	62	58
Україна	**8**	**8**	**8**	**18**	**8**	**18**	**18**	**23**	**14**	**11**	**11**	**14**	**60**	**62**	**62**	**55**
Великобританія	1	1	1	1	11	11	11	13	10	10	10	10	78	78	78	76
США	1	1	1	1	13	13	13	14	7	8	8	8	79	77	77	77

Складено за: Офіційний сайт The World Economic Forum [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.weforum.org.

номічна діяльність"[1], а також "…основні політичні, соціальні й правові норми, що є базою для виробництва, обміну і споживання"[2]. Він пропонує трирівневу модель дослідження, де перший рівень представлено індивідами (економічними агентами), другий – інституційними узгодженнями (договорами між суб'єктами господарювання, котрі визначають способи кооперації й конкуренції), а інституційне середовище постає як третій рівень, що взаємодіє з першими двома[3].

Отже, за будь-яких реформ потрібно передусім враховувати принцип комплементарності інституцій, згідно з котрим правило та норма доповнюють одне одного, й бажаний економічний ефект досягається тільки завдяки взаємопов'язаним інституційним змінам. Зауважимо, що формальні правила можуть змінюватися буквально за одну ніч (зміни Конституції й нормативно-правових актів, судові рішення тощо), а неформальні норми утворюють тверде ядро інституцій та важко піддаються змінам. Вони визначають характер дій громадян, фінансових установ, регуляторних органів і не випадково мають назву "рутина"[4].

Як доведено класичними концепціями та історичним досвідом, еволюція економічних, зокрема фінансових, систем завжди визначається певним співвідношенням формальних правил і неформальних норм, а також характером їх змін. Викладене дає підстави вважати вивчення інституційного середовища державних фінансів із усіма його складовими актуальним і значущим, оскільки воно визначає вектор їхніх трансформацій у напрямі забезпечення їхньої стійкості.

Інституційне середовище забезпечення стійкості державних фінансів – це сукупність формальних правил (політичних (юридичних) і економічних) та неформальних норм, що створюють умови для функціонування державних фінансів, структурують їх та є фундаментальною передумовою забезпечення стійкості цих фінансів.

Неформальні норми глибоко вкорінилися в житті народу, пов'язані зі стереотипами поведінки, що притаманні суспільству, та в підсумку найбільше впливають на матрицю розвитку державних фінансів. Політичні (юридичні) правила встановлюють ієрархічну структуру суспільства, механізм прийняття фінансових рішень і найважливіші характеристики контролю державних фінансів. Вони базуються на взаємному дотриманні зобов'язань державою й домогосподарствами, фінансовими корпораціями/квазікорпораціями між собою та іншими інституційними одиницями. Економічні правила визначають форми організації та функціонування державних фінансів, у межах яких інституційні одиниці СЗДУ провадять фінансову діяльність.

Із метою ґрунтовного дослідження стійкості державних фінансів в Україні пропонуємо структурувати їхнє інституційне середовище за просторовою й функціо-

---

[1] *Уильямсон О.* Экономические институты капитализма. Рынки, фирмы, "отношенческая" контрактация / О. Уильямсон. – СПб. : Лениздат, 1996. – С. 38.

[2] *Уильямсон О.* Частная собственность и рынок капитала / О. Уильямсон // ЭКО. – 1993. – № 5. – С. 51.

[3] *Уильямсон О.* Экономические институты капитализма. Рынки, фирмы, "отношенческая" контрактация / О. Уильямсон. – СПб. : Лениздат, 1996. – 702 с.

[4] Для інститутів рутина означає нормальні й передбачувані зразки поведінки, визначає раціональну, але лише можливу поведінку, тоді як на реальну поведінку крім рутини впливає навколишнє середовище. Принципово, що при виборі стратегії розв'язання своїх проблем інститути керуються саме рутиною.

нальною ознаками. За просторовою ознакою державні фінанси охоплюватимуть такі інституційні середовища:

1) мегаінституційне (глобальне) – середовище світового фінансового простору;
2) макроінституційне – рівень національних державних фінансів (нормативно-правова база, національні й загальнодержавні звичаї та ментальність, організаційні структури, які забезпечують реалізацію інституційних чинників у економіці країни, обсяг національного виробництва, рівень зайнятості та цін, стабільність національної валюти, стан державного бюджету, рівень процентних ставок, оподаткування тощо);
3) мікроінституційне – середовище державних інститутів та їх взаємозв'язок (контрактні відносини, зовнішній аудит, рейтингування, професійна освіта, фірми, котрі гарантують безпеку фінансової діяльності, структура управління, посадові обов'язки, тощо). Мікроінституційне середовище відіграє особливу роль, адже практично кожна інституційна одиниця СЗДУ має специфічні культурні та функціональні мікроінституції, що пов'язані зі стратегічними завданнями, місією і специфікою діяльності, визначають завдання й роль такої одиниці в державних фінансах і економіці загалом.

З позиції менеджменту, крім внутрішнього середовища діяльності інституційних одиниць СЗДУ, можна виокремити такі середовища: 1) найближчого оточення – доступність інформації про наявні альтернативні правила й норми, цінність нових інституцій із погляду фінансових інтересів, витрати на моніторинг; 2) зовнішнє – макроекономічне середовище та ступінь інтегрованості у світовий економічний простір.

Інституційне середовище найближчого оточення відчуває зовнішнє середовище, однак щодо останнього інституційна одиниця СЗДУ займає активну позицію, тобто її діяльність здатна впливати на інституційну структуру першого, змінюючи її відповідно до власних цілей. Приймати суспільні рішення в інтересах зацікавленої меншості дає змогу інституція лобіювання, котра набула в Україні вражаючих масштабів.

Істотними є аспекти впливу держави на ринкові угоди, а також визначення оптимальних напрямів та інтенсивності цього впливу, адже для інституційного середовища характерне розроблення правил, котрих повинні дотримуватись організації, якщо вони хочуть бути легітимними. У сучасних умовах до нових функцій держави можна віднести:

– гарантування інституційного середовища (законодавча реформа, регулювання державного апарату, самообмеження держави, становлення громадянського суспільства);
– стратегічну участь (виконання функцій стратегічного інвестора, формування структури фінансового сектору, націоналізація фінансових інститутів);
– коригування функціонування (надання підтримки, державне інвестування, проведення фінансової політики, встановлення санкцій) тощо.

Нинішнє інституційне середовище державних фінансів являє собою складну мозаїку локальних інституційних середовищ, котрі різняться як за стратегіями державних інститутів, так і за нормами, що регулюють їхню поведінку. При цьому відмінність між цими середовищами простежується через різнотипність у контексті

цільової функції державних інститутів (орієнтовані на виживання/розвиток або на традиційний/інноваційний тип розвитку); однотипність за чинними нормами поведінки та правилами, які регламентують поведінку економічних акторів, і локалізація в аспекті прискорення їхніх економічних дій у різних соціальних мережах та культурі господарювання, що склалася на певній території.

Найповніше сутність інституційного середовища державних фінансів розкривається у виконуваних ним функціях:

1) регулюючій – забезпечення стійкого функціонування державних фінансів шляхом розроблення відповідної нормативно-правової бази та надання рекомендацій;
2) контролюючій – проведення перевірок із метою дотримання вимог чинного законодавства, запобігання виникненню кризових ситуацій у роботі державних інститутів;
3) регламентуючій – формування структури та ієрархії управління в державному інституті, делегування повноважень певним категоріям працівників і визначення орієнтирів їхньої діяльності;
4) інформаційній – надання всім інституційним одиницям економіки доступу до інформації щодо функціонування державних фінансів;
5) захисній – убезпечення державної фінансової діяльності та захист інтересів інвесторів;
6) стимулюючій – стимулювання ефективної взаємодії сектору державних фінансів із іншими секторами економіки.

Названі функції безпосередньо пов'язані з інституційним забезпеченням державних фінансів – сукупністю правових, організаційних і економічних умов, необхідних для реалізації й розвитку державної фінансової діяльності.

Загалом проведене дослідження дає підстави для висновку, що ключовим завданням розв'язання проблеми забезпечення стійкості державних фінансів є необхідність створення такої інституційної організації, котра передбачатиме реформування неефективних, але стійких інституцій, що утворилися в перші роки незалежності України на непідготовленому соціально-економічному ґрунті, а також створення умов для змін м'яких обмежень у напрямі активного сприйняття здійснюваних суспільних перетворень. Доцільно визначити інституційну ефективність державних фінансів, що випливає з окреслених завдань реформ. Її завданням є сприяння розбудові ефективних державних фінансів, здатних забезпечувати економіку необхідними фінансовими ресурсами та підтримувати соціальний розвиток країни, її інтеграцію у світовий фінансовий простір без загроз національним інтересам і економічній безпеці.

Критерій ефективності насамперед пов'язаний із поняттями "економічний розвиток" та "економічне зростання", котрі є загальновизнаними механізмами соціально-економічних змін. Приміром, Д. Норт використовує термін "ефективний" для позначення таких умов, за яких наявний набір обмежень продукує економічне зростання[1]. Як зазначає Я. Тінберген, "ці поняття сумісні одне з одним, але не тотожні.

[1] *North D.* Institutions, Institutional Change and Economic Performance / D. North. – N. Y. : Cambridge University Press, 1990. – P. 119.

За подібного довільного спрощення ігнорується одна з найважливіших рис розвитку – підвищення добробуту всіх груп населення. Добробут тут є синонімом зростаючої матеріальної забезпеченості"[1]. Наприклад, інституціоналіст Г. Мюрдаль[2] під розвитком розуміє рух уперед усієї соціальної системи[3], на відміну від позиції Й. Шумпетера[4], котрий визначає його як лише такі зміни господарського кругообігу, що їх економіка сама породжує, тобто тільки випадкові зміни "представленого самого себе", а не приведеного до руху імпульсами ззовні народного господарства. Розвиток, на його думку, зводиться до активності підприємців-інноваторів.

Варто погодитися з думкою В. Зимовця, що "існуючі теорії розвитку за своєю суттю є теоріями прискореного (порівняного з іншими країнами) економічного зростання… Економічний розвиток – це підвищення добробуту населення та якості життя на основі економічного зростання"[5].

Отже, у контексті державних фінансів економічне зростання є одним зі сценаріїв прояву економічного розвитку, кількісними змінами параметрів системи. Такий розвиток у змінах якісних характеристик цієї системи (включаючи не лише суто економічні, а й соціальні параметри) – це перехід від одного якісного інституційного стану до іншого.

У процесі розвитку економіки відбувається трансформація великої кількості цілей, проте фундаментальні залишаються без змін. Виникає ще одне складне для економістів завдання – мінімізація ймовірності неефективного (хреодного) сценарію[6] та запобігання найнеефективнішому. З урахуванням зазначеного на формування інституційного середовища забезпечення стійкості державних фінансів впливають такі чинники:

- Внесок галузей економіки (див. табл. 15.5).
- Обсяг ВВП на одну особу, що розраховується за паритетом купівельної спроможності національної валюти відносно долара США. У 2013 р. у ЄС цей показник становив близько 40 тис. дол., а кількість осіб, які проживали на його території, – більш ніж 1,5 млрд. За оцінками Євростату в ЄС-27 обсяг ВВП на одну особу варіюється від 47 % у Болгарії до 264 % у Люксембурзі від середнього показника за країнами Єврозони[7]. Наприклад, в інших країнах Єврозони

---

[1] *Сухарев О. С.* Возможности экономической науки и развитие экономики / О. С. Сухарев // Бюлетень Міжнародного Нобелівського економічного форуму. – 2010. – № 1 (3), Т. 1. – С. 331.

[2] *Myrdal G.* Value in Social Theory: A Select of Essays on Methodology / G. Myrdal. – L. : Routledge and Kegan Paul, 1958. – 269 p.

[3] Протягом двох останніх десятиліть за кордоном розвивається міждисциплінарний науковий напрям – соціоекономіка, яка випробовує різні версії свого розвитку та намагається дати відповіді на проблеми практики.

[4] *Шумпетер Й. А.* Теория экономического развития / Й. А. Шумпетер. – М. : Эксмо, 2007. – 864 с.

[5] *Зимовець В. В.* Державна фінансова політика економічного розвитку : монографія / В. В. Зимовець ; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2010. – С. 25.

[6] Наприклад, хреодним розвитком можна вважати появу акціонерної власності, що призвела до сучасних процесів відриву фінансового сектору від реального, фінансової глобалізації та розмивання національного суверенітету.

[7] Офіційний сайт Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http//ec.europa.eu.

такі показники: Нідерланди – 127 %, Швеція – 126, Данія – 125, Німеччина – 124, Бельгія – 119, Франція – 108, Великобританія – 106 %. Для порівняння: у США ВВП на одну особу перевищує європейський майже в півтора раза й дорівнює 155 %, а в Японії – 106 %.

У 1991 р. Україна мала непоганий стартовий економічний потенціал, наприклад, обсяг її ВВП на одну особу був вищим за світовий (5533 дол. США проти 5045 дол.). У 2013 р. цей показник становив 7374 дол. (світовий – 12 222 дол.), що відповідає 103-й позиції серед 186 країн світу (найближчі сусіди – Суринам (102) і Федеративні Штати Мікронезії (104). З 1991 р. країни пострадянського простору збільшили ВВП на одну особу: Польща – у 3,9 раза, Білорусь – у 3,3, Казахстан – у 3,1. Досягнення України набагато скромніші – 1,3 раза.

- Якість життя населення (тривалість майбутнього життя при народженні, ВВП на одну особу, рівень освіти та стандарти життя), що визначається за допомогою індексу людського розвитку (Human development index, HDI). На відміну від одновимірних показників темпів економічного зростання та ВВП на одну особу, цей індекс є комплексним показником, котрий враховує рівномірність розподілу ВВП і добробут людини як результативність реформ у країнах світу.

  У 2013 р. Україна перебувала на 83-му місці серед 187 країн за значенням HDI – 0,734. Перших три місця посідали Норвегія (0,944), Австралія (0,933) та Швейцарія (0,917). В Україні досить високі освітні показники, проте низькі показники валового національного доходу (ВНД) і тривалості життя. Найвищий ВНД на одну особу – в Катарі (123 860 дол. США) та Ліхтенштейні (83 717 дол.). Україна за цим показником посідає лише 100-те місце (8960 дол.). Із 1990 р. HDI в Україні підвищився з 0,705 до 0,734, або на 4,1 %. Для порівняння: в Білорусі – з 0,725 до 0,786 (на 8,4 %)[1].
- Стійкість економічного розвитку країни, що визначається за методологією SEDA (Sustainable Economic Development Assessment), розробленою The Boston Consulting Group та реалізованою у 2012 р. SEDA надає можливість оцінювати рівень соціально-економічного розвитку країн за певними параметрами[2]. Введено два важливих поняття – відношення добробуту населення до багатства (ВВП на одну особу за паритетом купівельної спроможності) та відношення зростання добробуту до збільшення багатства.

За показниками SEDA останніх років Україна випереджає Чехію, Болгарію та Росію, тоді як її ВВП є одним із найнижчих у референтній групі й перевищує лише ВВП Чехії. З-поміж інших країн наша держава перебуває в другому квантилі за поточним рівнем розвитку (56-те місце зі 150) у 2013 р. Із урахуванням показника ВВП на одну особу результати досить несподівані: коефіцієнт відношення добробуту до багатства України дорівнює 1,51 (1 – середній показник за 150 країнами).

---

[1] HDI trends components // Human Development Report [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://hdr.undp.org/en/statistics.

[2] Параметрами SEDA є: доходи, економічна стабільність, зайнятість, рівень доходу, громадянське суспільство, управління, освіта, охорона здоров'я, навколишнє середовище та інфраструктура.

У 2012 р. уперше платники податків задекларували доходи, які перевищували 1 млрд грн, кількість мільйонерів зросла майже на 40 %. Водночас близько 7 млн українців (16,3 % населення) перебувають за межею бідності. Рівень доходів до 480 грн мають 0,3 % населення, від 480,1 до 840 грн – 3,1, від 840,1 до 1200 грн – 12,9 %. При цьому середня мінімальна зарплата у 2014 р. становила 1176 грн, а прожитковий мінімум для працездатних осіб – 1218 грн[1].

У 2004 р. прожитковий мінімум у 1,5 раза перевищував мінімальну заробітну плату, а в 2007 р. їхні значення практично зрівнялися. За 2008–2013 рр. мінімальна зарплата дещо перевищує прожитковий мінімум, що свідчить про поліпшення ситуації в країні (табл. 15.7).

Економічний розвиток може розумітись як динамічний процес скорочення розриву між країнами, що розвиваються, та розвинутими країнами. У цьому контексті, як слушно зауважує В. Зимовець, "не може бути загальних рецептів політики економічного розвитку, проте її концептуальні основи повинні враховувати як основні положення теорії економічного зростання, так і показники рівня економічного розвитку (добробут населення) як цільові пріоритети"[2]. Потрібно зауважити, що між економічним зростанням і розвитком немає прямого зв'язку: перше не обов'язково супроводжується другим.

Останнім часом з'явилася велика кількість публікацій, де йдеться про так званий наздоганяючий розвиток пострадянських економік. Маємо погодитися, що головне завдання такого розвитку полягає не просто в підвищенні темпів економічного зростання, а в реальному наближенні до переважного образу майбутнього, що розглядається в його найважливіших, пріоритетних характеристиках. Стратегія "наздоганяючого розвитку" матиме перспективу лише за умови стагнації країн-конкурентів, проте це навряд чи можливе.

Наразі прогнозується, що світова фінансова архітектура розвиватиметься як однополярна, тобто зі збереженням за США статусу лідера світової економіки, або як мультиполярна, що передбачає зменшення частки США у світовому ВВП та випереджальний розвиток інших економічних центрів. Другий сценарій є найімовірнішим, адже відбуваються поступове зниження частки США та інших розвинутих країн у світовому ВВП і глобальних фінансових активах, нарощування потенціалу країн, що розвиваються (Азії й Латинської Америки), країн BRICS.

Інституційні реформи в Україні мають європейський вектор розвитку. Ідеться про проголошення стратегічної мети – поступової інтеграції до Європейського Союзу, а в перспективі – набуття статусу його повноправного члена. В інституційному аспекті це означає досить тривалий період серйозної, копіткої роботи з приведення інституційних рамок вітчизняного державного сектору у відповідність із європейськими нормами.

Інституції – це не просто правила гри, котрі накладають обмеження на допустимий вибір дій. За словами Д. Норта, їхнє призначення – створювати за можли-

---

[1] Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua.

[2] *Зимовець В. В.* Державна фінансова політика економічного розвитку : монографія / В. В. Зимовець ; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2010. – С. 25.

вістю стійкі й ефективні механізми вибору рішень за будь-яких конфліктів інтересів[1]. Розвиток системи інституцій державних фінансів принципово відрізняється тим, наскільки обрана система спроможна забезпечувати баланс інтересів у реальному часі.

Викладене дає змогу охарактеризувати інституційну ефективність державних фінансів як комплексний показник, що визначається на основі якісних і кількісних параметрів діяльності інституційних одиниць СЗДУ та відображає інституційне середовище, де вони функціонують.

Якщо в неокласиці в ролі критерію ефективності обираються результати, котрі виходять із передумов базової неокласичної моделі (повна інформація, нульові трансакційні витрати, чіткі права власності, повна раціональність, максимізуюча поведінка економічних агентів)[2], то інституціоналісти вважають, що ефективність процесу обміну та вигідність укладення ринкових контрактів залежать від якості роботи інституцій. За таких умов єдиним критерієм ефективності інституції стає економічне виживання інституційної одиниці СЗДУ як економічного агента. При цьому не варто порівнювати ефективність чинних інституцій із певним ідеалом[3].

О. Тарасенко вважає, що ефективною є "така інституція, котра забезпечує розподіл благ у відповідності до переговорної сили економічних агентів та відносної цінності ресурсів, які залучено до контрактних відносин"[4]. Зазначене підтверджує нашу тезу про те, що важливою умовою ефективності інституційного середовища забезпечення стійкості державних фінансів є спроможність інституцій СЗДУ протистояти впливам екзогенних чинників (дисбалансів, шоків) через стабільність ендогенних чинників, підтримувати функціонування в динамічній рівновазі, а також виконувати покладені на них функції та забезпечувати певні параметри всієї фінансової системи й економіки загалом. Отже, критерії ефективності державних фінансів стосуються не так ринкового, як інституційного середовища, тобто сукупності правил і норм функціонування інституційних одиниць СЗДУ та їхньої взаємодії. Обов'язковою умовою стійкості державних фінансів кожної країни є стабільність інституцій. На цей аспект проблеми звернув увагу Дж. Б'юккенен. На його думку, в економіці мають бути створені правила гри, котрі залишатимуться стабільними навіть після того, як зміниться кілька поколінь людей[5]. Проте коли учасники угод починають розуміти, що їм вигідніше їх переглянути, завжди виникають інституційні зміни. А якщо жоден агент у певний момент часу не зацікавлений у зміні чинних інституцій, встановлюється інституційна рівновага. Утім,

---

[1] *North D.* Institutions, Institutional Change and Economic Performance / D. North. – N. Y. : Cambridge University Press, 1990. – 179 p.

[2] Ibid.

[3] *Demsetz H.* Toward Theory of Property Rights / H. Demsetz // American Economic Review. – 1967. – № 57. – P. 349–359.

[4] *Тарасенко О. В.* Методологічні підходи до визначення ефективності інституцій / О. В. Тарасенко // Научные труды ДонНТУ. Серия : экономическая. – 2009. – Вып. 37-2. – С. 42.

[5] *Бьюкенен Дж.* Конституция экономической политики / Дж. Бьюкенен // Вопросы экономики. – 1994. – № 6. – С. 112, 113.

Таблиця 15.6

Розвиток формальних правил і неформальних норм інституційного середовища державних фінансів

Правила й норми	Розвинуті країни	Країни, що розвиваються
Законодавство у сфері податків, валютних операцій, антимонопольної політики тощо	Сильне	Слабке
Законодавство у сфері СЗДУ	Сильне	Слабке
Стабільність і забезпечення державою гарантій прав власності	Сильні	Слабкі
Захист прав інвесторів	Сильний	Дуже слабкий
Неформальні норми	Сильні	Сильні

Складено авторами.

в Україні, на тлі інституційних трансформацій, володарювання потужних державно-олігархічних кланів та поширення корумпованості суспільства, зазначене може призвести не до позитивних інституційних змін, а до вкорінювання наявних неефективних інституцій і створення умов для інституційної нерівноваги.

На практиці корисніше визначати відносну ефективність державних фінансів, яка оцінює інституційну ефективність одного сектору відносно іншого. У розвинутих економіках еволюція державного сектору визначається траєкторією розвитку (path dependence), тобто інституції сформували певну модель останнього та фінансової політики. З одного боку, це сприяє стабільності правил гри, але, з другого – ускладнює процес зміни такої політики під впливом зовнішніх чинників. Наразі ринки, що розвиваються, характеризуються слабкістю формальних правил, зате сильними неформальними нормами (табл. 15.6), котрі нерідко відіграють роль перших. Їхня траєкторія розвитку поки що не сформувалася через становлення ринкових інституцій. За 20 років державні фінанси в Україні пройшли шлях від періоду первісного нагромадження капіталу до сучасного механізму зі сформованими інституціями й динамічним інституційним середовищем. Проте і для них, і для державних фінансів інших країн надзвичайно актуальне досягнення стійкості.

Основними характеристиками інституційної ефективності забезпечення стійкості державних фінансів можна вважати щільність і ефективність інституційного середовища, де функціонують інституційні одиниці СЗДУ. Щільність такого середовища – це суб'єктивне відчуття достатньої регульованості відповідних одиниць СЗДУ, при цьому критерієм вибору є економія трансакційних витрат. До основних чинників щільного інституційного середовища належать:

1) високий рівень взаємозв'язків між інституціями, закріпленими в загальних правилах і нормах поведінки, різноманітних угодах і контрактах;

2) здатність інституцій до узгодженого реагування, адаптації у відповідь на умови, що змінюються, адже вони створюють не жорсткий каркас, а гнучку підтримувальну структуру.

Передусім характер, темпи й результати інституційних реформ, а також забезпечення стійкості державних фінансів залежатимуть від щільності організацій, тобто міри об'єктивізації в організаційних структурах СЗДУ, досвіду, культури загалом. За часовими й просторовими параметрами ступінь щільності пов'язаний не тільки з нарощуванням маси, а й з ускладненням взаємозалежності всіх елементів системи. Завдяки цьому кожне інституційне нововведення буде ефективнішим в інституційних середовищах, котрі мають порівняно низьку щільність. Закономірності зміни інституційного середовища діяльності інституційних одиниць СЗДУ та його щільності, що надають можливість трансформувати це середовище в потрібному напрямі оптимізації останньої, охоплюють зміни:

а) формальних правил під впливом вектора розвитку інституційного середовища загалом;
б) неформальних норм;
в) взаємодії суб'єктів СЗДУ, об'єднаних у підсектори та групи спеціальних інтересів.

Переважання в інституційному середовищі СЗДУ формальних правил забезпечує верховенство права, основними критеріями котрого є: прозорість, відносна стабільність, відсутність зворотної сили законів, відкритість, зрозумілість й універсальність законотворчих правил та процедур, доступність і незалежність функціонування судової системи. При переважанні неформальних правил формальні в кращому разі є їхнім фасадом або взагалі не мають ваги. Це означає, що оптимальна щільність інституційного середовища СЗДУ створює стабільні й передбачувані умови для діяльності його інститутів.

Нарешті, ефективне інституційне середовище забезпечення стійкості державних фінансів – це сукупність організаційних форм, правил, методів контролю та форм поведінки їхніх інститутів, що визначається умовами існування суспільства, розвитком інтересів і суспільних відносин. Йому властиві охоплення всієї сукупності фінансових інститутів та інших суб'єктів, які користуються їхніми послугами, поєднання індивідуальних і корпоративних інтересів, покладених в основу нових і наявних інституцій, рухливість та адаптивність до зовнішнього впливу, міжсекторна взаємодія, інформаційна прозорість, чітке дотримання формальних правил. Утім, широкого представництва чи дієвих носіїв загальнодержавних інтересів у інституційному середовищі України немає. З огляду на це можна сформулювати вимоги до інституційної ефективності діяльності державних інститутів, які, на наш погляд, повинні включати:

1) націленість на досягнення бажаних результатів відповідно до панівної суспільної ідеології, представленої неформальними (ціннісними) інституціями макрорівня;
2) щільність, котра забезпечує достатню силу регулюючої дії на фінансові операції, при цьому низька щільність на верхніх рівнях інституційного середовища має компенсуватися інституціями мікрорівня;

3) інформаційну прозорість для учасників трансакцій, що забезпечується на всіх інституційних рівнях;
4) достатню простоту для сприйняття фінансової інформації більшістю членів суспільства, яка передбачає однозначність розуміння правил і норм та є гарантією від розмивання формальних правил;
5) адаптивність інституційних середовищ нижчого рівня до змін інституційного середовища вищого рівня;
6) відсутність у СЗДУ несумісних інституцій;
7) динамізм і рухливість у відповідь на дію зовнішніх чинників, котрі відображають силу їхнього впливу;
8) ефективний суспільний контроль реалізації формальних правил СЗДУ на основі розвитку міжсекторного партнерства;
9) раціоналізацію, тобто співвідношення результатів і витрат як універсального критерію вибору відповідності формальних та неформальних інституцій.

Підсумовуючи, варто зазначити, що державні фінанси є складною частиною економіки, яка характеризується нелінійністю та еволюційним характером розвитку в межах певного інституційного середовища. Сьогодні наголошується на здатності цієї системи повертатися до стану рівноваги в коротко- й середньостроковій перспективах, а також необхідності розроблення механізмів управління фінансовими потоками. Основний урок для економіки в контексті практики формування нових ринкових економік полягає в тому, що фактор ефективного інституційного середовища, котре охоплює також неформальні норми, у певному аналізі дуже потрібний. Його ігнорування істотно обмежує можливості фінансової науки у формуванні адекватних уявлень про економічну реальність та гальмує подальшу інституціалізацію державних фінансів.

15.3. ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

В умовах політичної й економічної нестабільності в Україні забезпечення стійкості державних фінансів і стабільності всієї фінансової системи країни є одним із найважливіших завдань діяльності органів державної влади та досліджень науковців.

Як свідчить проведений аналіз основних макроекономічних показників розвитку України, у 2014 р. спостерігалось істотне погіршення ситуації та розбалансування грошового ринку, знизилися темпи економічного зростання, посилилась інфляція, збільшилися дефіцит державного бюджету та державний борг. Тому при вирішенні питань, пов'язаних із забезпеченням стійкості державних фінансів, насамперед слід виходити з необхідності перегляду й серйозного вдосконалення відповідних організаційних, фінансових та інституційних механізмів у межах реалізації передбаченої урядом програми економічних реформ.

До основних макроекономічних показників стійкості економіки й фінансової системи належать: темпи економічного зростання, динаміка споживання та рівень цін, дефіцит державного бюджету, рівні зовнішнього боргу й безробіття. Похідни-

ми від цих показників стійкості державних фінансів є характер бюджетної, податкової, боргової, цінової, інвестиційної та монетарної політик, а також ступінь їх узгодженості й скоординованості.

У науковій літературі значну увагу проблемам інституційного розвитку економіки та розробленню інституційних механізмів забезпечення стійкості державних фінансів приділяють В. Д. Базилевич, Т. П. Богдан, О. С. Власюк, С. С. Гасанов, В. М. Геєць, А. А. Гриценко, А. І. Даниленко, Т. І. Єфименко, М. І. Звєряков, В. В. Зимовець, О. П. Кириленко, В. В. Козюк, С. Ю. Колодій, В. П. Кудряшов, С. Л. Лондар, І. О. Луніна та інші відомі вчені. Так, В. М. Геєць, А. А. Гриценко[1], М. І. Звєряков[2] вважають, що основою нової моделі стійкого економічного розвитку повинна бути інституційна економічна теорія. На думку С. Ю. Колодія, питання розбалансування фінансових ресурсів держави треба розглядати разом із іншими важливими завданнями становлення інституційного середовища, що сприятиме підтриманню економічного зростання, підвищенню ефективності державного управління, подоланню корупції, збільшенню рівня економічної свободи[3].

Аналіз Державного бюджету України свідчить, що в 2004–2013 рр. його обсяги зросли майже в п'ять разів, зокрема доходи – у 4,82 раза (із 70,34 млрд до 339,18 млрд грн), видатки – у 5,08 раза (із 79,47 млрд до 403,40 млрд грн). Середньорічні темпи зростання як доходів, так і видатків, за винятком 2009 та 2013 рр., були доволі високими. Разом із тим упродовж усього періоду державний бюджет складався з дефіцитом, обсяг котрого коливався від 3,78 млрд грн у 2006 р. до 64,7 млрд грн у 2013 р. Найвищими темпами дефіцит державного бюджету почав зростати з 2009 р., після світової фінансової кризи. Відносно ВВП найменшим дефіцит державного бюджету був у 2006 р. – 0,7 %, а найбільшим у 2010 р. – 5,9 %. Високим дефіцит був також у 2004 р. (3 %), 2009 р. (3,9), 2012 р. (3,8) та 2013 р. (4,4 %). У І кв. 2014 р. дефіцит державного бюджету становив 1,3 %, а його обсяг на 1 серпня 2014 р. – майже 32,8 млрд грн. Як показує світовий досвід, значні обсяги дефіциту бюджету протягом тривалого періоду призводять до уповільнення темпів економічного зростання[4] та посилюють уразливість державних фінансів до майбутніх шоків.

Характерною рисою змін у структурі державного бюджету є постійне збільшення частки акумуляції доходів та розподілу видатків щодо ВВП. Так, якщо у 2004 р. відношення доходів державного бюджету до ВВП становило 20,4 %, а видатків – 23 %, то

---

[1] *Геєць В. М.* Вихід із кризи (роздуми над актуальним у зв'язку з прочитаним) / В. М. Геєць, А. А. Гриценко // Економіка України. – 2013. – № 6. – С. 4–19.

[2] *Зверяков М. И.* В поисках выхода из кризиса / М. И. Зверяков [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/469/1/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%8F%28%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%B3%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BB%29.Microsoft%20Word.pdf.

[3] *Колодий С. Ю.* Институциональное регулирование формирования и использования финансовых ресурсов государства в посттрансформационной экономике : монография / С. Ю. Колодий. – Симферополь : ДиАйПи, 2011. – 328 с.

[4] *Reinhart C. M.* Public Debt Overhangs: Advanced-Economy Episodes since 1800 / C. M. Reinhart, V. R. Reinhart, K. S. Rogoff // Journal of Economic Perspectives. – 2012. – Vol. 26, № 3. – P. 69–86 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://online.wsj.com/public/resources/documents/JEP0413.pdf.

в І кв. 2014 р. – уже 28,4 і 29,6 %, відповідно. Збільшення цих показників свідчить про посилення навантаження на державний бюджет, що становить певну загрозу стабільності всієї фінансової системи загалом і державних фінансів зокрема (табл. 15.7).

Таблиця 15.7

Динаміка основних показників Державного бюджету України

Рік/місяць	Номінальний обсяг, *млрд грн*				Частка ВВП, *%*		
	Доходи	Видатки	Кредитування за вирахуванням погашення	Дефіцит	Доходи	Видатки	Дефіцит
2004	70,34	79,47	1,08	–10,21	20,4	23,0	–3,0
2005	105,33	112,98	0,30	–7,95	23,9	25,6	–1,8
2006	133,52	137,11	0,19	–3,78	24,5	25,2	–0,7
2007	165,94	174,25	1,53	–9,84	23,0	24,2	–1,4
2008	231,69	241,45	2,73	–12,49	24,4	25,5	–1,3
2009	209,70	242,44	2,78	–35,52	23,0	26,5	–3,9
2010	240,62	303,59	1,29	–64,26	22,2	28,0	–5,9
2011	314,62	333,46	4,72	–23,56	24,2	25,6	–1,8
2012	346,05	395,68	3,82	–53,45	24,5	28,0	–3,8
2013	339,18	403,40	0,48	–64,70	23,3	27,7	–4,4
2014:							
січень	25,30	26,89	0,01	–1,60	–	–	–
лютий	52,34	57,72	–0,10	–5,28	–	–	–
березень	88,80	92,82	0,08	–4,10	28,4	29,6	–1,3
квітень	120,56	127,28	0,20	–6,92	–	–	–
травень	150,65	162,15	0,72	–12,22	–	–	–
червень	175,93	197,56	1,06	–22,69	–	–	–
липень	199,06	230,58	1,27	–32,79	–	–	–

Складено за: Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua.

Аналіз зведеного бюджету України за 2004–2013 рр. свідчить, що за 10 років його обсяг зріс майже в п'ять разів, зокрема доходи – в 4,84 раза, видатки – в 4,99 раза. Характерною рисою структури зведеного бюджету в цей період є високі темпи зростання як доходів, так і видатків, за винятком 2009 р., коли доходи знизилися на 8,35 %, а видатки – на 0,45 %, та 2013 р., коли доходи зменшилися на 0,63 %, а видатки зросли лише на 3,53 %. Упродовж усього аналізованого періоду зведений бюджет також був дефіцитним, а обсяги дефіциту почали стрімко збільшуватися, починаючи з кризового 2008 р. Максимальними вони були у 2010 і 2013 рр. – 64,7 млрд та 63,6 млрд грн відповідно. Відносно ВВП найбільшим дефіцит зведеного бюджету був у 2010 р. (4,1 %) і 2013 р. (4,4 %), що спричинило значні ризики для економіки. За прогнозами Міністерства фінансів України, у 2014 р. дефіцит бюджету може сягнути близько 87 млрд грн.

Проведений аналіз дає підстави для висновку, що стан акумулювання ресурсів до зведеного бюджету та їх розподіл відносно ВВП у 2004–2014 рр. також характеризувалися негативними тенденціями. У 2004 р. відношення доходів зведеного бюджету до ВВП становило 26,6 %, а видатків – 29,4 %. У І кв. 2014 р. ці показники дорівнювали 35,8 і 35,7 % відповідно, що зумовлено передусім воєнними діями на Сході України та політичною нестабільністю.

Істотний вплив на стан зведеного бюджету і стійкість державних фінансів справляють такі його структурні елементи, як державне кредитування та надходження від приватизації державного майна. Основними формами державного кредиту й мобілізації тимчасово вільних коштів суб'єктів господарювання є продаж державою на фінансовому ринку облігацій, казначейських зобов'язань тощо. Максимальні обсяги державного кредиту (за вирахуванням погашення) в Україні були у 2011 і 2012 рр. – 4,76 млрд та 3,86 млрд грн відповідно, що значно збільшило дефіцит зведеного бюджету – на 20,6 і 7,6 % його загального обсягу відповідно. За І півріччя 2014 р. сума державного кредиту (кумулятивно) становила 1,28 млрд грн, або лише 4,6 % обсягу дефіциту зведеного бюджету.

Надходження від приватизації державного майна, навпаки, були надзвичайно важливою складовою доходів зведеного бюджету протягом усього досліджуваного періоду. Сумарно у 2004–2013 рр. доходи зведеного бюджету від приватизації сягнули майже 59,17 млрд грн. Найбільшими вони були у 2005 і 2011 рр. – 20,76 млрд та 11,48 млрд грн відповідно. Разом із тим за І півріччя 2014 р. ця стаття доходів зросла лише на 290,1 млн грн, що негативно позначилося на стані зведеного бюджету (табл. 15.8).

У зв'язку з цим особливої актуальності набуває виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.07.2014 № 667-р та інших рішень щодо приватизації у 2014 р. Одеського припортового заводу, цілісного майнового комплексу Іллічівського заводу, Київвтехсервісу, Донбасшахтобуду, Дніпрометробуду, Укрвуглепромтрансу, окремих об'єктів енергетики, 38 блокуючих державних пакетів акцій газопостачальних і газорозподільних компаній (облгазів), 4 ТЕЦ, а також продажу державних пакетів акцій інших науково-дослідних інститутів, сільськогосподарських і машинобудівних підприємств. Додаткові надходження коштів за рахунок приватизації державного майна істотно поліпшать стан державного бюджету.

Важливою складовою надходжень до бюджету та покриття його дефіциту є залучення коштів від продажу облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП). Проведений аналіз свідчить, що це джерело уряд використовує постійно й досить активно вже тривалий час. Так, із початку 2005 р. до липня 2014 р. включно на первинному ринку України було розміщено ОВДП, номіновані в гривні, на суму 402,9 млрд грн, із яких 230,4 млрд грн залучено до державного бюджету. З метою збільшення статутного капіталу державних банків у 2008–2011 і 2013 рр. випущено ОВДП на суму 53,73 млрд грн, а для погашення простроченої бюджетної заборгованості з ПДВ у 2010 і 2014 рр. – 22,19 млрд грн.

Слід мати на увазі, що випуск і розміщення ОВДП як складової державних фінансів істотно впливають на діяльність банківської системи. По-перше, це

Таблиця 15.8

Динаміка основних показників зведеного бюджету України

Рік/місяць	Номінальний обсяг, *млрд грн*				Частка ВВП, *%*			Надходження від приватизації державного майна, *млн грн*
	Доходи	Видатки	Кредитування за вирахуванням погашення	Дефіцит (–), профіцит (+)	Доходи	Видатки	Дефіцит (–), профіцит (+)	
2004	91,53	101,41	1,12	–11,00	26,6	29,4	–3,2	9 501,5
2005	134,18	141,70	0,29	–7,81	30,4	32,1	–1,8	20 758,9
2006	171,81	175,28	0,23	–3,70	31,6	32,2	–0,7	558,8
2007	219,94	226,05	1,58	–7,79	30,5	31,4	–1,1	2 458,8
2008	297,84	309,22	2,81	–14,19	31,4	32,6	–1,5	482,3
2009	272,97	307,84	2,83	–37,26	29,9	34,9	–4,1	4 590,2
2010	314,51	377,84	1,35	–64,68	29,1	34,9	–6,0	1 093,4
2011	398,55	416,85	4,76	–23,06	30,6	32,0	–1,8	11 480,3
2012	445,53	492,45	3,86	–50,78	31,6	34,9	–3,6	6 763,5
2013	442,74	505,79	0,54	–63,59	30,4	34,8	–4,4	1 480,0
2014:								
січень	32,56	32,61	0	–0,50	–	–	–	44,9
лютий	68,17	70,69	–0,11	–2,41	–	–	–	45,7
березень	112,21	111,64	0,07	0,50	35,8	35,7	0,2	47,7
квітень	152,05	154,72	0,19	–2,86	–	–	–	48,2
травень	191,33	198,57	0,73	–7,97	–	–	–	50,8
червень	224,53	244,24	1,06	–20,77	–	–	–	52,8
липень	255,74	282,48	1,28	–28,02	–	–	–	–

Складено за: Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua.

пов'язано з тим, що їх основними покупцями є саме банки, для яких придбання державних облігацій – важливе, стабільне і, найголовніше, практично безризикове джерело прибутку. Щоправда, за таких умов банки зменшують обсяги кредитування корпоративного сектору, однак загалом наявність ринку ОВДП сприяє стабілізації роботи банківської системи. По-друге, банки активно використовують ОВДП як заставу при одержанні рефінансування від Національного банку України. По-третє, ставку дохідності за ОВДП, поряд із обліковою ставкою НБУ, можна розглядати як ще один орієнтир вартості національних грошей, котрий значно впливає на стан не лише державних, а й корпоративних фінансів, та є однією з важливих складових монетарного трансмісійного механізму.

Характеризуючи операції на ринку ОВДП, варто зауважити, що у 2009 р. було проведено реструктуризацію залишку заборгованості уряду перед НБУ шляхом випуску й передачі останньому облігацій на суму 7,99 млрд грн, а в 2008–2011 рр. – монетизацію ОВДП на загальну суму близько 44,64 млрд грн. Окрім того, впродовж 2011–2014 рр. на первинному ринку було розміщено облігації, номіновані в доларах США та євро (2013 р.), на загальну суму понад 9 млрд дол. (у еквіваленті), кошти від продажу яких зараховано до бюджету з метою покриття його дефіциту (табл. 15.9).

Як свідчить аналіз, обсяг операцій з ОВДП на первинному ринку України протягом 2005–2014 рр. постійно зростав, особливо, починаючи з 2008 р. Однак нарощування значних обсягів державних боргів у вигляді ОВДП призводить до збільшення майбутніх витрат бюджету у зв'язку з погашенням цих облігацій та обслуговуванням боргу за ними. За умов високого боргу за ОВДП для держателів таких облігацій наявна небезпека, що уряд може запропонувати їм неповну сплату боргу або продовжити термін виплати, як це було зроблено в Греції після кризи державних фінансів у 2010 р., а випуск ОВДП, номінованих в іноземній валюті, може наражати уряд на значні валютні ризики, внаслідок чого витрати зростають пропорційно темпам девальвації гривні. До речі, подібна ситуація виникла у 2014 р. за валютними облігаціями, випущеними у 2013 р.

Окрім того, аналіз показників зовнішньої стійкості державних фінансів у 2014 р. на підставі динаміки свопів на суверенний борг вказує на досить напружену ситуацію, хоча вона поступово поліпшується. Якщо в березні 2014 р. свопи на суверенний борг України значно перевищували максимально допустимі рівні, то станом на 20 серпня 2014 р. вартість однорічних свопів зменшилася до 1352,8 б. п., а п'ятирічних – до 1106,3 б. п. (табл. 15.10). При цьому вважають, що показник CDS понад 1000 б. п. характеризує суверенний борг як проблемний, тобто в такій ситуації країна наражається на високий ризик (імовірність) оголошення дефолту.

Для порівняння: якщо станом на 28 серпня 2014 р. свопи на суверенний п'ятирічний борг для України становили 1106,3 б. п., то для нових ринкових економік вони були значно меншими, приміром, для Польщі – 63,8, для Туреччини – 182,4, для Росії – 282,2 б. п. Тобто ризики суверенного боргу для України залишаються високими.

Незважаючи на підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС та відновлення співпраці з МВФ, через складну воєнно-політичну ситуацію й нестабільність дер-

Таблиця 15.9

Динаміка розміщення облігацій внутрішньої державної позики України

Рік/місяць	Розміщення ОВДП, номінованих у гривні, на первинному ринку		Кошти від продажу ОВДП, залучені до бюджету		Розміщення ОВДП, номінованих у іноземній валюті, на первинному ринку	
	Сума, *млрд грн*	Дохідність, %	Сума, *млрд грн*	Дохідність, %	Сума, *млн дол. США*	Дохідність, %
2005	7,15	7,25	7,15	7,25	–	–
2006	1,60	9,26	1,60	9,26	–	–
2007	3,62	6,71	3,62	6,71	–	–
2008	23,54	11,86	9,77	14,85	–	–
2009	74,53	12,21	18,84	20,70	–	–
2010	70,66	10,39	40,42	12,69	–	–
2011	50,26	9,17	28,91	8,92	412,9	8,62
2012	42,95	12,94	35,95	13,56	2542,8	8,92
2013	65,22	13,13	50,52	12,96	5310,7/112,3*	7,63/4,80*
2014:						
січень–липень	63,34	13,83	33,62	14,24	654,55	5,14
січень	3,65	12,23	3,65	12,23	199,73	5,0
лютий	17,69	13,78	6,62	13,00	–	–
березень	3,94	12,74	3,94	12,74	–	–
квітень	7,08	14,16	7,08	14,16	–	–
травень	12,34	14,70	2,34	16,38	254,73	3,0
червень	6,37	15,94	4,57	16,59	–	–
липень	12,27	12,55	5,42	15,42	200,09	8,0

* 2542,8 млн дол. США за ставкою 8,92 % та 112,3 млн євро за ставкою 4,80 % річних.

Складено за: Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua.

Таблиця 15.10

Динаміка основних показників зовнішньої стійкості державних фінансів України в серпні 2014 р. (порівняно з березнем)

Показники	На 3 березня	На 13 серпня	На 19 серпня	На 25 серпня	На 28 серпня
Середньозважена дохідність до погашення:					
5-річних єврооблігацій України (липень 2017 р.; 9,25 %), %	13,98	10,60	9,74	10,52	11,12
10-річних єврооблігацій України (квітень 2023 р.; 7,50 %), %	10,68	9,52	9,03	9,51	9,80
Свопи на суверенний борг України, зміна вартості CDS, б. п.:					
1-річних	2499,0	1225,9	1220,2	1247,0	1352,8
3-річних	1500,1	1082,8	1027,5	1078,3	1184,4
5-річних	1299,4	968,8	931,2	962,0	1106,3
10-річних	1140,2	964,3	914,3	981,9	1051,7

Джерело: Офіційний сайт Thomson Reuters Datastream [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://thomsonreuters.com.

жавних фінансів із серпня 2014 р. міжнародне агентство "Fitch Ratings" знизило суверенний кредитний рейтинг нашої держави в національній валюті з "B-" до "CCC", тобто до спекулятивного, що є негативним сигналом для забезпечення фінансової стабільності, оскільки суверенний рейтинг країни – підстава для перегляду відповідних рейтингів фінансово-кредитних установ. Це пов'язано з наявністю каналу трансмісії суверенних ризиків, унаслідок дії якого збільшення дефіциту бюджету може спричинити зростання процентних ставок у всій фінансовій системі. Так, Е. Балдассі та М. Кумар дійшли висновку, що за рівня державного боргу понад 80 % ВВП збільшення дефіциту бюджету на 1 % ВВП зумовлює підвищення реальних процентних ставок майже на 0,3 %[1].

Таким чином, аналіз основних показників і структури державного та зведеного бюджету України в 2004–2014 рр. засвідчив низький рівень стійкості державних фінансів та його істотне погіршення останнім часом. Окрім того, в І півріччі 2014 р. внутрішній державний борг зріс у 1,5 раза, а зовнішній – у 1,65 раза, наблизившись до критичної межі. За прогнозами "Fitch Ratings", у 2014 р. державний прямий і гарантований борг України може перевищити 65 % ВВП. Для порівняння: у 2010 р. суверенний борг відносно ВВП становив у країнах ЄС 79,9 %, а в 2013 р. збільшився до 87,1 %. У країнах Єврозони цей показник дорівнював 85,5 і 96,2 % відповідно.

Згідно з прогнозом ключових макроекономічних показників розвитку України у 2014–2016 рр., розробленим компанією ICU у квартальному звіті за липень 2014 р.

[1] *Baldacci E.* Fiscal Deficits, Public Debt, and Sovereign Bond Yields / E. Baldacci, M. S. Kumar // IMF Working Paper. – 2010. – WP/10/184. – 28 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10184.pdf.

під назвою "Ukraine to Kremlin: Back off", реальний ВВП у країні почне зростати лише у 2016 р. Сальдо СЗДУ (у відсотках ВВП) у 2014 р. становитиме –6,4 %, у 2015 р. – –5,5, у 2016 р. – –4,1 %. Валовий зовнішній борг на кінець 2014 р. може сягнути 144 млрд дол. США, а на кінець 2016 р. – 152,2 млрд дол. США. Міжнародні резерви України у 2016 р. збільшаться до 21,4 млрд дол.[1]

На стан державних фінансів значно впливають державні банки. На 1 вересня 2014 р. в Україні функціонувало два державних банки – ПАТ "Державний ощадний банк України" (Ощадбанк) і ПАТ "Державний експортно-імпортний банк України" (Укрексімбанк), а також три банки з державним капіталом – ПАТ "Акціонерний банк "Укргазбанк", ПАТ "Родовід Банк" та ПАТ "Акціонерний комерційний банк "Київ".

За обсягами капіталу, активів і зобов'язань Ощадбанк і Укрексімбанк входять до п'ятірки найбільших вітчизняних банків. На ці два банки на 1 липня 2014 р. припадало 14,3 % статутного капіталу, 2,6 % активів та 3,2 % депозитів банківської системи України. Однак порівняно з 2010 р. частка активів цих банків у вітчизняній банківській системі зменшилася на 0,3 в. п., а частка депозитів – на 1,8 в. п.

Як показав проведений аналіз, на 1 липня 2014 р. порівняно з 2011 р. власний і статутний капітали Ощадбанку зросли на 15,9 та 18,6 % відповідно, а Укрексімбанку – лише на 3,8 і 0,6 %, що зумовлено особливостями та сферами діяльності кожного з них. Обсяги активів Ощадбанку й Укрексімбанку збільшилися на 56,2 і 47,9 % відповідно, однак їх загальний приріст супроводжувався істотним уповільненням темпів кредитування, переважно за рахунок різкого спаду обсягів кредитування фізичних осіб.

На цьому тлі вирізняється помітне збільшення у структурі активів обох банків портфелів ОВДП на продаж: у Ощадбанку – до 28,8 %, а в Укрексімбанку – до 30,2 %, що свідчить про активну підтримку державними банками боргової політики уряду та характеризує посилення їхньої ролі в забезпеченні стійкості державних фінансів (табл. 15.11). На 1 липня 2014 р. в обігу в Україні перебувало ОВДП на суму 298,4 млрд грн, із них у Національному банку України було акумульовано облігацій на суму 187 млрд грн, а в комерційних банках – 84,5 млрд грн. Із загального обсягу ОВДП, придбаних банками, на Ощадбанк і Укрексімбанк припадало майже 22,4 % усіх облігацій в обігу та 79 % облігацій, придбаних банками.

Проте в умовах нестабільного фінансового середовища діяльність державних банків також наражається на значні ризики, на що вказують рейтинги "Fitch Ratings", яке 26 серпня 2014 р., на підставі зниження суверенного рейтингу України, що відображає підвищений ризик посилення контролю капіталу та валютного курсу, змінило довгострокові рейтинги дефолту емітента в національній валюті для Укрексімбанку й Ощадбанку з "B-" на "CCC". Підставою для перегляду рейтингів стало зниження спроможності української влади надавати цим банкам фінансову підтримку в разі потреби. Крім того, за методологією агентства, для того щоб рейтинг стійкості банку був кращим за суверенний рейтинг, банк має продемонструвати високу стій-

[1] Прогноз розвитку економіки України до 2016 від ICU // LB.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukr.lb.ua/news/2014/08/15/276299_prognoz_razvitiya_ekonomiki_ukraini.html.

Таблиця 15.11

Динаміка основних показників діяльності ПАТ "Державний ощадний банк України" та ПАТ "Державний експортно-імпортний банк України", *млрд грн*

Показники	Ощадбанк					Укрексімбанк				
	2011	2012	2013	2014 (на 1 липня)	Зміна за період, %	2011	2012	2013	2014 (на 1 липня)	Зміна за період, %
Власний капітал	17,6	18,1	20,5	20,4	115,9	17,7	17,9	18,1	18,2	102,8
Статутний капітал	14,5	15,5	15,8	17,2	118,6	16,4	16,4	16,5	16,5	100,6
Активи	74,0	86,0	103,6	115,6	156,2	75,1	87,9	94,3	111,1	147,9
Кредити та заборгованість юридичних осіб	54,4	48,9	49,0	61,0	112,1	51,8	39,8	41,8	52,0	100,4
Кредити та заборгованість фізичних осіб	4,5	2,3	2,5	2,4	–46,7	1,0	0,6	0,5	0,4	–60,0
Цінні папери в портфелі на продаж	9,6	13,1	35,4	33,3	346,9	14,9	18,6	33,1	33,5	224,8
Кошти юридичних осіб	13,4	9,5	10,4	10,1	–24,6	18,2	29,0	25,7	32,2	176,9
Кошти фізичних осіб	25,2	29,9	35,9	33,4	132,5	13,5	15,8	17,3	19,4	143,7

Складено за: Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua.

кість до погіршення операційного середовища, зокрема бути спроможним у несприятливих ситуаціях забезпечувати якість активів, ліквідність, прибутковість і капіталізацію належного рівня.

Серед інших банків із державним капіталом варто виокремити ПАТ "Акціонерний банк "Укргазбанк", який ефективно функціонує в нинішніх умовах. Загалом протягом останніх років частка державних банків і банків із державним капіталом у структурі банківської системи України залишається високою, а за окремими показниками навіть зростає. Так, на 1 липня 2014 р. їхня частка в статутному капіталі вітчизняної банківської системи дорівнювала 33,5 %, в активах – 20, у депозитах юридичних і фізичних осіб – 15, а в кредитах – 14,9 % (табл. 15.12). Утім, попри це, роль державних банків і банків із державною участю в забезпеченні стійкості державних фінансів та банківської системи дотепер низька.

Таблиця 15.12

Динаміка частки державних банків і банків із державним капіталом за окремими показниками в банківській системі України, *%*

Показник	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (на 1 липня)
Статутний капітал	33,3	32,9	33,1	32,9	31,5	33,5
Активи	17,0	16,9	17,0	18,3	18,2	20,0
Депозити юридичних і фізичних осіб	16,4	14,1	14,6	15,4	14,0	15,0
Кредити надані	15,4	15,6	16,5	14,6	13,2	14,9

Джерело: розрахунки Центру наукових досліджень Національного банку України.

Важливу функцію в розвитку інституційних механізмів забезпечення стійкості державних фінансів виконують Національний банк України та банківська система загалом. Значний тиск зовнішніх умов на розвиток банківського сектору, зокрема виведення великих обсягів капіталу за кордон, необхідність відшкодування Фондом гарантування вкладів фізичних осіб вкладникам ліквідованих банків втрачених депозитів, посилення ризиків, девальвація гривні й відплив банківських депозитів істотно знизили стійкість вітчизняної банківської системи.

На сьогодні вона потребує додаткових обсягів капіталізації в сумі близько 40–50 млрд грн. При цьому комерційні банки можуть розраховувати лише на власні ресурси або на кошти країн-донорів і міжнародних фінансових організацій, оскільки уряд не здатен забезпечити такі суми додаткової капіталізації за рахунок платників податків навіть для державних банків і банків із державною участю, як у 2008–2011 рр.

За таких умов посилюються роль і значення підтримки державних фінансів грошово-кредитною політикою НБУ, хоча ця політика тривалий час залишатиметься досить жорсткою. Разом із тим монетарна політика не може замінити інституційні механізми забезпечення стійкості державних фінансів та національні програми підтримки економіки. Банківська система й надалі впливатиме на державні фінанси

переважно шляхом перерахування прибутків НБУ до бюджету, а також підтримки банками ринку державних облігацій.

Таким чином, здійснений аналіз дає підстави для висновку про тісний зв'язок між забезпеченням стійкості державних фінансів та підтриманням стабільності банківської системи й проведенням ефективної грошово-кредитної політики. Цей взаємозв'язок повинен забезпечуватися через налагодження постійного моніторингу стійкості державних фінансів та реалізацію ефективного механізму монетарної трансмісії, котрий поєднає методи й інструменти бюджетно-податкової політики з методами та інструментами грошово-кредитної політики.

Останнім часом у науковій літературі проведено чимало досліджень з обґрунтування й розроблення системи індикаторів для оцінювання стійкості державних фінансів. Значна увага до цієї проблеми зумовлена аналізом причин і наслідків глобальної фінансової кризи 2008–2009 рр., яка виникла через наявність системних ризиків, зокрема пов'язаних із державними фінансами, у тому числі з проблемами суверенного боргу, а також через відсутність систем раннього попередження фінансових криз. Одна з таких систем індикаторів розроблена авторами з метою раннього виявлення й запобігання дисбалансам у системі державних фінансів. Запропонований порядок враховує тісний взаємозв'язок державних фінансів та основних параметрів розвитку банківської системи й фінансового сектору та надає можливість згрупувати їх за функціональними й інституційними ознаками, а також напрямами розвитку державних фінансів (табл. 15.13).

Таблиця 15.13

Основні індикатори фінансової стійкості сектору державних фінансів

Індикатор	Характеристика
1. Відношення суми дефіциту (профіциту) зведеного бюджету до ВВП	Ступінь розбалансованості зведеного бюджету, котрий може впливати на стан як усієї фінансової системи, так і її окремих елементів. Є пряма залежність між рівнем інфляції та дефіцитом бюджету, а також здійснюється вплив через інфляцію на будь-який інший сектор чи ринок
2. Рівень виконання плану зведеного бюджету за доходами (у тому числі з розбиттям за основними джерелами)	Стан надходжень до зведеного бюджету, ймовірний вплив на рівень дефіциту бюджету. Дає змогу провести оперативне непряме оцінювання тенденцій розвитку окремих секторів фінансової системи, у тому числі порівняно з очікуваними чи прогнозованими (через прибутковий податок – рівень зростання доходів домогосподарств, через податок на прибуток – результати діяльності установ і організацій)
3. Рівень виконання плану за видатками зведеного бюджету (зокрема з розбиттям за основними напрямами)	Стан виконання зобов'язань зведеного бюджету, можливий вплив на рівень дефіциту бюджету та короткострокову грошову й цінову стабільність (якщо видатки нерівномірно розподіляються впродовж року, формуються негативні очікування щодо утримання фінансової й цінової стабільності)
4. Доходи та видатки зведеного бюджету у відсотках ВВП	Важливість зведеного бюджету у фінансовій системі, рівень перерозподілу ресурсів через нього

Продовження табл. 15.13

Індикатор	Характеристика
5. Чиста валютна позиція бюджету	Ступінь уразливості зведеного бюджету до валютного ризику. Розраховується як різниця між надходженнями за валютним джерелом (зовнішні запозичення в іноземній валюті, митні надходження) за вирахуванням валютних видатків (обслуговування й погашення зовнішнього боргу, інші валютні видатки)
6. Обслуговування та погашення державного боргу відносно доходів зведеного бюджету (з розбиттям на внутрішній і зовнішній борг)	Спроможність зведеного бюджету обслуговувати та погашати борг. Частка зовнішнього боргу вказує на рівень ризиків у зведеному бюджеті від зміни курсу гривні та міжнародних процентних ставок (процентні платежі за більшістю зовнішніх зобов'язань орієнтуються на Libor або на інші процентні ставки)
7. Частка надходжень від приватизації в доходах зведеного бюджету	Залежність зведеного бюджету від надходжень від приватизації. Такі надходження не є постійним джерелом наповнення бюджету, тому їх зависокий рівень є загрозливим у контексті дотримання стійкості бюджету. Розраховується як відношення надходжень від приватизації до ресурсів зведеного бюджету (доходи зведеного бюджету + ресурси на покриття дефіциту зведеного бюджету)
8. Частка надходжень до бюджету від розміщення на первинному ринку ОВДП	Ступінь стійкості державних фінансів залежно від структури доходів бюджету
9. Частка надходжень до бюджету від розміщення на первинному ринку ОВДП, номінованих у гривні	Частка формування доходів бюджету від розміщення ОВДП. Надає можливість визначити вплив валютних ризиків на майбутні платежі та витрати з обслуговування внутрішнього державного боргу
10. Фінансування бюджетного дефіциту за рахунок тимчасового використання залишків на єдиному казначейському рахунку (ЄКР) та виконання плану за ним, а також динаміка залишків на ЄКР	Накопичення бюджетом внутрішньосистемних боргів упродовж року, які наприкінці року мають бути закриті, а їхні залишки на рахунках уряду – витрачені. Динаміка залишків на ЄКР вказує на потенційні ризики від зростання видатків бюджету наприкінці року або абсорбції грошей з економіки, що може негативно впливати на короткострокову грошову стабільність
11. Відношення зовнішнього державного боргу (прямого й гарантованого) до ВВП	Рівень боргу зведеного бюджету, що дає змогу формувати висновки про залежність фінансової системи від фінансового стану зведеного бюджету
12. Відношення річних виплат з обслуговування й погашення зовнішнього державного боргу (прямого та боргу перед МВФ) до міжнародних резервів НБУ	Ступінь забезпечення зовнішнього державного боргу резервними коштами
13. Відношення річних виплат з обслуговування й погашення зовнішнього державного боргу (прямого та боргу перед МВФ) до експорту товарів і послуг	Рівень зовнішнього боргу країни. Розраховується як відношення платежів з обслуговування боргу (сукупні платежі на погашення основної суми боргу, процентів, комісійних і штрафних платежів) до надходжень від експорту товарів і послуг

Продовження табл. 15.13

Індикатор	Характеристика
14. Різниця між середньозваженою дохідністю ОВДП на первинному ринку та обліковою ставкою НБУ, середньозваженою дохідністю на міжбанківському кредитному ринку та ринку корпоративних облігацій	Ступінь узгодженості грошово-кредитної й боргової політик держави, особливо в умовах використання НБУ рефінансування як основного каналу реалізації грошово-кредитної політики
15. Відношення податкового боргу платників податків перед зведеним бюджетом до доходів зведеного бюджету	Рівень заборгованості платників податків
16. Прострочена заборгованість бюджету з відшкодування ПДВ, заробітної плати та соціальних виплат відносно ВВП	Стан платоспроможності зведеного бюджету
17. Відношення дефіциту(профіциту) Пенсійного фонду до ВВП	Ступінь розбалансованості Пенсійного фонду, котрий може впливати на стан як усієї фінансової системи, так і її окремих елементів
18. Рівень виконання плану за доходами Пенсійного фонду	Стан наповнення ресурсної бази Пенсійного фонду, ймовірний вплив на рівень його дефіциту
19. Рівень виконання плану за видатками Пенсійного фонду	Стан виконання зобов'язань Пенсійного фонду, можливий вплив на рівень його дефіциту та короткострокову грошову й цінову стабільність
20. Доходи та видатки Пенсійного фонду у відсотках ВВП	Роль Пенсійного фонду у фінансовій системі країни, рівень перерозподілу фінансових ресурсів через нього
21. Частка трансфертів із бюджету в доходах Пенсійного фонду	Стан Пенсійного фонду та ступінь його залежності від трансфертів із бюджету, а також покриття видатків за рахунок власних ресурсів
22. Борг Пенсійного фонду за залученими кредитами	Стійкість фінансового стану Пенсійного фонду
23. Борг підприємств, установ і організацій перед Пенсійним фондом	Стан бюджету Пенсійного фонду
24. Дефіцит (профіцит) інших державних соціальних цільових фондів відносно ВВП	Ступінь збалансованості інших державних соціальних цільових фондів, що може впливати на стан усієї фінансової системи та її окремих елементів
25. Рівень виконання плану за доходами інших державних соціальних цільових фондів	Стан наповнення ресурсної бази інших державних соціальних цільових фондів, можливий вплив на рівень їхнього дефіциту
26. Рівень виконання плану з видатків інших державних соціальних цільових фондів	Стан виконання річних зобов'язань інших державних соціальних цільових фондів, імовірний вплив на рівень їхнього дефіциту та короткострокову грошову й цінову стабільність

Закінчення табл. 15.13

Індикатор	Характеристика
27. Доходи та видатки інших державних соціальних цільових фондів у відсотках ВВП	Важливість інших державних соціальних цільових фондів у фінансовій системі, рівень перерозподілу фінансових ресурсів через інші державні соціальні цільові фонди
28. Частка трансфертів із бюджету в доходах інших державних соціальних цільових фондів	Ступінь залежності державних соціальних цільових фондів від трансфертів із бюджету та покриття видатків інших державних соціальних цільових фондів за рахунок власних коштів
29. Частка ОВДП, що перебувають у НБУ та в державних банках	Стійкість внутрішнього державного боргу
30. Частка державних закупівель у структурі державного бюджету	Рівень державних витрат і розподілу коштів через державний бюджет

Складено за: Обґрунтування методичних підходів до оцінки стійкості фінансової системи : інф.-аналіт. матеріали. Вип. 6 / С. В. Науменкова, Р. С. Лисенко, Д. С. Попов та ін. ; Національний банк України, Центр наук. досліджень. – К., 2006. – С. 80–84.

У науковій літературі функціональні й інституційні підходи до розвитку державних фінансів зазвичай розглядають у системній єдності. Однак функціональні аспекти є стійкішими та переглядаються дуже рідко, тоді як інституційні аспекти дуже динамічні й часто модифікуються та видозмінюються залежно від умов і особливостей соціально-економічного розвитку країни. Саме вони є головним об'єктом регулювання в процесі розроблення нових механізмів, що поєднують інструменти й методи забезпечення стійкості та поступального розвитку державних фінансів. Тому при обґрунтуванні нових інституційних механізмів стійкості державних фінансів інституційне регулювання має забезпечуватися на підставі врахування функціональних аспектів державних фінансів. При цьому чим складніша функціональна структура, тим досконалішими повинні бути відповідні інститути та механізми їхньої діяльності. Неузгодженість функціонального й інституційного регулювання спричиняє виникнення певних дисбалансів чи навіть суперечностей, які посилюють уразливість державних фінансів до внутрішніх і зовнішніх шоків та знижують їхню стійкість.

Упродовж останніх років у структурі фінансової системи України сталися істотні зміни, пов'язані з розвитком ринкових відносин, удосконаленням бюджетної системи та демократизацією всіх суспільних відносин, а ключовим завданням її розвитку стало забезпечення стійкості державних фінансів на засадах реформування економіки, насамперед шляхом покращання інституційних підходів.

Під інституційним механізмом забезпечення стійкості державних фінансів, на наш погляд, слід розуміти сукупність методів та інструментів, спрямованих на реалізацію системи норм, правил, заходів і стимулів щодо ефективного виконання ними основних функцій, а поняття "механізм" пропонуємо розглядати як сукупність дій органів державної влади щодо захисту від загроз і ризиків, а також забезпечення стійкості державних фінансів та сталого економічного розвитку шляхом беззаперечного виконання державними фінансами ключових функцій.

У науковій літературі з інституційної економіки основні проблеми інституційного забезпечення фінансової стійкості державних фінансів, характерні для багатьох країн, відображаються в процесі дослідження інституційного середовища та відомі як дилема інституційних змін Д. Норта[1], інституційні пастки та інституційні застереження, котрі на наш погляд, можна розглядати як основні напрями вдосконалення інституційного механізму функціонування державних фінансів.

На думку С. Ю. Колодія, інструментами інституційного регулювання економіки є система формальних і неформальних інститутів, що обмежують свободу дій економічних агентів. Тому в процесі використання інструментів інституційного регулювання формується система взаємопов'язаних інститутів, котра регламентує межі прийняття рішень усіма учасниками цього процесу та відповідні процедури, які необхідно провести з метою виконання визначених функцій. При цьому об'єкти інституційного регулювання автор розглядає як процеси та явища, що відбуваються в державі в межах національної моделі соціально-економічної системи, а суб'єкти – як сукупність органів державної влади й управління, наділених повноваженнями на розроблення та впровадження норм і правил, котрі регламентують відповідні соціально-економічні явища й процеси[2].

Унаслідок недосконалості механізмів державного регулювання виникають інституційні пастки, котрі можна розглядати як проблеми в системі функціонування державних фінансів, що стримують або негативно впливають на їхній стан та призводять до розбалансування джерел надходження фінансових ресурсів, напрямів бюджетних видатків і, в кінцевому підсумку, сприяють збільшенню дефіциту державного бюджету та обсягів внутрішнього й зовнішнього державного боргу.

С. Ю. Колодій виокремлює такі типи інституційних пасток (інституційних проблем), що негативно впливають на стійкість державних фінансів:

1. Соціальний популізм – популістські дії та необґрунтовані обіцянки політиків щодо підвищення рівня життя й соціальних стандартів, зниження податків тощо з метою підвищення своїх рейтингів, що може призвести до розбалансування державних фінансів, зростання інфляції та посилення економічної нестабільності.
2. Завищений рівень оподаткування – встановлення економічно не обґрунтованих ставок оподаткування без урахування об'єктивних умов ведення бізнесу та соціально-політичної ситуації в суспільстві, унаслідок чого знижується мотивація суб'єктів господарювання до розвитку бізнесу, звужується база оподаткування, розширюється сфера тіньової економіки, а бюджет не отримує необхідних доходів.
3. Істотні відмінності в режимах оподаткування – запровадження специфічних чи особливих режимів оподаткування, надання необґрунтованих податкових пільг, що знеохочує до розвитку окремих галузей чи видів діяльності.

---

[1] *Норт Д.* Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт ; пер. з англ. І. Дзюби. – К. : Основи, 2000. – 198 с.

[2] *Колодий С. Ю.* Институциональное регулирование формирования и использования финансовых ресурсов государства в посттрансформационной экономике : монография / С. Ю. Колодий. – Симферополь : ДиАйПи, 2011. – С. 47.

4. Відсутність єдиних підходів до оплати праці державних службовців і фахівців бюджетних установ, наслідком чого може бути завищення витрат державних коштів в окремих сферах та зниження стимулів до ефективної праці.
5. Недосконалість або викривлення механізмів організації державних закупівель товарів і послуг, що спричиняє корупцію, завищення цін і збільшення обсягів державних витрат, а також послаблення конкуренції на ринку.
6. Високий рівень централізації бюджетної системи, який знижує зацікавленість регіональних і місцевих органів влади у формуванні збалансованої ресурсної бази та реалізації ефективної фінансової політики держави загалом. Міжбюджетні трансферти повинні краще відігравати роль інструменту збалансування доходів і видатків загального фонду місцевих бюджетів.
7. Значну бюрократизацію процедур ухвалення рішень, що формує негативне інституційне середовище внаслідок:
   – зниження рівня економічних свобод та погіршення економічного клімату;
   – збільшення кількості норм і правил податкового, адміністративного, дозвільного, регуляторного, наглядового й фіскального характеру;
   – створення умов для порушення законодавства, ухилення від сплати податків, вчинення корупційних дій;
   – збільшення чисельності бюрократичного апарату та надання йому додаткових повноважень, підвищення витрат бюджету на його утримання тощо.
8. Політична рента як компенсація витрат, пов'язаних із фінансуванням політичних партій і рухів, які зацікавлені в перемозі фінансованої ними політичної сили та сподіваються одержати доходи в майбутньому внаслідок розподілу державних коштів чи від інших економічних преференцій.
9. Наявність груп зі спеціальними інтересами, котрі лобіюють фінансові інтереси окремих галузей, сфер діяльності, підприємств, осіб або груп людей на їхню користь[1].

Утім, динамічність процесів розвитку державних фінансів на сучасному етапі, характеру і структури соціально-економічних відносин призводить до виникнення нових проблем та інституційних пасток. Тому, розглядаючи питання розвитку інституційних механізмів забезпечення стійкості державних фінансів, на наш погляд, варто назвати ще декілька інституційних проблем, які загострилися впродовж останніх років:

- Створення додаткових органів регулювання фінансового сектору чи окремих державних фінансових інститутів із особливими функціями, котрі можуть успішно виконувати суб'єкти ринку. Сьогодні в Україні діє секторальна модель регулювання фінансового сектору на засадах функціонування трьох регуляторів (НБУ, НКЦПФР і Нацкомфінпослуг), яку у світовій практиці визнано неефективною й такою, що потребує реформування. У 2010–2013 рр. створено нові державні фінансові інститути: Земельний банк, чиї функції можуть виконувати діючі комерційні банки, а також санаційний банк, для

[1] *Колодий С. Ю.* Институциональное регулирование формирования и использования финансовых ресурсов государства в посттрансформационной экономике : монография / С. Ю. Колодий. – Симферополь : ДиАйПи, 2011. – С. 115–128.

виконання функцій котрого можуть бути створені відповідні приватні установи, наприклад, компанії з управління активами. Таке дублювання державними фінансовими установами функцій приватних установ є недоцільним та не сприяє ефективному використанню державних коштів.

- Пряме й опосередковане посилення ролі державного кредиту та стрімке зростання темпів внутрішньої й зовнішньої заборгованості. На думку П. Кругмана, в умовах нестабільного фінансового середовища для фінансування дефіциту бюджету та зовнішнього державного боргу держава отримує надзвичайно важливий інструмент інституційного регулювання – кредитний важіль (зокрема, шляхом розміщення ОВДП), використання якого не завжди допомагає збалансувати інтереси всіх суб'єктів ринку. Приміром, збільшення обсягів придбання ОВДП банками зменшує обсяги їхніх ресурсів, котрі можуть бути надані суб'єктам господарювання як кредити, унаслідок чого відбувається витіснення державними позиками внутрішніх інвестицій, що призводить до уповільнення темпів економічного зростання. Таким чином, перерозподіл ресурсів внутрішнього фінансового ринку на користь держави в перспективі може стримувати процес забезпечення стійкості державних фінансів. Тому, вважає П. Кругман, темпи економічного зростання повинні перевищувати темпи нарощування боргу. При цьому кредитний важіль має використовуватися на засадах реалізації принципу інституційної нейтральності боргової експансії держави[1].
- Відсутність методів, інструментів і механізмів запобігання системним ризикам та фінансовим кризам, а також необхідність посилення механізмів антикризового регулювання. Як вважає Дж. Сорос, ключовими завданнями у фінансовій сфері є: забезпечення стійкого розвитку, посилення регулювання фінансового сектору, вдосконалення аналізу та оцінки системних ризиків[2]. Для цього механізми забезпечення стійкості державних фінансів повинні бути зорієнтовані на використання нових підходів, що ґрунтуються на макропруденційному регулюванні, яке передбачає реалізацію комплексу превентивних заходів, спрямованих на мінімізацію системного ризику та забезпечення стійкості всієї фінансової системи.
- Брак надійних систем і механізмів захисту прав кредиторів та інвесторів, виконання рішень судів, судового провадження, позасудового (досудового) вирішення спорів тощо.

Отже, проведений аналіз інституційних пасток і проблем функціонування державних фінансів надає можливість визначити основні напрями та обґрунтувати підходи до розроблення нових і вдосконалення наявних інституційних механізмів забезпечення стійкості державних фінансів.

Останнім часом урядом і центральним банком було розроблено низку заходів, які сприяють посиленню ролі держави в управлінні стійкістю державних фінансів.

---

[1] *Кругман П.* Выход из кризиса есть! / П. Кругман ; пер. с англ. Ю. Гольдберга. – М. : Азбука Бизнес : Азбука-Аттикус, 2013. – С. 197, 198.

[2] *Soros G.* The New Paradigm for Financial Markets: The Credit Crisis of 2008 and What It Means / G. Soros. – N. Y. : Public Affairs, 2008. – P. 21–40.

Із метою подальшого реформування інституційного середовища, перегляду, оновлення й удосконалення інституційних механізмів забезпечення стійкості державних фінансів в Україні необхідна реалізація заходів за такими напрямами:

– проведення економічних реформ, удосконалення системи державного регулювання й управління, розроблення механізмів забезпечення реального дерегулювання економіки;
– упорядкування та узгодження законодавчої й нормативної бази щодо управління державними фінансами;
– бюджетна децентралізація та перерозподіл повноважень у сфері формування й використання державних коштів, чітке закріплення джерел доходів за місцевими бюджетами, зменшення частки міжбюджетних трансфертів та розроблення чітких механізмів визначення їхніх обсягів;
– спрощення системи й механізмів оподаткування;
– удосконалення законодавства щодо державних закупівель;
– зменшення обсягів і частки тіньової економіки;
– запровадження надійних механізмів захисту прав кредиторів та інвесторів;
– збільшення кадрового потенціалу державних фінансових органів, підвищення рівня підготовки фахівців та їхньої здатності сприймати інституційні зміни.

На нашу думку, в умовах кризи управління світовою валютно-фінансовою системою доцільно створити під егідою G20, Міжнародного валютного фонду та інших фінансових організацій дієві наднаціональні й міжнародні інститути, покликані розробити ефективні механізми забезпечення стабільного розвитку економіки, управління державними фінансами та їхньою стійкістю. Крім того, потрібно посилити роль державного регулювання й контролю. Як слушно зазначає В. Д. Міловідов, без сильної держави ринкові інститути перетворюються на хаотичний набір ворогуючих суб'єктів приватного егоїзму, що ускладнюють розвиток один одного. Слабкість ринку провокує слабкість держави, а слабкість держави позбавляє сили й сам ринок. У кінцевому підсумку, розвалюється й суспільство"[1].

Таким чином, актуальні проблеми в системі інституційного механізму забезпечення стійкості державних фінансів можна розв'язати шляхом проведення радикальних економічних реформ та розроблення надійних механізмів глобального регулювання сектору державних фінансів із дотриманням національних інтересів, убезпечення від системних ризиків на підставі всеосяжного механізму моніторингу та запобігання фінансовим кризам.

У межах інституційного середовища для забезпечення стійкості та підвищення ефективності використання державних фінансів потрібно, щоб їхня функціональна структура відповідала ступеневі розвитку економіки та використання виробничого потенціалу, а еволюція самого інституційного середовища передбачала можливість оновлення й удосконалення інституційних механізмів із метою поліпшення соціально-політичної ситуації.

---

[1] *Миловидов В. Д.* Либерализм и регулирование мирового финансового рынка / В. Д. Миловидов // МЭ и МО. – 2012. – № 9. – С. 20–30.

15.4. ФІСКАЛЬНІ ІНСТИТУТИ ТА ЇХНІЙ ВПЛИВ НА СТІЙКІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

У процесі глобалізаційно-інтеграційної активізації відкритості економічних і фінансових систем, становлення інститутів глобального управління актуальності набуває проблема розроблення ефективної національної фінансової політики, яка відповідатиме тривалим перспективам соціально-економічного розвитку України.

У зв'язку з цим зростають вимоги до монетарної й фіскальної політик, зокрема до їхньої обґрунтованості та ефективності. Як показує досвід, заходи цих політик не завжди ефективні у забезпеченні зниження державного боргу, інфляції, а також стійкого розвитку національної економіки.

У розвинутих країнах первинною реакцією на зростання боргу було запровадження фіскальних правил на заміну дискреційній фіскальній політиці, однією з характеристик якої була описана надмірна схильність до дефіциту бюджету. Ці правила полягають у законодавчому обмеженні дефіциту бюджету та державного боргу, структурної складової дефіциту, упровадженні норм щодо збалансування бюджету протягом економічного циклу тощо. Крім того, фіскальні правила зазвичай передбачають умови, за котрих можливі відхилення від встановлених обмежень, та допустимий розмір таких відхилень. Фіскальні правила також виявилися неефективними, оскільки більшість країн не змогла їх дотримуватися в періоди кризових явищ, "коли поставала необхідність стимулювання сукупного попиту за рахунок державних витрат, які левовою часткою підтримувалися державними запозиченнями"[1].

Слід зазначити, що фіскальні правила мають національні особливості. Зокрема, країни – члени ЄС розробили власні програми фіскальної консолідації з чіткими межами розміру боргу й дефіциту. Згідно з Маастрихтським договором, для країн ЄС встановлено два основних критерії щодо державних фінансів: державний борг не повинен перевищувати 60 % ВВП, а бюджетний дефіцит – 3 % ВВП. Водночас сукупний зовнішній борг України на кінець 2013 р. сягнув 140 млрд дол. США, або близько 80 % ВВП, у тому числі короткостроковий – 65 млрд дол., що більш ніж у 4 рази перевищує золотовалютний запас держави. Дефіцит державного бюджету у 2013 р. дорівнював 65 млрд грн, а з урахуванням усіх зобов'язань уряду – понад 80 млрд грн (5,5 % ВВП)[2].

Причинами кризового стану вітчизняної економіки та державних фінансів стали внутрішні й зовнішні шоки, розпад збанкрутілої системи державного управління, невідповідність економічної й соціальної політик, реалізовуваних останніми роками, реальним викликам і загрозам. Ще одна причина нинішньої кризи криється в побудові державного бюджету 2013 р. на завищеному макроекономічному прогнозі: фактичний номінальний ВВП у 2013 р. (1454,9 млрд грн) був на 121,1 млрд грн

---

[1] *Калитчук В.* Незалежні фіскальні інституції / В. Калитчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://sites.google.com/site/debtrm/golovna/45.

[2] Програма діяльності Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-14.

меншим за прогнозований (1576 млрд грн)[1]. Окрім того, національна економіка розвивається стрибками – від 4,1 % приросту реального ВВП у 2010 р. та 5,4 % у 2011 р. до 0,2 і 0 % у 2012 та 2013 рр. відповідно.

Нарощування державних зобов'язань при проведенні антициклічної фіскальної експансії саме під час недавньої світової економічної рецесії спричинило розгортання кризи суверенних боргів у більшості розвинутих країн, а також у деяких країнах із ринками, які формуються. Україна також не є винятком. Особливе занепокоєння викликає те, що поточні великі бюджетні дефіцити та державна заборгованість з'явилися за наявності й без того значних зобов'язань (наразі державний борг у світі є безпрецедентно високим для мирного часу[2], що тільки ускладнює ситуацію, особливо перед періодом посилення демографічного тиску на державні фінанси[3].

Стрімке зростання обсягів державного боргу у світі протягом останніх кількох десятиліть пояснюється надмірною схильністю урядів до дефіцитного фінансування бюджету. Науковці називають декілька причин такого явища:

– нерозуміння політиками довгострокових наслідків збільшення боргового навантаження на тлі порівняно короткого терміну їх перебування при владі; незначний внесок науки у процес проведення фіскальної політики (відсутність відповідних досліджень або небажання політиків брати до уваги висновки науковців), а також безпідставний оптимізм щодо економічного зростання та недооцінення можливих кризових явищ у майбутньому;
– дії політиків, спрямовані на задоволення власних інтересів і амбіцій (наприклад, фінансування дорогих проектів, які мають низьку цінність для суспільства або націлені на задоволення потреб певної групи суспільства), а також бажання сподобатися виборцям шляхом фінансування суспільних благ якнайповнішою мірою за умов обмеженості наявних ресурсів; однією з передумов зазначених дій є непрозорість бюджетної політики та недостатнє розуміння виборцями економічних процесів у країні;
– безвідповідальна недалекоглядність: нарощування боргу сьогодні може спричинити проблеми в майбутньому, коли при владі будуть інші політичні партії й персони, а розплачуватися за зобов'язаннями доведеться прийдешнім поколінням;
– часова невідповідність: політика, оптимальна в певний період, після досягнення позитивних результатів припиняє проводитися, що має негативні наслідки. Прикладом є обмеження державних витрат для утримання низького рівня інфляції, а з часом, коли інфляція залишається низькою, – перехід до фіскальної експансії, спрямованої на стимулювання зайнятості та сукупного попиту, що може спричинити зростання споживчих цін;

---

[1] Національні рахунки України за 2012 рік : стат. зб. / за ред. І. М. Нікітіної. – К. : Держстат України, 2014. – 151 с.

[2] *Debrun X.* Democratic accountability, deficit bias and independent fiscal agencies / X. Debrun // IMF Working Paper. – 2011. – WP/11/173. – 15 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11173.pdf.

[3] Ibid.

– так звана проблема спільного фонду, коли за сплачувані суспільством податки фінансуються видатки, спрямовані на задоволення інтересів певної групи осіб, яка їх лобіює, без урахування потреб інших груп і наслідків такої політики в майбутньому[1]. Невиваженість фіскальної політики може бути також пов'язана з асиметрією інформації, коли політики не можуть правильно зрозуміти економічні уподобання виборців і суспільства, а виборці не повністю сприймають декларовані програми економічної політики[2].

У зв'язку із зазначеним розвинуті країни розпочали пошуки нових способів розв'язання проблем із дефіцитом бюджету та державним боргом, одним із яких є створення незалежних фіскальних інститутів (НФІ). Фіскальні інститути – це фінансовані, не залежні від держави органи, що мають повноваження виконавчої чи законодавчої влади й забезпечують безпартійний контроль і аналіз та/або консультування з питань фіскальної політики та її виконання. Ключовими моментами цього визначення є два поняття: НФІ виконують наглядові функції; вони покликані давати оцінку проекту до його введення в дію (на відміну від установ державного аудиту, які оцінюють проект після початку його експлуатації). Місією НФІ є забезпечення проведення державою оптимальної для суспільства фіскальної політики або сприяння такій політиці.

На відміну від фіскальних правил, які можуть бути розроблені оперативно, створення НФІ потребує більше часу для приведення їх у повну функціональну готовність. По-перше, завдання, поставлені перед цими органами, зазвичай потребують конкретних технічних і методологічних навичок, котрих деяким країнам може бракувати, особливо новим невеликим державам – членам ЄС. У таких випадках постановці завдань для нового інституту має передувати технічна експертиза, щоб вирішити, чи можуть технічні завдання бути ефективно делеговані. По-друге, НФІ покликані поліпшити тривалий процес навчання на власному досвіді, й потрібен час для створення відповідної репутації, яка є істотним активом для таких інститутів.

Залежно від основних завдань НФІ окремі вчені-економісти поділяють їх на два основних типи. До першого типу (independent fiscal authorities, IFAs) відносять інститути, котрим делеговано прийняття рішень стосовно фіскальної політики та які є абсолютно незалежними від уряду (за аналогією до центрального банку, що відповідає за монетарну політику). На думку деяких науковців, такий незалежний фіскальний орган може цілком замінити фіскальні правила[3]. Інститути другого

[1] *Calmfors L.* The role of independent fiscal policy institutions / L. Calmfors // Institute for International Economic Studies. Seminar Paper. – 2011. – № 767. – 35 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:388833/FULLTEXT02.

[2] *Debrun X.* Democratic accountability, deficit bias and independent fiscal agencies / X. Debrun // IMF Working Paper. – 2011. – WP/11/173. – 15 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11173.pdf.

[3] Fiscal Councils [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.economics.ox.ac.uk/members/simon.wren-lewis/fc/fiscal_councils.htm; *Calmfors L.* The role of independent fiscal policy institutions / L. Calmfors // Institute for International Economic Studies. Seminar

типу (fiscal councils, FCs) не реалізують фіскальної політики, але також є незалежними та здійснюють моніторингові, дорадчі, оціночні, аналітичні й прогностичні функції[1]; такі інститути покликані посилити дію фіскальних правил і відіграють наглядову роль у дотриманні фіскальної дисципліни.

За визначенням ОЕСР, фіскальні інститути – це фінансовані державою юридичні особи, укомплектовані невиборними професіоналами, котрі забезпечують неупереджений нагляд за бюджетно-податковою сферою та/або здійснюють консультування й розробляють пропозиції щодо ключових аспектів фіскальної політики[2].

Єврокомісія визначає фіскальний інститут як незалежний державний орган, інший, ніж центральний банк, уряд чи парламент, котрий складає макроекономічні прогнози для бюджету, проводить моніторинг дотримання фіскальної дисципліни, аналіз і оцінювання фіскальної політики та надає рекомендації щодо її реалізації. Він фінансується за рахунок державного бюджету або ресурсів центрального банку та діє незалежно від інших державних органів[3].

Загалом завдання НФІ в різних країнах неоднакові, проте є й спільні для всіх, зокрема:

– складання об'єктивного прогнозу основних макроекономічних показників, на основі чого розроблятиметься бюджет на наступний період (періоди); делегування урядом цієї функції незалежній інституції допомагає уникнути формування бюджету на підставі нереалістичних прогнозних показників (уряд зазвичай схильний до формування надто оптимістичного прогнозу для створення ілюзій про те, що економічна політика є ефективнішою, ніж насправді);
– передбачення наслідків реалізації різних ініціатив і проектів уряду для бюджету й економіки;
– попередній висновок щодо досягнення декларованою фіскальною політикою встановлених цільових фіскальних показників (державний борг, дефіцит, доходи й видатки бюджету тощо), а також дотримання затверджених у країні фіскальних правил і обмежень за нинішніх економічних умов;
– завершальна оцінка ступеня досягнення фіскальною політикою, що проводилася, встановлених цільових фіскальних показників, а також дотримання фіскальних правил;

Paper. – 2011. – № 767. – 35 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:388833/FULLTEXT02.

[1] *Naert F.* Credibility of fiscal policies and independent fiscal bodies / F. Naert [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://biblio.ugent.be/input/download?func=downloadFile&fileOId=1086234.

[2] Draft Principles for Independent Fiscal Institutions / 33rd OECD Senior Budget Officials Meeting (Reykjavik, 7–8 June 2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd.org/gov/budgeting/D2-AM%20-%20SBO%20Hand-Out%201%20-%20Draft%20OECD%20Principles%20for%20IFI.pdf.

[3] Fiscal rules, independent institutions and medium-term budgetary frameworks // European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/1-a5a_analysis_en.pdf. – Title from the screen.

– аналіз довгострокової стійкості фіскальної політики, боргової стійкості;

– надання нормативних рекомендацій і пропозицій щодо фіскальної політики[1].

Незалежні фіскальні інститути можуть оцінювати не тільки фіскальну політику уряду, а й пропозиції щодо її проведення політичної опозиції, а також передвиборчі програми різних політичних сил у частині, яка стосується фіскальної політики, та оприлюднювати такі незалежні оцінки.

Відтак, надано опис завдань НФІ другого типу, тобто таких, на які не покладено функції з ухвалення рішень стосовно фіскальної політики. Пропонується, щоб НФІ першого типу (котрим делеговано прийняття відповідних рішень незалежно від уряду й парламенту) виконували такі самі завдання, що й другого типу. Однак їхнім головним завданням має бути встановлення обмежень щодо сальдо бюджету, його структурної й циклічної складових, державного боргу та державних запозичень у певному періоді, а також визначення обсягу доходів і видатків бюджету в майбутньому бюджетному періоді. Уряд і парламент, у свою чергу, формують статті доходів і видатків бюджету в межах показників, установлених незалежним фіскальним інститутом[2].

Усі завдання НФІ другого типу належать до сфери позитивної економічної теорії, а головне завдання НФІ першого типу є елементом нормативної економіки. Оскільки на практиці нормативна економіка проявляється в рішеннях держави щодо економічної політики, то й завдання зі встановлення розміру дефіциту, боргу, доходів і видатків бюджету зазвичай не ставиться перед НФІ. Політики не зацікавлені в делегуванні свого права на прийняття рішень щодо фіскальної політики незалежному інституту, адже вони будуть обмежені у власних діях. Відповідно, на практиці фіскальний інститут першого типу в жодній країні поки що не створений, натомість діють інститути другого типу, які проводять оцінювання й аналіз щодо дотримання цільових показників і обмежень, встановлюваних владою, а також оцінювання цих показників, але не визначають їх самостійно. Тобто виконується основна місія – сприяння оптимальності фіскальної політики.

Вплив НФІ на фіскальну політику є не прямим (коли рішення стосовно фіскальної політики не приймаються безпосередньо фіскальними інститутами), а опосередкованим, оскільки такі інститути мають тільки дорадчо-наглядову природу. Механізм такого впливу зводиться до того, що незалежні й об'єктивні оцінки та рекомендації щодо фіскальної політики через публічність стимулюють політиків дотримуватися їх та запобігають лобіюванню власних інтересів або інтересів окремих груп суспільства. Ступінь впливу на фіскальну політику залежить від авторитету й репутації НФІ в суспільстві та серед політиків, які здобуваються з часом

---

[1] *Calmfors L.* Fiscal policy coordination in Europe : Note / L. Calmfors // ECON. – 2010. – Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://people.su.se/calmf/FiscPolCoordEurope FINAL.pdf; *Calmfors L.* The role of independent fiscal policy institutions / L. Calmfors // Institute for International Economic Studies. Seminar Paper. – 2011. – № 767. – 35 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:388833/FULLTEXT02.

[2] *Naert F.* Credibility of fiscal policies and independent fiscal bodies / F. Naert [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://biblio.ugent.be/input/download?func=downloadFile&fileOId=1086234.

завдяки наданню неупереджених рекомендацій, котрі засвідчили правильність у минулому. Основою такого впливу є:

– економічно обґрунтовані прогнози, оцінки й рекомендації (дають змогу запобігти надмірній оптимістичності уряду, недооцінюванню ним майбутнього боргового навантаження та ймовірних негативних процесів у економіці);
– забезпечення прозорості фіскальної політики (поліпшення поінформованості громадян щодо такої політики та її наслідків, забезпечення підзвітності політиків перед суспільством);
– незалежність від будь-яких політичних сил;
– неупередженість і об'єктивність оцінок та рекомендацій тощо.

Фіскальні інститути повинні бути насамперед незалежними від уряду та парламенту, чого можна досягти шляхом:

1) встановлення їхнього офіційного статусу на законодавчому рівні;
2) специфічної процедури формування НФІ (призначення його членів);
3) дотримання особливих принципів їх фінансування;
4) чіткого окреслення функцій із запровадженням вимоги періодичності їх виконання або умови, коли їх треба виконувати;
5) відкриття урядом доступу до інформації щодо бюджетних показників у будь-який час і на кожному етапі бюджетного процесу;
6) заборони впливу на НФІ з боку державних органів (у частині формування продуктів інститутів, припинення їхнього фінансування тощо).

Зазначене допоможе НФІ впливати на фіскальну політику, забезпечить доступ до бюджетного процесу, стимулюватиме науковців до постійної й відповідальнішої участі у формуванні економічної політики[1].

Термін функціонування НФІ має бути тривалішим, ніж перебування на посаді політиків. Склад НФІ слід формувати за квотами від різних політичних інститутів (президента, уряду, парламенту, центрального банку), переважно з науковців, чия кар'єра не залежить від держави. Крім того, до НФІ можуть входити колишні політики, які більше не беруть участі в політичному процесі, аналітики фінансового сектору економіки. Чисельність штату НФІ варіюється залежно від обсягу їхніх завдань: 5–8 осіб, якщо інститут проводить суто аналіз і оцінювання бюджетних показників; 100–200 осіб, якщо здійснює аналіз усіх макроекономічних процесів у країні та світі, котрі можуть вплинути на фіскальну стійкість держави.

Фінансування НФІ слід здійснювати за рахунок державних коштів. Водночас, оскільки бюджет зазвичай приймається щороку, є ризик припинення фінансування політичними силами, котрі ухвалюють бюджет. У зв'язку з цим доцільно на законодавчому рівні запровадити принципи фінансування, підходи до визначення його обсягу в бюджеті на кожен рік, наприклад у вигляді певної частки ВВП чи доходів бюджету, або встановлення номінального обсягу з вимогою щорічної індексації до споживчих цін. Іншим підходом є закріплення законодавчої норми про те, що НФІ фінансується за рахунок фондів центрального банку.

Існують також контраргументи щодо запровадження НФІ.

---

[1] *Calmfors L.* The role of independent fiscal policy institutions / L. Calmfors // Institute for International Economic Studies. Seminar Paper. – 2011. – № 767. – 35 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:388833/FULLTEXT02.

Зокрема, за словами окремих учених, немає жодного глибокого теоретичного обґрунтування доцільності створення таких інститутів і принципів функціонування, що забезпечуватимуть очікуваний ефект[1]. Водночас на практиці потребує аналізу та належного оцінювання ефективність діяльності НФІ, що не є вкрай важким завданням. Ще одним контраргументом є відсутність у політичних і наукових колах консенсусу щодо завдань і функцій НФІ. Крім того, політики не зацікавлені в таких інститутах, адже вони можуть обмежити їхню діяльність у частині як амбіцій щодо реалізації декларованої ними політики, так і задоволення своїх інтересів.

Як зазначалося, низка країн створила НФІ. У деяких країнах вони діють ще із середини або з останньої чверті XX ст. (Данія, Нідерланди, США), в інших тільки-но з'явилися, що пов'язано з кризою суверенної заборгованості. Незалежні фіскальні інститути відрізняються від інших консультативних органів, оскільки виконують функцію спеціального контролю, не входять до складу законодавчих органів, є постійною юридичною особою та мають широку сферу діяльності[2].

У країнах Єврозони точиться дискусія про створення спільної фіскальної ради, яка наглядатиме за дотриманням фіскальної дисципліни всіма країнами – членами ЄС, а також координуватиме роботу фіскальних рад у кожній із них.

НФІ помітно різняться за рівнем і типом незалежності, домовленостями між керівництвом та штатною чисельністю, бюджетом, широтою повноважень і функцій. Попри це, на підставі досвіду їх функціонування можна виокремити декілька основних принципів, котрі в зарубіжній літературі згруповані за сімома основними категоріями:

1) місцевих особливостей;
2) незалежності й позапартійності;
3) повноважень;
4) ресурсності;
5) взаємодії із законодавчою владою;
6) доступу до інформації;
7) прозорості, зв'язку та оцінки.

Принцип місцевих особливостей. Для досягнення ефективності НФІ потребує серйозної національної відповідальності, цілеспрямованості та консенсусу щодо всього політичного спектра. Тоді як країна прагне створити НФІ, вивчаючи їхні наявні моделі та досвід інших країн, не варто забувати про індивідуальність фіскальних проблем для кожної держави. Дублювання інституту не надасть користі для країни, котра його запозичила, адже скрізь є фіскальні негаразди. Регіональні чи міжнародні органи можуть забезпечувати цінну підтримку й захист, але НФІ не повинні запроваджуватися відповідно до зовнішнього зобов'язання держави перед країною-партнером. Місцеві потреби й інституційне середовище визначають роль і структуру фіскальних інститутів. Їхні основні характеристики, у тому числі кон-

[1] *Debrun X.* Democratic accountability, deficit bias and independent fiscal agencies / X. Debrun // IMF Working Paper. – 2011. – WP/11/173. – 15 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11173.pdf.

[2] *Calmfors L.* The role of independent fiscal policy institutions / L. Calmfors // Institute for International Economic Studies. Seminar Paper. – 2011. – № 767. – 35 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:388833/FULLTEXT02.

кретний захист, мають узгоджуватися з нормативно-правовою базою, політичною системою та культурою країни. Функції НФІ повинні передбачатися бюджетною системою й конкретними питаннями, які необхідно вирішувати.

Принцип незалежності й позапартійності. Позапартійність і незалежність є передумовами успішного функціонування фіскального інституту. Позапартійний орган не подає результати проведеного аналізу у політичному контексті та завжди прагне продемонструвати об'єктивність і високу професійну майстерність, що схиляє фіскальні інститути до звільнення від будь-яких нормативних, директивних обов'язків. Керівництво НФІ обирається на підставі заслуг і технічної компетенції членів, котрі не повинні мати політичної належності. Кваліфікації характеризуються чіткістю, включають професійну репутацію й відповідний урядовий або науковий досвід. Це охоплює, зокрема, перевірену компетентність в економіці, державних фінансах та бюджетному процесі.

Терміни перебування на посаді, число членів керівництва НФІ слід чітко визначити в законодавстві. Керівник установи має працювати повний робочий день. Посада керівника органу повинна бути оплачуваною. Жорсткі стандарти, особливо для установ, члени рад яких зайняті неповний робочий день, потрібно застосовувати однаково до зайнятих у державному чи приватному секторі. Відповідальні члени НФІ мають цілковиту свободу у прийнятті та звільненні співробітників згідно з місцевим трудовим законодавством. Персонал обирається на підставі відкритого конкурсу, основаного на заслугах і технічній компетентності, оминаючи політичну належність. Умови праці варто узгодити з цивільним законодавством. Для подальшого посилення незалежності офіси НФІ повинні бути фізично відокремлені від офісів органів виконавчої й законодавчої влади.

Принцип повноважень. Повноваження НФІ мають чітко визначатися в законодавстві, у тому числі типи звітів і досліджень, котрі вони повинні проводити. Фіскальним інститутам треба надати можливості для створення звітів та проведення аналізу за власною ініціативою, а також автономію у визначенні власної програми роботи в межах повноважень. Чіткі посилання на бюджетний процес повинні встановлюватися в рамках повноважень. Типові завдання, виконувані такими інститутами, можуть містити (але не обмежуються цим) економічні й податкові прогнози; базові прогнози (за умови змін у політиці); аналіз виконання бюджету; контроль дотримання фіскальних правил або офіційних цілей і завдань; оцінювання основних законодавчих пропозицій, а також проведення аналітичних досліджень з обраної тематики.

Принцип ресурсності. Ресурси, надані таким органам, повинні бути співрозмірні з їхніми повноваженнями, для того щоб вони могли виконувати свої функції належним чином (ресурси для оплати праці співробітників і, за потреби, членів ради). Асигнування для таких органів мають надходити й використовуватися так само, як і до бюджетів інших незалежних органів (приміром, аудиторських фірм) із метою забезпечення їхньої незалежності. Багаторічні бюджети можуть сприяти подальшому зміцненню незалежності НФІ та забезпечувати їхній додатковий захист від політичного тиску.

Принцип взаємодії із законодавчою владою. Законодавчі органи виконують найважливіші функції звітності в бюджетному процесі країни. Незалежно від підпорядкованості фіскального інституту потрібно створити механізми для заохочення від-

повідної підзвітності законодавчому органу. Вони можуть містити всі звіти, подані до парламенту для контролю, переважно через бюджетний комітет законодавчого органу (або його еквівалент); парламентський розгляд бюджету НФІ. Роль фіскального інституту щодо парламентського бюджетного комітету, інших комітетів та окремих членів у плані запитів для проведення досліджень слід чітко визначити законодавством. Здебільшого НФІ розглядають запити від комітетів і підкомітетів, а не окремих членів чи політичних партій. Зазначене особливо справедливе для фіскальних інститутів, створених у межах юрисдикції органів законодавчої влади.

Принцип доступу до інформації. Між урядом та НФІ нерідко спостерігається асиметрія інформації, незалежно від забезпеченості інститутів ресурсами. Тому доцільно закріпити обов'язок гарантувати НФІ повний доступ до всієї відповідної інформації законодавства – своєчасно та на безоплатній основі. Забезпечення такого доступу особливо важливе в країнах із традиційно високим ступенем непрозорості в державних розрахунках і офіційних прогнозах. Будь-які обмеження на доступ до урядової інформації також мають чітко визначатися в законодавстві. Належні заходи можуть бути введені в дію як захист приватного життя (наприклад, конфіденційність платника податків) і таємна інформація у сфері національної безпеки та оборони.

Принцип прозорості, зв'язку та оцінювання. Оскільки прозорість державних фінансів є однією з ключових цілей фіскальних інститутів, на них покладено спеціальний обов'язок діяти максимально прозоро. Цілковита прозорість діяльності забезпечує найбільший захист їхньої незалежності та допомагає їм завоювати довіру з боку громадськості. НФІ повинні від самого початку розробити ефективні канали комунікації, особливо із засобами масової інформації, громадянським суспільством та іншими зацікавленими сторонами. З огляду на те, що вплив НФІ на формування фіскальної політики є переконуючим (а не примусовим, шляхом застосування правових санкцій чи інших каральних заходів), висвітлення у ЗМІ їхньої роботи дає можливість інформувати округи, які потім можуть чинити своєчасний тиск на уряд, щоб він поводився відкрито й відповідально щодо фіскальних питань. Звіти та дослідження НФІ (включаючи повний звіт вихідних даних і методологій) мають бути опубліковані та забезпечувати вільний доступ усім зацікавленим. Дати виходу основних доповідей і проведених досліджень потрібно офіційно визначати, особливо для того, щоб координувати їх із виданням відповідних державних звітів і досліджень. НФІ не повинні випереджати звіти уряду. Вони мають розробити механізм зовнішнього оцінювання роботи, котру виконуватимуть місцеві або міжнародні експерти. Таке оцінювання може набувати різних форм: огляд окремих частин роботи; щорічне оцінювання якості досліджень; діяльність постійної консультативної групи чи ради; експертне оцінювання НФІ тощо.

В Україні доцільно створити незалежний фіскальний інститут для підвищення стійкості державних фінансів та забезпечення конкурентоспроможності нашої держави у світовому господарському просторі. Слід зважати на те, що фактичне створення такого органу залежить від внутрішніх інституційних характеристик і переваг. Утім, наявний досвід дає деякі корисні рекомендації для проектування такого інституту, які заслуговують на особливу увагу.

По-перше, щодо повноважень. Вони мають бути чіткими, визначати завдання, покладені на інститут і сферу його діяльності, та ґрунтуватися на правовій базі. У зв'язку з цим доречні такі зауваження:

1) повноваження повинні забезпечити виконання завдань, покладених на інститут, не зрідка, а на регулярних засадах; прогнози, завдання й оцінки моніторингу мають бути всебічними та не обмежуватися частковими аспектами;
2) якщо повноваження передбачають надання прогнозів та/або завдань моніторингу, інституту слід надати доступ до внутрішньої інформації в національному статистичному управлінні, міністерствах та інших урядових органах;
3) якщо на інститут покладено обов'язок забезпечувати досягнення фіскальних цілей і правил, то сфера його діяльності може охоплювати також зв'язки із судовими органами, але це необхідно однозначно закріпити в повноваженнях інституту, покладаючись на підтримку правових положень.

По-друге, стосовно функціональної незалежності. Значна автономія та функціональна незалежність відносно фіскальних органів влади є важливими передумовами захисту інституту від небажаних політичних втручань.

По-третє, щодо участі в бюджетному процесі. Участь інституту в такому процесі є найважливішим фактором, що визначає його вплив на проведення фіскальної політики. Домовленості в деяких країнах ЄС довели ефективність стосовно передачі політичних повідомлень, наданих незалежним органам. До них належать, наприклад, регулярні слухання в парламенті у ході підготовки бюджету, консультації уряду під час бюджетного процесу або зобов'язання фіскальних органів, щоб обґрунтувати відхилення від прогнозів чи рекомендацій, опублікованих інститутом. Делегування макроекономічних прогнозів для підготовки бюджету є прикладом сильної залежності в бюджетному процесі. Практика показала, що незалежні прогнози дали змогу розробити реалістичніші макроекономічні сценарії, котрі використовуються для ухвалення політичних рішень.

Світовий досвід створення й функціонування НФІ може бути корисним для України. Постала необхідність створення в нашій державі НФІ, зокрема Фіскального бюро, яке проводитиме поглиблений аналіз стану й напрямів розвитку фіскальної політики, та Агентства з управління державним боргом, що контролюватиме реєстр державного боргу, аналізуватиме його структуру та розроблятиме напрями вдосконалення політики державного боргу та державного кредиту. За основу доцільно взяти головні принципи функціонування НФІ[1], з огляду на зарубіжний досвід та особливості вітчизняного інституціонального середовища. Діяльність майбутніх НФІ потрібно спрямувати на сприяння стійкості державних фінансів, їхній публічності й прозорості, аналіз і прогнозування ключових бюджетних показників із метою збалансування державного бюджету та прийняття ефективних політичних рішень у сфері фінансового господарства.

[1] *Trapp L., von.* The Draft Principles for Independent Fiscal Institutions / L. von Trapp // OECD. – P., 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd.org/governance/budgeting/49777912.pdf.

15.5. ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАЛУЧЕННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ПРЯМИХ ІНОЗЕМНИХ ІНВЕСТИЦІЙ У ЕКОНОМІЦІ УКРАЇНИ

Останніми роками фінансові системи країн світу перебувають під впливом тенденцій, спричинених глобалізаційними процесами, змінами інституціональної структури фінансового сектору, наявністю у країн достатнього капіталу та його вільного переміщення. За цих умов фінансова глобалізація трансформує фінансові системи та зумовлює нові тенденції розвитку світової економіки загалом і прямого іноземного інвестування зокрема.

Прямі іноземні інвестиції (ПІІ) відіграють важливу роль у процесі стійкого й збалансованого економічного розвитку багатьох країн, особливо тих, що розвиваються, та країн із перехідною економікою, до яких належить і Україна. У зв'язку з цим серед країн відбувається диверсифікація форм, методів та напрямів міжнародної конкуренції, в якій перевагу здобувають держави, чиї уряди вживають активніших заходів зі створення сприятливого інвестиційного клімату, застосовують ефективні механізми прямого іноземного інвестування, а також сформували систему стабільних і дієвих формальних і неформальних інститутів для ефективного залучення й використання ПІІ.

Соціально-економічні наслідки фінансової глобалізації для світового господарства, а також для кожної окремо взятої країни значною, а можливо, й вирішальною, мірою залежать від інституціональних змін, середовища, механізму. Тому на сучасному етапі розвитку світового господарства зростає потреба в дослідженні інституціонального механізму, який сприятиме залученню достатніх обсягів ПІІ в Україну та їх раціональному використанню.

Західні вчені аналізують зв'язок інституціоналізму та ПІІ, а саме: А. Бевен, С. Естрін, К. Мейєр[1], А. Бенассі-Квере, М. Купе, Т. Майєр[2], Ф. Колер[3], М. Холмс, Т. Міллер, М. Хітт, М. П. Салмадор[4], Д. Венґ, Ф. Гу, Д. Тсе[5], Дж. Френсіс[6], Н. Мак Клод, С. К. Кембхекер[7] та ін.

---

[1] *Bevan A.* Foreign investment location and institutional development in transition economies / A. Bevan, S. Estrin, K. Meyer // International Business Review. – 2004. – № 13. – P. 43–64.

[2] *Bénassy-Quéré A.* Institutional Determinants of Foreign Direct Investment/ A. Bénassy-Quéré, M. Coupet, T. Mayer // The World Economy. – 2007. – Vol. 30, iss. 5. – P. 764–782.

[3] *Kohler P.* Foreign direct investment in countries with weak institutions / P. Kohler // European Centre for International Political Economy. – 2010. – Mar. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ecipe.org/media/publication_pdfs/Kohler_foreign_direct_investment032010.pdf.

[4] The Interrelationships among Informal Institutions, Formal Institutions, and Inward Foreign Direct Investment / M. Holmes, T. Miller, M. Hitt, M. Salmador // Journal of Management. – 2011. – 15 March [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://jom.sagepub.com/content/early/2011/03/12/0149206310393503.

[5] When does FDI matter? The roles of local institutions and ethnic origins of FDI / D. T. Wang, F. F. Gu, D. K. Tse, C. K. Yim // International Business Review. – 2013. – № 22. – P. 450–465.

[6] *Francis J.* An Institutional Perspective on Foreign Direct Investment / J. Francis, C. Zheng, A. Mukherji // Management International Review. – 2009. – Vol. 49, iss. 5. – P. 565–583 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://link.springer.com/article/10.1007/s11575-009-0011-x.

[7] *McCloud N.* Institutions, foreign direct investment and growth: a hierarchical Bayesian approach / N. McCloud, S. C. Kumbhakar // Journal of the Royal Statistical Society. – 2012. – Vol. 175, part 1. – P. 83–105.

Утім, системним дослідженням природи, складових та особливостей власне інституціонального механізму залучення й використання ПІІ, а також інституційних чинників, які впливають на обсяги та напрями інвестиційних потоків в Україні, приділено недостатню увагу.

В останні десятиліття саме окреслені питання зумовлюють підвищений теоретичний і практичний інтерес, спричинений насамперед ключовим значенням понять "інститут", "інституційна система", "інституційне середовище" для економічних та інших суспільних наук, практики соціально-економічного реформування. Такий підхід характерний насамперед для вітчизняних і зарубіжних розробників концепцій системної трансформації економіки з позицій інституціоналізму та еволюційної економічної теорії. "Спосіб, яким спеціалісти в галузі суспільних наук вивчають функціонування інституційної системи та її еволюцію, – підкреслює професор Г. Бортіс, – має вирішальний вплив на вибір підходу до вивчення економічних явищ"[1]. Кожен напрям сучасної економічної науки вивчає цю систему в різний спосіб. Згідно з неокласичними уявленнями, неекономічні інституції впливають на економічні явища й процеси лише опосередковано – через природні інституції, наприклад ринок, коли внаслідок цього впливу змінюється положення кривих попиту та пропозиції. У гетеродоксальних економічних теоріях (інституціоналізму, посткейнсіанства та ін.) постулюється безпосередній зв'язок між інституціями (соціально-економічною й політичною системами загалом) і економічними явищами.

З інституційного погляду, відмінні риси постіндустріальної економіки повинні проявитися в зміні цінностей і норм поведінки суб'єктів господарювання, індивідуальних стратегій їхньої економічної поведінки в різних сферах (у виробництві, трудових відносинах, відносинах власності, споживання тощо), а також у зміні правил, котрі регулюють ці дії (формальних і неформальних інститутів). Загальнопоширене уявлення про те, що це цінності, норми й інститути, які забезпечують суб'єктові господарювання вільну контрактацію, мобільність і можливість обирати з-поміж країн найсприятливіші умови для своєї діяльності. Подібний ідеал ефективних інститутів видається важко досяжним навіть для розвинутих країн, котрі останнім часом навіть посилюють бар'єри на шляху вільного руху капіталів із метою захисту національних інтересів.

На думку окремих учених, сприятливе інституційне середовище є обов'язковою умовою успішного залучення ПІІ, забезпечує зниження додаткових (трансакційних) витрат інвестора, пов'язаних із веденням підприємницької діяльності в країні-реципієнті. Такі витрати можуть виникати за бюрократичних і судових бар'єрів, обмежень на ринку праці, політичної й макроекономічної нестабільності, низького рівня захисту прав власності та виконання контрактів тощо. Високий рівень бюрократії й корупції, жорстке регулювання підприємницької діяльності, непрозорість судової системи, політична й економічна нестабільність знижують привабливість країни-реципієнта для припливу ПІІ[2].

---

[1] *Бортіс Г.* Інституції, поведінка та економічна теорія. Внесок до класико-кейнсіанської політичної економії / Г. Бортіс ; пер. з англ. – К. : Києво-Могилянська академія, 2007. – С. 66.

[2] *Муха Д.* Влияние экономических и институциональных факторов на привлечение прямых иностранных инвестиций / Д. Муха // Банкаўскі веснік. – 2014. – № 2. – С. 40–50 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbrb.by/bv/cont.asp?id=9949.

Як вважають О. О. Іваницький та В. В. Косенко, інституціональний механізм являє собою сукупність органів та організацій, законодавчих і нормативних актів, методів управління й регулювання економіки, що використовуються державою. До інституційного механізму входять організаційно-економічні й техніко-економічні виробничі відносини, тобто група надбудовних виробничих відносин. Вони обумовлюють економічну політику, яку проводить держава. Залежно від характеру цих відносин інституційний механізм може стимулювати або гальмувати розвиток економіки[1].

Деякі вчені розглядають інституціональний механізм як особливу складову господарського механізму, що забезпечує створення норм і правил,взаємодію різних суб'єктів і агентів господарювання з метою реалізації їхніх економічних можливостей та стабілізації господарського середовища.

На наш погляд, поряд із загальним інституціональним механізмом економіки потрібно виокремити поняття "інституціональний механізм залучення та використання іноземних інвестицій", або "інституціональний механізм прямого іноземного інвестування". Він пов'язаний із використанням формальних, неформальних і комбінованих інститутів (економічних, соціальних, правових, політичних та ін.) у відповідному інституціональному середовищі (рис. 15.6).

Функціонування цього механізму націлене на ефективне залучення й використання іноземних інвестицій, зменшення трансформаційних і трансакційних витрат. Такий механізм є системою впорядкування ролей і взаємовідносин суб'єктів економіки, зокрема ТНК та їхніх філій, діяльність яких регулюється за допомогою інститутів.

Вирішальну роль у встановленні цього механізму відіграють інституціональні зміни та інновації, що порушують попередню інституціональну рівновагу й приводять до виникнення нової. За умови ефективного функціонування механізму ПІІ нова інституціональна рівновага закріплюється, зміцнюється та протягом певного періоду часу (більш чи менш тривалого) не потребує нових інституціональних змін.

Інституціональні зміни можна поділити за джерелом виникнення на національні (що ініціюються урядом країни), національно-регіональні (ініціюються загальнодержавною й регіональною владою), регіональні (передбачені тільки в певному регіоні); за напрямом реалізації – на галузеві (дія поширюється тільки на окрему галузь економіки й регіону) і корпоративні (дія поширюється на окремі підприємства в цій галузі)[2].

Таким чином, інституціональний механізм суспільства й економіки нерозривно пов'язаний з інститутами, інституціональними середовищем, змінами та інноваціями.

---

[1] *Іваницький О. О.* Господарський механізм у системі державного регулювання економіки // О. О. Іваницький, В. В. Косенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2008-2/doc/2/03.pdf.

[2] *Іртищева І. О.* Державне регулювання інституційних змін в агропродовольчій сфері України : монографія / І. О. Іртищева, А. О. Обозна ; Нац. ун-т кораблебудування ім. адмірала Макарова. – Миколаїв, 2014. – С. 18.

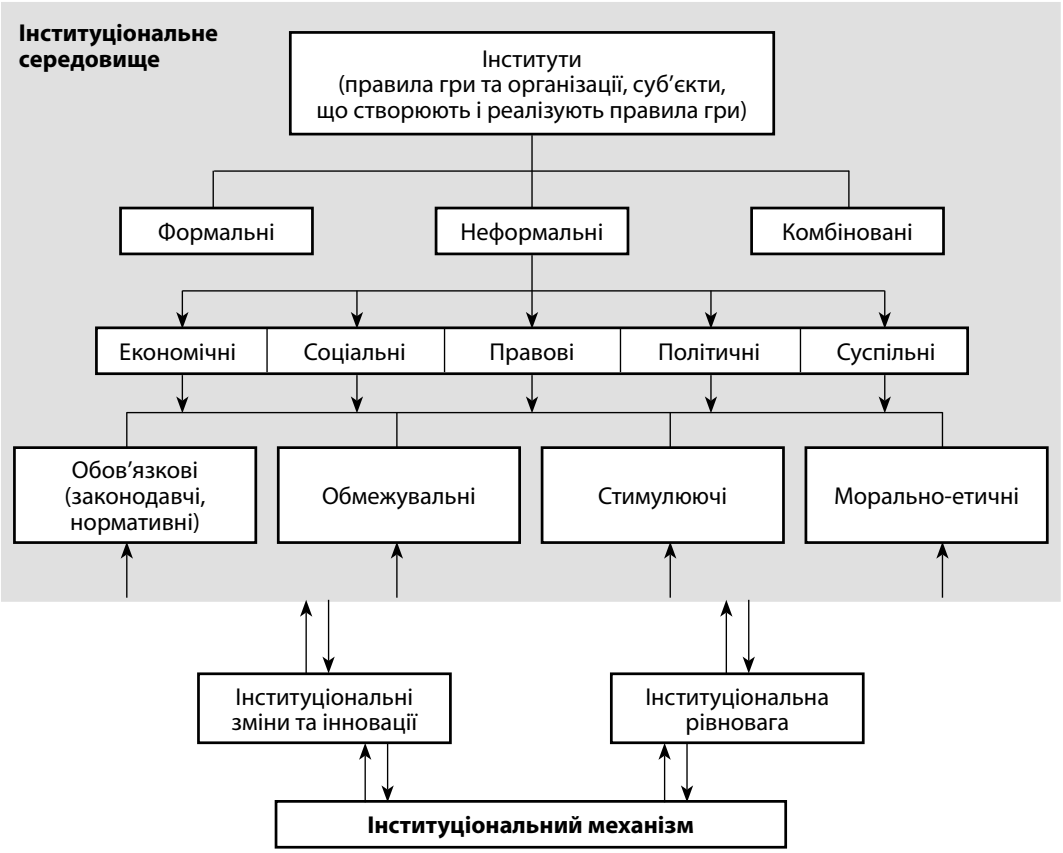


Рис. 15.6. **Взаємодія інститутів, інституціонального середовища та інституціонального механізму**

Складено автором.

Розглядаючи становлення, функціонування та розвиток інституціонального механізму залучення й використання ПІІ в українській економіці, важливо з'ясувати та порівняти сучасні глобальні, регіональні й покраїнні тенденції ПІІ. Вони проявляються насамперед у динаміці потоків (припливів і відпливів) ПІІ, порівнянні її з динамікою світового й національного виробництва ВВП, експорту-імпорту товарів і послуг у зовнішній торгівлі. Зрозуміло, що особливий інтерес становлять глобальні й національні тенденції останніх 30 років.

Щорічний приплив ПІІ становив: у 1982 р. – 58 млрд дол. США, 1990 р. – 207 млрд, 1995 р. – 331,1 млрд, 2007 р. – 1979 млрд, 2013 р. – 1452 млрд дол., а щорічний відплив – відповідно 27, 239, 355,3, 2147 і 1411 млрд дол. США[1]. Таким

[1] World Investment Report 2001 / United Nations Conference on Trade and Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unctad.org/en/docs/wir2001over-

чином, можна зробити обґрунтований висновок про стійку тенденцію щорічного зростання ПІІ в 1982–2013 рр. За цей час щорічний приплив ПІІ зріс у 25 разів, а відплив – у 52 рази. Це свідчить про збільшення їхньої ролі як чинника економічного зростання та розвитку не лише окремих країн, а й усього світового господарства, про загальне залучення країн до міжнародного інвестиційного співробітництва.

За даними звітів Конференції ООН з торгівлі та розвитку (ЮНКТАД), у 2013 р. приплив глобальних ПІІ збільшився на 9 %, до 1450 млрд дол. США. Загальною тенденцією ПІІ в просторовому розрізі є залежність їхніх потоків, по-перше, від темпів і масштабів зростання світової й національних економік; по-друге, від циклічного розвитку економіки та регіональних тенденцій. Останній характеризується наростанням ПІІ та досягненням їх піка перед фазою рецесії, значним зниженням у кризові періоди, поступовим відновленням, а потім і перевищенням докризових показників. Згідно зі звітами ЮНКТАД[1], у зв'язку з кризовими потрясіннями у світовій і національних економіках у 2008–2009 рр. світові потоки ПІІ становили відповідно 1,79 та 1,20 трлн дол. США порівняно з 1,98 трлн дол. у 2007 р. У 2011 р. ці потоки перевищили середні докризові показники, сягнувши 1,7 трлн дол. США. Приріст відбувся переважно за рахунок розширення наявних інвестиційних проектів, що дає змогу максимізувати вигоди їх реалізації та мінімізувати основні ризики, пов'язані з започаткуванням нових проектів.

За останніх 10 років темпи зростання припливу ПІІ в країни з перехідною економікою були найвищими у світі. Основними інвесторами в них були розвинуті країни, переважно члени ЄС (на них припадає понад дві третини загального обсягу інвестицій у країни СНД). Китай також розширив присутність на ринках останніх за рахунок придбання як внутрішніх, так і іноземних активів. У 2013 р. потоки ПІІ до країн СНД зросли на 28 % – з 81 до 103 млрд дол. США.

Приплив ПІІ збільшився в усіх ключових економічних угрупованнях – у розвинутих країнах і тих, що розвиваються, а також у країнах із перехідною економікою. Сукупний обсяг глобальних ПІІ також зріс на 9 %, до 25,5 трлн дол. США. ЮНКТАД прогнозує його збільшення у 2014, 2015 та 2016 рр. на 1,6, 1,75 і 1,85 трлн дол. відповідно, причому локомотивом нарощування стануть інвестиції в економіку розвинутих країн. Разом із тим нестабільна ситуація на деяких ринках, що формуються, та ризики, пов'язані з політичною нестабільністю й регіональними конфлікта-

---

view_en.pdf; World Investment Report 2009 / United Nations Conference on Trade and Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unctad.org/en/docs/wir2009_en.pdf; World Investment Report 2013 / United Nations Conference on Trade and Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf; World Investment Report 2014 / United Nations Conference on Trade and Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf.

[1] World Investment Report 2013 / United Nations Conference on Trade and Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf; World Investment Report 2014 / United Nations Conference on Trade and Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf.

ми, як і раніше, здатні підірвати очікуване зростання. На регіональному рівні приплив ПІІ може знову перерозподілитися за традиційною схемою, коли вагоміша його частка припадатиме на розвинуті країни. Згідно з прогнозами ЮНКТАД, частка припливу ПІІ в розвинуті країни в їх загальносвітовому обсязі у 2016 р. може сягнути 52 % після різкого зниження до менш ніж 40 % останніми роками. Проте найближчим часом показники припливу ПІІ до країн, що розвиваються, залишатимуться високими.

У 2013 р. потоки ПІІ в країни, що розвиваються, досягли чергового максимуму – 778 млрд дол. США, або 54 % глобального припливу ПІІ. Водночас темпи зростання знизилися до 7 % порівняно із середньорічними (17 %) за останніх 10 років. Найбільший приплив і надалі спостерігається в країнах Азії, утім, в інших основних регіонах, які розвиваються, він теж підвищився, зокрема в Африці – на 4 %, у Латинській Америці та Карибському басейні, за винятком офшорних фінансових центрів, – на 6 %. У двадцятці країн із найбільшим припливом ПІІ половину тепер становлять країни, що розвиваються, та країни з перехідною економікою.

Нової рекордної позначки – 454 млрд. дол. США – досягли у 2013 р. ПІІ ТНК із країн, що розвиваються. Разом із ПІІ країн з перехідною економікою їхня частка становила 39 % глобального рівня вивезення ПІІ, тоді як у 2000-х роках вона дорівнювала лише 12 %. Серед 20 найбільших країн-інвесторів у 2013 р. налічувалося шість таких, що розвиваються, та з перехідною економікою. У південних регіонах світу ТНК країн, що розвиваються, дедалі частіше купують іноземні філії ТНК розвинутих країн.

Щодо регіональних угруповань, то частка країн – членів Азіатсько-Тихоокеанського економічного співробітництва (АТЕС) у глобальному припливі ПІІ збільшилася з 37 % перед кризою до 54 % у 2013 р.

Серед інших тенденцій 2013 р. слід назвати такі: найбідніші країни, що розвиваються, стали менше залежати від природних ресурсів у контексті залучення ПІІ. Велика частина таких країн традиційно сподівалася на ПІІ у видобувних галузях, частка котрих у сукупному обсязі оголошених нових транскордонних інвестиційних проектів значна як в Африці (26 %), так і серед найбідніших країн, що розвиваються (36 %). Утім, вона швидко знижується.

Приплив ПІІ в економіку України (як і відплив капіталів із неї) також підпорядковується глобальним тенденціям. У 2012 р. обсяг ПІІ у вітчизняну економіку становив 4,1 млрд дол. США (на 1,4 млрд дол. менше, ніж у попередньому році), а загалом за 1991–2012 рр. він сягнув 54,5 млрд дол. США, що в розрахунку на одну особу становить 1193 дол.

Чистий приплив ПІІ в Україну у 2013 р. дорівнював 2,86 млрд дол. США, що вдвічі менше від показника 2012 р. (6,013 млрд дол.). На 1 січня 2014 р. обсяг ПІІ (акціонерний капітал нерезидентів), внесених у вітчизняну економіку з початку інвестування, досяг 58,157 млрд дол. США.

Інвестиції в Україну надійшли зі 129 країн. На кінець 2013 р. основними інвесторами залишалися Кіпр – 19,036 млрд дол. США (зростання на 1,73 % у IV кв.); Німеччина – 6,292 млрд (1,57 %); Нідерланди – 5,562 млрд (1,05 %); Російська Федерація – 4,287 млрд (11,58 %); Австрія – 3,258 млрд (1,31 %); Великобританія – 2,714 млрд (зниження на 0,37 %); Британські Віргінські Острови – 2,494 млрд (зрос-

тання на 1,71 %); Франція – 1,826 млрд (зниження на 0,92 %); Швейцарія – 1,325 млрд (зростання на 3,68 %); Італія – 1,268 млрд дол. США (0,71 %). На ці країни припадає майже 83 % загального обсягу ПІІ (рис. 15.7).

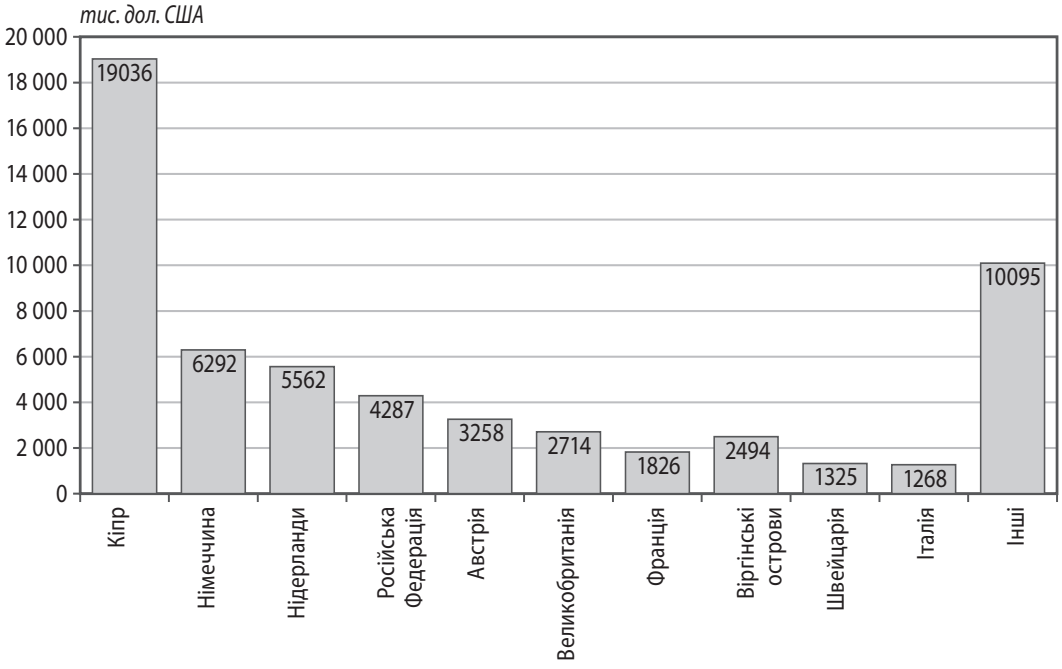


Рис. 15.7. **Розподіл ПІІ в Україні за країнами походження у 2013 р.**

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

Таким чином, динаміка потоків ПІІ у світовому, регіональному й покраїнному розрізах свідчить про порівняну сталість розглянутих тенденцій ПІІ. Щодо української економіки ця динаміка, на наш погляд, підтверджує поширену думку про недосконалість (слабкість) національного інституціонального механізму залучення й використання ПІІ. Вочевидь, назріла потреба в його послідовному реформуванні. Актуальність розв'язання цього завдання посилюється й тим, що в найближчій перспективі (2014–2015 рр.), у зв'язку із завершенням масштабної приватизації, подальший приріст ПІІ в національну економіку можливий тільки за рахунок нових проектів, а також специфікою галузевого використання ПІІ в країні. Так, у 2012 р. на фінансовий сектор припадало 29,6 % загального обсягу ПІІ, торгівлю – 11, операції з нерухомістю – 16,6 % (рис. 15.8).

У 2013 р. загальний обсяг ПІІ, спрямованих у вітчизняну промисловість, становив 18,013 млрд дол. США, або 31 % їхнього загального обсягу, в установи фінансової і страхової діяльності – 15,349 млрд, або 26,4 %, на підприємства торгівлі й ремонту

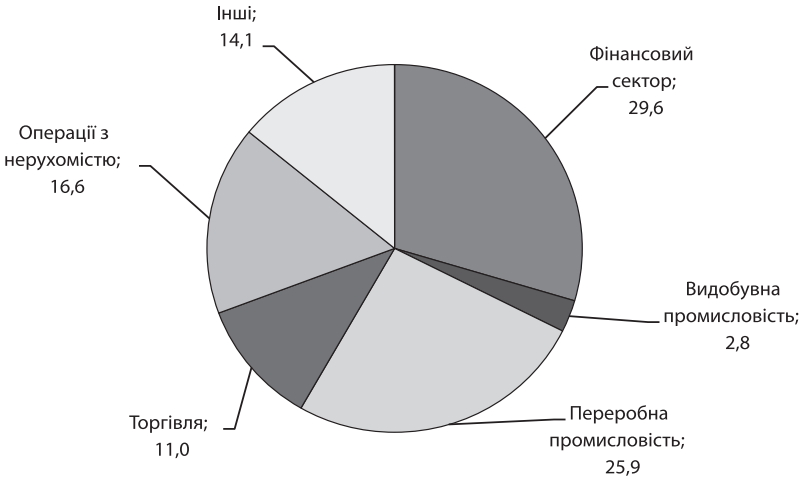


Рис. 15.8. **Галузевий розподіл ПІІ в Україні у 2012 р., %**

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

автотранспорту – 7,560 млрд, або 13 %, у ринок нерухомості – 4,371 млрд, або 7,5 %, у наукову й технічну діяльність – 3,448 млрд дол. США, або 5,9 %. Таким чином, понад 50 % загального обсягу ПІІ в економіці України використовувалось інвесторами в пошуках ринків із метою підвищення обсягів продажу на іноземних ринках.

Стосовно регіонального розподілу ПІІ, то на 31 грудня 2013 р. лише в Києві було сконцентровано 48,2 % ПІІ, які надійшли в країну за весь період незалежності. На Дніпропетровську й Донецьку області припадало відповідно 15,6 і 6 %. Сукупна частка цих трьох регіонів у загальноукраїнському обсязі ПІІ становила 69,8 %, а восьми регіонів (АР Крим, Дніпропетровська, Донецька, Київська, Львівська, Одеська, Харківська області та м. Київ), частка кожного з яких у загальноукраїнському обсязі ПІІ (акціонерного капіталу) дорівнювала 2,8 %, становила 85,6 %. При цьому протягом 2010–2013 рр. обсяги ПІІ в усіх зазначених регіонах, як і по Україні загалом, зростали. Наприклад, у Донецькій обл. вони збільшились у 2,1 раза, у Києві – на 46 %, а в Дніпропетровській обл. – на 29 %.

Потоки ПІІ перебувають під впливом різноманітних економічних і неекономічних чинників. Зокрема, інституційна економічна теорія розкриває залежність обсягів ПІІ від якості інститутів, типів і форм ПІІ, політичної ситуації тощо.

У сучасній літературі наведена велика кількість змінних, що пояснюють надходження ПІІ в економіку країн-реципієнтів. Деякі з цих змінних присутні відповідно до формальних гіпотез або теорій ПІІ, тоді як інші включаються інтуїтивно. Значного поширення набула класифікація, запропонована експертами ЮНКТАД, де виокремлено три групи факторів:

1. Загальна політика країни щодо ПІІ, зокрема економічна, політична й соціальна стабільність; правила, які регулюють доступ і діяльність іноземних компаній; режим діяльності їхніх філій; міжнародні угоди, що регулюють ПІІ; політика приватизації; податкова політика та ін.

2. Заходи зі сприяння веденню бізнесу, котрі охоплюють дії щодо просування інвестицій (діяльність зі створення позитивного іміджу країни в очах потенційних інвесторів, підтримка іноземних інвесторів, а також послуги для полегшення бізнесу), пільги та інші стимули, усунення "побічних" витрат, пов'язаних із корупцією, неефективністю адміністративного управління тощо.
3. Економічні фактори, у тому числі розмір ринку, темпи його зростання, доходи на одну особу, споживчі переваги, наявність сировини й матеріалів, вартість і кваліфікація робочої сили, технологічні й інноваційні активи, виробничі витрати та ін.[1]

До найвагоміших інституціональних факторів в умовах України належать: політична нестабільність, нормативно-правове забезпечення, умови ведення бізнесу, рівень корупції, розвинутість інститутів, демократичний розвиток, бюрократія, регіональний розвиток та ін.

Аналіз досліджень із цього питання дає змогу виокремити такі найбільш значущі чинники залучення й використання ПІІ в Україні.

Політичні. Негативні зміни в суспільстві, перерозподіл власності, часті ротації уряду, мінливість політичного курсу негативно впливають на залучення ПІІ.

Правові. Система формальних інститутів, яка забезпечує інвестиційну діяльність в Україні, охоплює значну кількість законів та інших нормативно-правових актів. Серед них ключовими є Закони України "Про інвестиційну діяльність", "Про режим іноземного інвестування", "Про захист іноземних інвестицій в Україні", "Про інститути спільного інвестування", "Про лізинг", "Про інноваційну діяльність" та ін. Відносини у сфері інвестування регулюються також нормативно-правовими актами господарського, податкового, валютного, банківського, фінансового, митного, цивільного й земельного законодавств, правовими актами про приватизацію, підприємництво, інноваційну діяльність, цінні папери та фондовий ринок. Нині в Україні нормативно-правова база з регулювання інвестицій налічує більш ніж 100 різних нормативних документів[2].

До основних документів, які приймаються лише на регіональному й місцевому рівнях, належать:

1) стратегія розвитку області (міста, району);

2) програма залучення інвестицій;

3) програма соціально-економічного розвитку на відповідний рік.

Варто врахувати, що система формальних інститутів може ефективно функціонувати лише за стабільних політичних умов та сприятливої для соціально-економічного розвитку інституційно-правової бази.

Удосконалення інституціонального механізму залучення й використання ПІІ тісно пов'язане з адаптацією національного законодавства до світових стандартів. Зокрема, Україна приєдналася до основних міжнародних договорів із захисту

---

[1] *Муха Д.* Влияние экономических и институциональных факторов на привлечение прямых иностранных инвестиций / Д. Муха // Банкаўскі веснік. – 2014. – № 2. – С. 40–50 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbrb.by/bv/cont.asp?id=9949.

[2] *Герзанич В. М.* Особливості формування нормативно-правового поля іноземного інвестування в Україні / В. М. Герзанич // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 24. – С. 116.

прав інвесторів, а саме: Нью-Йоркської конвенції про визнання та виконання іноземних третейських рішень, Європейської конвенції про зовнішньоторговельний арбітраж, Вашингтонської конвенції про порядок вирішення інвестиційних спорів між державами та юридичними особами тощо. Підписано й ратифіковано низку двосторонніх угод про сприяння та взаємний захист інвестицій із понад 70 країнами[1].

Економічні. Це чинники, пов'язані з ефективним функціонуванням податкової системи. Відносини, що виникають при сплаті податків і зборів іноземним інвестором, визначені Податковим кодексом України. На державному рівні одним зі способів стимулювання інвестиційної діяльності є податкові механізми. До головних завдань Податкового кодексу України належать: зниження податкового тягаря, підвищення зацікавленості іноземних інвесторів у вкладенні коштів у базові галузі економіки, а також у імпортозамінні виробництва та інфраструктуру. З метою стимулювання інвестиційної активності в Кодексі передбачено поетапне зменшення податку на прибуток з 25 до 16 %. Ставку ПДВ заплановано знизити на 3 %, до 17 %. До економічних чинників, що впливають на обсяги ПІІ, можна віднести також рівень облікової ставки НБУ та банківського процента, механізм страхування ПІІ, наявність зовнішнього боргу, неефективність валютного регулювання.

У щорічному рейтингу "Doing Business 2014"[2] Україна піднялася на 28 позицій. Світовий банк зафіксував проведення в країні реформ у восьми з десяти досліджуваних напрямів. Утім, у сфері сплати податків, ключовій для бізнесу, прогрес виявився мінімальним – лише на чотири позиції, до 164-го місця.

Адміністративно-організаційні. До таких чинників належать: бюрократичні перешкоди реєстрації іноземних інвесторів, отриманню ліцензій і дозволів, високий рівень корупції та ін. Бюрократизація економіки, з якою постійно стикаються іноземні інвестори у відносинах із чиновниками, державним апаратом, не відповідає умовам ринкової економіки. До того ж ці відносини супроводжуються корупцією, зловживанням окремими посадовими особами службовим становищем тощо.

Індекс сприйняття корупції 2013[3] свідчить, що умови для ведення довгострокового бізнесу в Україні значно погіршилися. Рейтинг нашої держави за рівнем корумпованості залишився практично незмінним – 25 балів зі 100 можливих (144-те місце серед 177 досліджених країн).

Інформаційно-аналітичні. Інформація про ведення бізнесу в Україні, яку можуть отримати інвестори, не зрозуміла та не відповідає міжнародним стандартам.

---

[1] *Герзанич В. М.* Особливості формування нормативно-правового поля іноземного інвестування в Україні / В. М. Герзанич // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 24. – С. 116.

[2] Doing Business 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.doingbusiness.org//media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB14-Full-Report.pdf.

[3] The Corruption Perception Index 2013 // Transparency International [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.transparency.org.

Регіональні. Для короткострокового прогнозування потоків іноземних інвестицій надзвичайно важливе врахування впливу регіональних чинників. Розподіл ПІІ (акціонерного капіталу) за регіонами України дуже нерівномірний, що зумовлено специфікою інвестування у вітчизняну економіку. Оскільки пострадянські та реальні іноземні інвестори нерідко прагнули придбати діючі об'єкти, скористатися наявною в регіонах ринковою інфраструктурою або вийти на розвинутіші місцеві ринки, то й ПІІ спрямовувалися насамперед в економічно провідні регіони України. Утім, така територіальна структура ПІІ (акціонерного капіталу) є потужним інерційним чинником, що впливатиме на розподіл ПІІ за регіонами нашої держави у 2014 р[1].

Сучасне інституційне середовище української економіки являє собою мозаїку локальних інституціональних середовищ, які відрізняються: 1) за реалізованими індивідами економічними стратегіями; 2) за нормами, що регулюють їхню поведінку. Відмінність між локальними інституційними середовищами простежується за двома основними лініями. По-перше, вони є різнотипними в аспекті цільової функції суб'єктів господарювання: орієнтованими на виживання чи на розвиток; на традиційний або інноваційний шлях розвитку; такими, що мобілізують ресурси традиційного типу чи ресурси виробництва нового знання й інформації. По-друге, інституційні середовища різних регіонів країни, однотипні за нормами поведінки та правилами, які регулюють взаємодію економічних суб'єктів, локалізовані з погляду вкоріненості економічних дій суб'єктів господарювання в різних, слабко корельованих соціальних мережах та в господарській культурі, що склалася на певній території. Різнотипність локальних інституціональних середовищ не має конкретної територіальної прив'язки, а простежується в просторі потоків ресурсів та інформації.

Третій тип локального інституціонального середовища формується на депресивних територіях, а також територіях примітивного господарювання. Це території, які практично випали з мереж постіндустріальної й індустріальної економік. Місцеве населення та бізнес орієнтовані на виживання, на від'їзд до інших регіонів. Тут широко використовуються механізми соціальної економіки, тобто взаємодопомоги, взаємної підтримки домогосподарств через соціальні мережі. Попит на нові інститути не формується, зате існує великий попит на бюджетні вливання. Такими територіями є як найвідсталіші регіони, так і окремі райони в цілком благополучних регіонах і навіть певні поселення. Отже, існування якісно неоднорідних інституціональних середовищ української економіки, розосереджених по території країни, можна визначити як сегментацію, що характеризується наявністю істотних меж, котрі розділяють суб'єктів господарювання за реалізованими стратегіями економічної дії, що ведуть до виникнення попиту на різні інститути, промислову й соціальну політику держави.

Дуже серйозною помилкою є орієнтація на задоволення попиту на інститути, що виникає лише в одному сегменті. Таким само помилковим є підхід, коли центр вибудовує інститути постіндустріальної економіки, делегуючи регіонам повноваження з формування інститутів індустріальної економіки та допомоги у виживан-

[1] Перспективи іноземної інвестиційної діяльності в Україні у 2014 році // Павлоградська районна державна адміністрація. – 2014. – 16 квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rda.dp.ua/?p=7523.

ні депресивним територіям. Політика за пропозицією інститутів повинна бути витонченішою та спрямованою на інтеграцію як постіндустріального сектору, так і мережі постіндустріальної економіки з індустріальним сектором. Для цього треба пройти шляхом доіндустріалізації, або "нової індустріалізації" країни та повнішого економічного освоєння її простору, а отже, і створити відсутні для індустріального сектору інститути.

Друга лінія локалізації інституціонального середовища української економіки пролягає між регіонами, котрі відрізняються загалом однотипним інституціональним середовищем (із переважанням норм поведінки та інститутів індустріального типу), але відокремилися через укоріненість економічної дії суб'єктів господарювання у соціальних мережах та господарську культуру, що склалася на певній території. Як показує аналіз соціальних практик, у різних регіонах реалізуються подібні моделі взаємодії влади й бізнесу. Їхніми характерними рисами є: дофінансування в найрізноманітніших формах територій за рахунок бізнесу; обумовленість входження останнього на певну територію різними вимогами влади; укладення договорів про партнерство (соціально-економічне співробітництво) між владою та бізнесом.

Кадрові. Означають рівень компетентності державних службовців, кадрове забезпечення.

В умовах глобалізації й ринкових перетворень та пов'язаної з цим необхідності подальшого реформування інституціонального механізму важливо з'ясувати особливості впливу формальних і неформальних інститутів на залучення й використання ПІІ. Адже, на наш погляд, саме ці явища в сукупності переважно гальмують приплив ПІІ в економіку України.

Причинами вказаних проблем є: макроекономічна нестабільність, неефективні регуляторна й податкова системи, високий рівень корупції; нерозвинутість механізмів державно-приватного партнерства, відсутність ефективних важелів залучення інвестицій і захисту прав інвесторів.

Узагальнюючи проведене дослідження, вважаємо за доцільне, використовуючи теорію графів та математичне моделювання, ієрархічно впорядкувати сукупність виокремлених напрямів діяльності суб'єктів інституціонального середовища.

Нехай сукупність таких напрямів впливу становить певну множину $Z = \{z_1, z_2, \ldots, z_n\}$. Із цієї сукупності виберемо підмножину найістотніших напрямів впливу. Підмножину напрямів впливу Z_1 та зв'язки між ними подамо у вигляді орієнтованого графа (рис. 15.9), у вершинах якого розміщено елементи підмножини Z_1, дуги з'єднують суміжні пари вершин (z_i, z_j), для яких визначено зв'язок. Він вказує на певну залежність одного напряму впливу від іншого.

Так, політичний напрям z_1 великою мірою визначає правовий z_2, економічний z_3 і адміністративно-організаційний z_4. Правовий z_2, у свою чергу, безпосередньо впливає на економічний z_3, адміністративно-організаційний z_4 та інформаційно-аналітичний z_6 напрями впливу на залучення ПІІ. Економічний напрям z_3 визначає кадровий z_5 та інформаційно-аналітичний z_6. Адміністративно-організаційний z_4, у свою чергу, формує кадровий z_5 та інформаційно-аналітичний z_6. Регіональний z_7 впливає на політичний z_1.

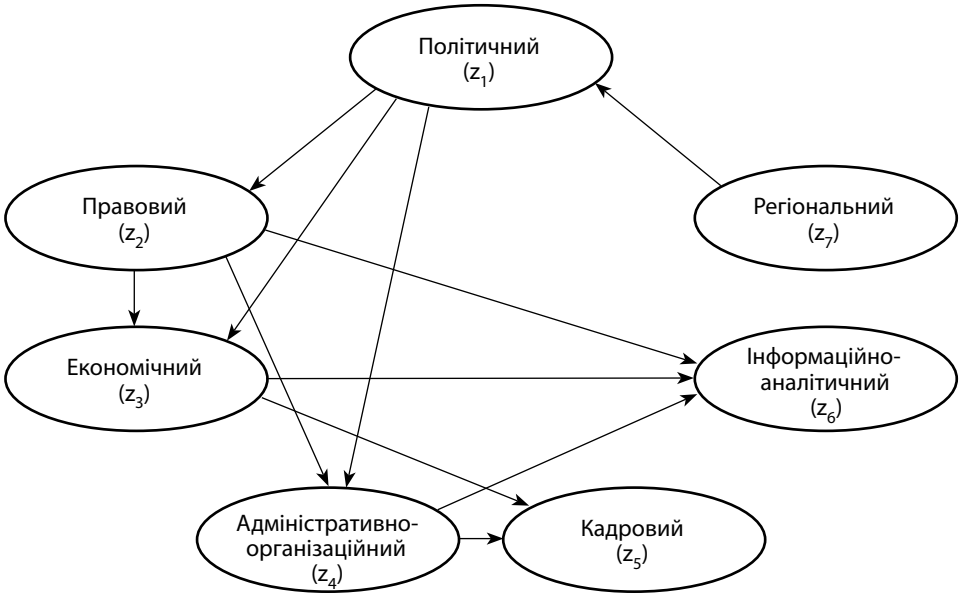


Рис. 15.9. **Вихідний граф зв'язків між напрямами впливу на залучення прямих іноземних інвестицій**

Складено автором.

На підставі наведеного графа будуємо бінарну матрицю залежності A для множини вершин Z_1 таким чином[1]:

$$a_{ij} = \begin{cases} 1, \text{ якщо критерій (вершина) } i \text{ залежить від критерію (вершини) } J, \\ 0, \text{ якщо критерій (вершина) } i \text{ не залежить від критерію (вершини) } J. \end{cases} \quad (15.1)$$

Для зручності матрицю A розмірності 7×7 елементів помістимо в табл. 15.14, додавши до неї інформаційний рядок із позначеннями напряму впливу на залучення ПІІ.

Використовуючи матрицю A, будуємо матрицю досяжності таким чином. Формуємо бінарну матрицю $(I + A)$, де I – одинична матриця. У результаті матриця досяжності повинна задовольняти умову: $(I + A)^{k-1} < (I + A)^k = (I + A)^{k+1}$. Практично її побудова зводиться до заповнення табл. 15.15, подібної до попередньої, бінарні елементи якої визначаються за таким правилом:

$$b_{ij} = \begin{cases} 1, \text{ якщо з } i \text{ можна потрапити в } j, \\ 0, \text{ в іншому випадку.} \end{cases} \quad (15.2)$$

[1] Побудова моделей ключових загроз на шляху до економіки знань в Україні / О. В. Аріф'єва, В. М. Сеньківський, А. М. Штангрет, О. В. Мельников // Наукові записки Української академії друкарства. – 2011. – Вип. 2 (35). – С. 52–67.

Таблиця 15.14

Матриця залежності вершин вихідного графа взаємозв'язків між напрямами впливу

z_i	z_1	z_2	z_3	z_4	z_5	z_6	z_7
z_1	0	1	1	1	0	0	0
z_2	0	0	1	1	0	1	0
z_3	0	0	0	0	1	1	0
z_4	0	0	0	0	1	1	0
z_5	0	0	0	0	0	0	0
z_6	0	0	0	0	0	0	0
z_7	1	0	0	0	0	0	0

Складено автором.

Таблиця 15.15

Матриця досяжності вершин вихідного графа взаємозв'язків між напрямами впливу

z_i	z_1	z_2	z_3	z_4	z_5	z_6	z_7
z_1	1	1	1	1	1	1	0
z_2	0	1	1	1	1	1	0
z_3	0	0	1	1	1	1	0
z_4	0	0	0	1	1	1	0
z_5	0	0	0	0	1	0	0
z_6	0	0	0	0	0	1	0
z_7	1	0	0	0	0	0	1

Складено автором.

Вершина z_j досягається з вершини z_i, якщо в графі (див. рис. 15.9) існує шлях, що приводить з вершини z_i до вершини z_j. Така вершина називається досяжною. Позначимо підмножину подібних вершин через $S(z_i)$. Аналогічно вершина z_i є попередницею вершини z_j, якщо вона досягає її вершини. Нехай сукупність вершин-попередниць утворює підмножину $P(z_i)$. Остаточно перетин підмножин досяжних вершин і вершин-попередниць, тобто підмножина $R(z_i) = S(z_i) \cap P(z_i)$, вершини котрої не досягаються з будь-якої з вершин множини z_1, що залишилися, визначає певний рівень ієрархії пріоритетності дії напрямів впливу, віднесених до цих вершин. Додатковою умовою при цьому є забезпечення рівності:

$$P(z_i) = R(z_i) \tag{15.3}$$

Виконання сукупності зазначених дій дає перший рівень (найвищий із погляду важливості впливу на досліджуваний процес) ієрархії напрямів впливу. Для визначення його на підставі попередньої матриці складемо табл. 15.16. Другий стовпець матриці – номери одиничних елементів відповідних рядків матриці досяжності, третій – номери одиничних елементів стовпців цієї матриці.

Таблиця 15.16

Ітераційна таблиця для утворення першого ієрархічного рівня напрямів впливу

i	$S(z_i)$	$P(z_i)$	$S(z_i) \cap P(z_i)$
1	1, 2, 3, 4, 5, 6	1, 7	1
2	2, 3, 4, 5, 6	1, 2	2
3	3, 4, 5, 6	1, 2, 3	3
4	4, 5, 6	1, 2, 3, 4	4
5	5	1, 2, 3, 4, 5	5
6	6	1, 2, 3, 4, 5, 6	6
7	1, 7	7	7

Складено автором.

Рівність (15.3) виконується для 7-го (регіонального) напряму. Згідно з методом аналізу ієрархій[1], цей напрям належить до найвищого рівня напрямів, що впливають на залучення ПІІ. Далі з табл. 15.16 вилучаємо рядок 7, а в першому рядку – цифру 7. Одержимо табл. 15.17, яка є основою для обчислення другої ітерації визначення вагомості напрямів, котрі впливають на залучення ПІІ.

Таблиця 15.17

Ітераційна таблиця для утворення другого ієрархічного рівня напрямів впливу

i	$S(z_i)$	$P(z_i)$	$S(z_i) \cap P(z_i)$
1	1, 2, 3, 4, 5, 6	1	1
2	2, 3, 4, 5, 6	1, 2	2
3	3, 4, 5, 6	1, 2, 3	3
4	4, 5, 6	1, 2, 3, 4	4
5	5	1, 2, 3, 4, 5	5
6	6	1, 2, 3, 4, 5, 6	6

Складено автором.

[1] *Лямец В. И.* Системный анализ: вступительный курс / В. И. Лямец, А. Д. Тевяшев ; Харков. нац. ун-т радиоэлектроники. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х., 2004. – 448 с.

У другій ітерації рівність (15.3) виконується для напряму, якому присвоєно перший номер, що вказує на місце політичної ситуації в країні щодо впливу на залучення ПІІ. Цей напрям визначає наступний рівень ієрархії. Отже, з табл. 15.17 видаляємо рядок 1, а в другому – шостому рядках – цифру 1 та отримуємо табл. 15.18.

Таблиця 15.18

Ітераційна таблиця для утворення третього ієрархічного рівня напрямів впливу

i	$S(z_i)$	$P(z_i)$	$S(z_i) \cap P(z_i)$
2	2, 3, 4, 5, 6	2	2
3	3, 4, 5, 6	2, 3	3
4	4, 5, 6	2, 3, 4	4
5	5	2, 3, 4, 5	5
6	6	2, 3, 4, 5, 6	6

Складено автором.

Третя ітерація дає нам наступний ієрархічний рівень майбутньої моделі. З табл. 15.18 бачимо, що цей рівень відповідає правовому напряму. З табл. 15.19 можемо визначити четвертий ієрархічний рівень моделі, що будується.

Таблиця 15.19 показує, що наступний рівень відповідатиме економічному напряму.

З табл. 15.20 випливає, що наступний рівень ієрархії відповідає адміністративно-

Таблиця 15.19

Ітераційна таблиця для утворення четвертого ієрархічного рівня напрямів впливу

i	$S(z_i)$	$P(z_i)$	$S(z_i) \cap P(z_i)$
3	3, 4, 5, 6	3	3
4	4, 5, 6	3, 4	4
5	5	3, 4, 5	5
6	6	3, 4, 5, 6	6

Складено автором.

організаційному напряму. Без чергових таблиць зрозуміло, що наступна процедура визначить передостанній рівень ієрархії, який охопить напрям кадрів, а найменш вагомим для залучення ПІІ буде інформаційно-аналітичний напрям.

Розташувавши напрями за визначеними рівнями, одержимо ієрархічно структуровану модель, котра імітує вагомість напрямів для залучення ПІІ в Україну: 1-ше місце – регіональний; 2-ге місце – політичний; 3-тє місце – правовий; 4-те

Таблиця 15.20

Ітераційна таблиця для утворення п'ятого ієрархічного рівня напрямів впливу

i	$S(z_i)$	$P(z_i)$	$S(z_i) \cap P(z_i)$
4	4, 5, 6	4	4
5	5	4, 5	5
6	6	4, 5, 6	6

Складено автором.

місце – економічний; 5-те місце – адміністративно-організаційний; 6-те місце – кадровий; 7-ме місце – інформаційно-аналітичний.

У побудованій моделі напрями розміщено за пріоритетністю їхнього впливу на процес – від найменш вагомого до найістотнішого. Слід зауважити, що результат віднесення вибраних напрямів до відповідного ієрархічного рівня є об'єктивним настільки, наскільки його достовірність забезпечується використанням відомих засад теорій системного аналізу, моделювання, методології дослідження та розв'язання проблем. Поява напряму перешкоди на певному рівні великою мірою залежить від встановлених зв'язків між ними, заданих у вихідному графі (див. рис. 15.12). Їх зміна за кількістю й сутністю зумовить модифікацію одержаної моделі. Зазначені напрями є ключовими щодо вдосконалення інституціонального механізму залучення й використання ПІІ в Україні.

15.6. ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ ВЕРТИКАЛЬНО ІНТЕГРОВАНИХ СТРУКТУР В ЕКОНОМІЦІ УКРАЇНИ

Глобалізація світової економіки сприяє формуванню інституційного середовища для інтеграції та постійного вдосконалення фінансових механізмів діяльності вертикально інтегрованих компаній, що являють собою багаторівневі організаційні системи зі складною структурою фінансових взаємовідносин.

Інституційний підхід дає змогу створити базу для аналітичних особливостей формування результатів ієрархічної взаємодії організаційних систем і підсистем у вертикально інтегрованих компаніях. При цьому кінцевий підсумок діяльності кожної ланки (або елементу) підсистеми нижчого рівня стає початковим ресурсом для підсистеми вищого рангу і т. д. Тому використання інституційно-правового підходу до вивчення реальних взаємозв'язків у структурі вертикально інтегрованої компанії допомагає їх формалізувати, згрупувати та класифікувати. Встановлені залежності, у свою чергу, характеризують рівень ефективності фінансового механізму.

Неоінституційний аналіз розкриває роль фінансового механізму, котрий охоплює ціни, податки, мита, пільги, штрафи, санкції, дотації, субсидії, банківський кре-

дитний і депозитний процент, облікову ставку, тарифи[1], у встановленні меж ефективної діяльності вертикально інтегрованих компаній із позиції трансакційних витрат та узгодження інтересів компанії, держави і суспільства (в особі споживачів).

У зв'язку з цим фінансовий механізм розглядається як система фінансових форм, методів, важелів та інструментів, що використовуються у фінансовій діяльності держави і вертикально інтегрованих компаній за відповідного нормативного, правового та інформаційного забезпечення[2].

Не вдаючись до детального аналізу трактування категорії "фінансовий механізм", зауважимо, що його складовими є первісні й підсумкові явища і весь процес, який відбувається в інтервалі між ними, тобто сукупність або послідовність економічних явищ.

У цьому контексті найцікавішим є вплив інституційного середовища на формування фінансового механізму вертикально інтегрованих компаній з урахуванням стохастичних і детермінованих взаємозв'язків, що свідчать про наявність відкритого і закритого фінансових механізмів.

До першого виду належать фінансові механізми інтеграції – національної й світової фінансових систем, державного і корпоративного секторів, кінцевим підсумком діяльності яких стає нове або модернізоване явище.

Другий вид – закриті фінансові механізми, за яких первісні явища дублюються та відтворюються в сучасних умовах господарювання.

Розвиток фінансових механізмів не відбувається самостійно, а завжди залежить від типу функціонуючої організаційної структури, що регламентує низку процедур поведінки осіб, задіяних у підготовці та прийнятті рішень на всіх рівнях компетентності.

У вертикально інтегрованих компаніях важливим елементом фінансового механізму як складної ієрархічної системи управління є відносини власності. Тому постає необхідність збалансування інтересів усіх зацікавлених сторін: держави, власників, менеджменту та суспільства. У зв'язку з цим варто дослідити фінансові взаємовідносини між: власниками і державою, власниками й менеджментом, власниками і кредиторами, між самими власниками, з метою встановлення впливу факторів ендогенного та екзогенного характеру на формування і розвиток фінансового механізму регулювання та управління вертикально інтегрованими компаніями.

У формуванні й посиленні ринкової влади вертикально інтегрованих структур вбачається одна з найважливіших сучасних тенденцій розвитку економіки. Вони стають своєрідним підґрунтям індустріально розвинутих країн зокрема і міжнародної економіки в цілому, ефективною формою консолідації матеріальних ресурсів і виробничого капіталу суб'єктів господарювання.

---

[1] *Борисов А. Б.* Большой экономический словарь / А. Б. Борисов. – М. : Книжный мир, 2003. – 895 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank24.ru/info/glossary/?srch=%D4%C8%CD%C0%CD% D1%CE%C2%DB%C9+%CC%C5%D5%C0%CD%C8%C7%CC.

[2] *Ковалюк О. М.* Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики) / О. М. Ковалюк. – Л. : Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2002. – С. 22.

Вертикально інтегровані структури, створені в умовах планової економіки, організовували виробничо-господарську діяльність лише формально. Тому за умов вільного ринку вони виявилися неспроможними зберегти свою цілісність через ефект "дезорганізації", коли старі виробничі зв'язки були значною мірою розірвані, а вартість налагодження нових стала надмірною[1].

Реформування власності підприємств у процесі приватизації зумовило зміну власників та посилення вертикальних зв'язків, що допомогло подолати виробничу дезорганізацію. Однак такі підприємства виявилися менш адаптованими до стрімких змін ринкового середовища, що привело до використання ринкових механізмів трансформації організаційних форм вертикально інтеграційних структур: злиття, поглинання, перехресного володіння акціями тощо. Так з'явилися холдинги, консорціуми, господарські об'єднання – сучасні корпорації асоціативного типу.

Світові тенденції розвитку вертикально інтегрованих структур свідчать про необхідність формування нових організаційних форм кооперації та інтеграції в контексті подолання наслідків світової фінансової кризи: обвального спаду споживчого попиту й обсягів виробництва, браку інвестицій і обігових коштів, скорочення державних замовлень і невизначеності перспектив розвитку багатьох наукомістких галузей: машино-, авіаційного та космічного, суднобудування тощо. Серед внутрішніх чинників, які спонукають вітчизняні підприємства до об'єднання у вертикально інтегровані структури, можна виокремити зростання трансакційних витрат унаслідок відмови від прямого державного управління та зміни характеру відносин між підприємствами в ході ринкових трансформацій. Відновлення виробничо-технологічних зв'язків і структурна перебудова виробництва неможливі без координації діяльності всіх ланок технологічного ланцюга і залучення достатнього обсягу фінансових ресурсів.

Нині вертикально інтегровані структури постають перед необхідністю оперативного прийняття управлінських рішень у зв'язку зі зміною ринкового середовища, поведінкою конкурентів, споживчими потребами та рівнем платоспроможного попиту, тому особливого значення набуває організація ефективної системи контролю. На переконання Б. З. Мільнера, коли швидкість прийняття управлінських рішень спадає, слід вдаватися до певного рівня децентралізації – вище керівництво приймає рішення, управлінці середньої ланки їх передають і погоджують, а робітники виконують, оскільки принцип "команд і контролю" є високовитратним та повільно адаптується до змін на ринку[2].

Окрім зростання витрат, вертикальна інтеграція впливає на розвиток конкуренції між учасниками ринку: постачальниками сировини, виробниками готової продукції, торговельними посередниками і роздрібними підприємствами. Тому вивчення вертикальних взаємовідносин виробників із постачальниками та дистриб'юторами має ґрунтуватися на всебічному аналізі унеможливлення вста-

---

[1] *Акимова И.* Стимулы вертикальной интеграции / И. Акимова, А. Щербаков // Конкуренция. – 2002. – № 1. – С. 25–28 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ier.com.ua/ua/publications /consultancy_work/?pid=1798.

[2] *Мильнер Б. З.* Теория организации : учебник / Б. З. Мильнер. – М. : ИНФРА, 1999. – С. 86.

новлення монопольної влади на ринку. Так, А. І. Ігнатюк зауважує, що вертикально інтегровані структури отримують більшу ринкову владу порівняно з монопольною, яку вони одержують, зважаючи лише на обсяги реалізації на одному ринку. Вертикально інтегрована структура має додаткові конкурентні переваги, оскільки може більшою мірою знижувати ціну товару, отримувати вищий прибуток через зниження витрат, а також забезпечувати безперебійне постачання сировини й готової продукції[1].

Узагальнюючи викладене, сформулюємо поняття "вертикально інтегрована структура": це організаційна форма консолідованої діяльності, щонайменше двох фірм, котрі контролюють більше ніж один етап виробництва кінцевої продукції. Процес консолідації фірм у таку структуру може набувати різної, за силою взаємодії та характером взаємовідносин, організаційної стійкості, яку в ринковій економіці можна оцінити ризиком уразливості.

У сукупності неокласичні теорії та неоінституціональні концепції ґрунтовно пояснюють природу ефективності діяльності вертикально інтегрованих компаній. Водночас існує й інший підхід, що доводить ефективність вертикальної інтеграції з позиції теорії контрактів. У зв'язку з цим наведемо основні форми контрактів вертикально інтегрованих структур відповідно до рівня вразливості їхньої організаційної стійкості (рис. 15.10).

Знизити ризики фінансової неспроможності контрагентів можна шляхом отримання контролю над їхньою поведінкою на ринку та/або власністю.

Доволі часто вертикальний контроль встановлюється через вертикальні обмеження діяльності неінтеграційних фірм, шляхом укладання стандартних довго-

Рис. 15.10. **Рівень організаційної стійкості вертикально інтегрованої структури за формами**

Складено автором.

[1] *Ігнатюк А. І.* Галузеві ринки: теорія, практика, напрями регулювання : монографія / А. І. Ігнатюк. – К. : ННЦ ІАЕ, 2010. – С. 110.

строкових договорів (угод) на постачання сировини, матеріалів, комплектування або напівфабрикатів та збут готової продукції, в яких наводяться особливі позиції щодо умов і обсягів поставок, максимальних і мінімальних цін, валюти розрахунків, комерційного кредиту тощо. Високі витрати на створення вертикально інтегрованої структури спонукають виробників кінцевої продукції обмежуватися договірними відносинами з постачальниками та збутовими організаціями (дистриб'юторами). Такі структури характеризуються високим рівнем уразливості через розпорошеність портфеля договорів і відсутність інструментів попередження банкрутства або фінансової неспроможності контрагентів.

Координація діяльності та контроль поведінки контрагента на ринку, які переходять до виробника кінцевої продукції у зв'язку з укладанням договорів (угод), є квазіінтеграцією. Розрізняють декілька форм вертикальної координації на основі квазіінтеграційних об'єднань (рис. 15.11).

Способи формування таких об'єднань істотно залежать від особливостей розвитку ринкової інфраструктури: стійких правових норм, наявності інформаційної бази для прийняття рішень, урегульованих відносин власності, ефективного фінансового ринку. Умови для створення квазіінтеграційних мереж та об'єднань виникають на тлі нерозвинутої ринкової інфраструктури за транзитивної економіки. Більше того, неврегульованість відносин власності робить контроль над поставками й реалізацією готової продукції ефективнішим за контроль над власністю фірми в цілому.

У таких випадках довгострокові договори дають змогу встановлювати тривалі взаємовідносини між постачальниками та дистриб'юторами і мінімізувати трансакційні ризики контрагентів виробника кінцевої продукції.

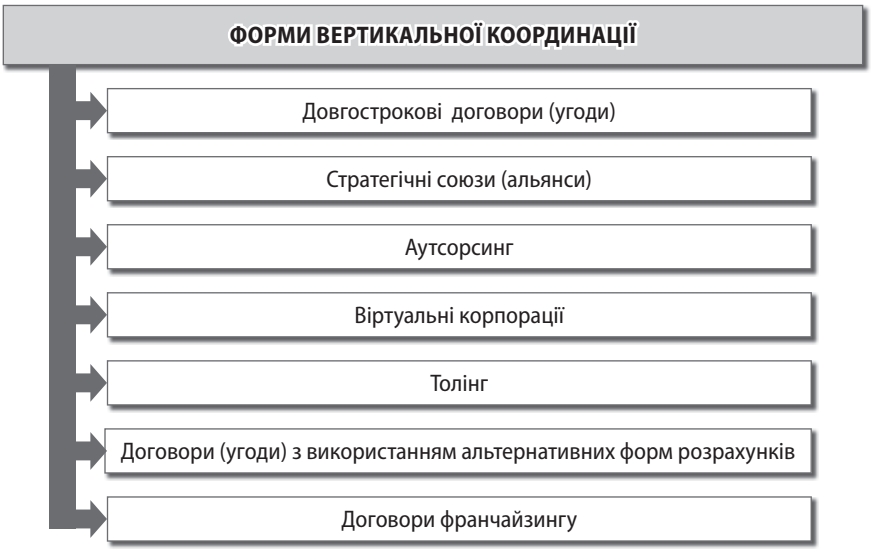


Рис. 15.11. **Форми вертикальної координації на основі квазіінтеграційних об'єднань**

Складено автором.

Стратегічні союзи (альянси, договори про співробітництво або угоди про розподіл продукції), які укладаються між двома і більше незалежними фірмами для досягнення комерційних цілей, можуть набувати різноманітних організаційних форм та передбачати залучення різних партнерів. Варіантом стратегічного союзу є спільне підприємство, котре перебуває у спільному володінні та управлінні двох і більше незалежних венчурних партнерів.

Вертикальна квазіінтеграція виникає на багатьох монопсоністичних ринках проміжної продукції. Відсутність конкуренції через безальтернативність дистриб'юторів істотно впливає на асортиментну, цінову та реалізаційну поведінку виробника. Аутсорсинг (контракти субпідряду) зумовлює підпорядкування політики дрібних виробників інтересам великих покупців і створює достатньо умов для встановлення вертикального контролю над поведінкою субпідрядників та отримання конкурентних переваг на ринку.

Для віртуальних корпорацій важливою є угода про стратегічне співробітництво, яка включає широкомасштабний аутсорсинг практичних функцій та укладається як з постачальниками, так і з виробниками. Головна мета створення віртуальних корпорацій полягає в поєднанні фундаментальних технологій та компетенцій для найбільш повного задоволення споживчого попиту на ринку. Нові організаційні форми віртуальних корпорацій не дають чіткого уявлення про їхні організаційні межі, проте створюють умови для роботи в реальному масштабі часу по всьому світу.

Своєрідною формою вертикального квазіінтеграційного об'єднання є толінг. Це взаємовідносини, котрі складаються у процесі виробництва кінцевої продукції на умовах давальницької сировини, що передбачає збереження права власності постачальника проміжної продукції на кінцеву продукцію за умови оплати доданої вартості його виробнику. Значна частка давальницької сировини в загальному обсязі проміжної продукції, одержуваної виробником, за інших рівних умов означає зниження конкурентоспроможності продукції на ринку. Популярність толінгу в міжнародному бізнесі пояснюється особливою формою інтернаціоналізації трансакційних витрат: зовнішні трансакційні витрати, пов'язані з інформацією та забезпеченням контрактів, трансформуються у внутрішні непрозорі витрати вертикального об'єднання.

Однією з унікальних форм квазіінтеграційних об'єднань стали й договори (угоди) з використанням альтернативних форм розрахунків – бартеру, розрахунків готівкою, векселями різних емітентів, податкових звільнень, казначейських зобов'язань та інших фінансових інструментів. Використання негрошових розрахунків, за відсутності механізму банківської підтримки комерційного кредитування, у період активних ринкових трансформацій унеможливило ухилення від сплати податків і, врешті-решт, призвело до зростання тіньового сектору економіки. Крім того, використання альтернативних розрахунків суттєво обмежує потенційну конкуренцію як між постачальниками, так і між покупцями продукції.

З метою створення та розвитку інтегрованої структури з розгалуженою дистриб'юторською мережею застосовуються договори франчайзингу, які дають змогу поширювати стандартизовану процедуру збуту товару на весь асортимент певної торгової марки або торгового знака (бренда).

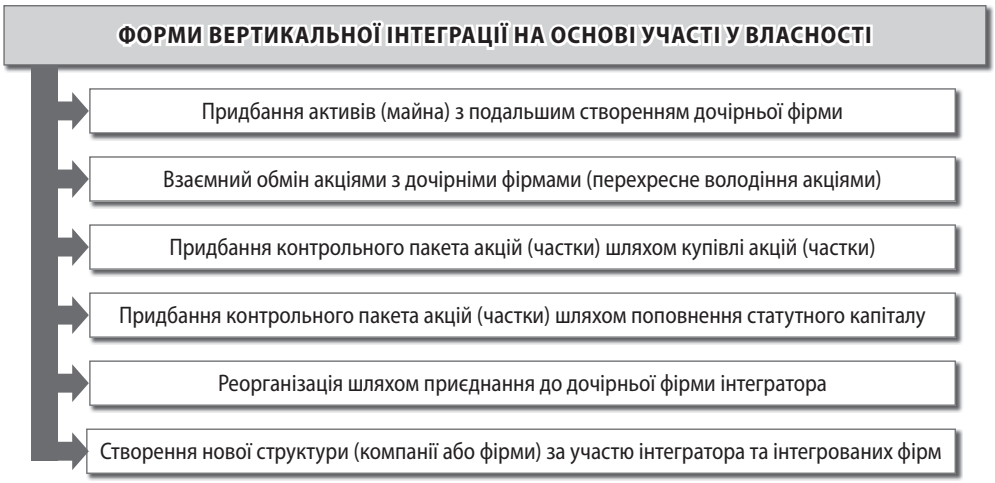


Рис. 15.12. **Організаційні форми вертикальної інтеграції на основі участі в капіталі**

Складено автором.

Для повної інтеграції вертикально інтегрована структура повинна задіяти важелі як для підтримки ефективного контролю поведінки фірм на ринку, так і для отримання контролю над їхньою власністю (рис. 15.12). Участь у власності характеризується помірним ризиком уразливості стабільності організаційної структури.

Найпоширенішою формою організації вертикально інтегрованих структур на основі участі в капіталі стало придбання активів (майна) у власність із подальшим створенням дочірньої фірми, що здійснюється в один із двох способів: за договором безоплатного використання або оренди основних засобів. Придбання активів (майна) у власність може відбуватися: шляхом прямого внесення активів (майна) в статутний капітал; на основі договору купівлі-продажу; в рахунок оплати боргу, який зараховується інтегрованою структурою; у рахунок погашення боргу, що виник перед інтегрованою структурою.

При встановленні майнової залежності між учасниками вертикально інтегрованої структури застосовують систему контролю (табл. 15.21).

Розподіл прав на проміжну продукцію зазвичай визначається внутрішньокорпоративними договорами та рівнем залежності учасників від інтегратора. Однак на практиці такий розподіл, як правило, здійснюється з огляду на рівень внутрішніх боргових відносин.

Найвищий рівень організаційної стабільності у вертикально інтегрованих структурах досягається у процесі ринкового злиття та поглинання компаній, унаслідок набуття повного права на активи (майно).

Дж. Ван Хорн тлумачить злиття як об'єднання двох і більше компаній, за якого лише одна фірма продовжує діяти як юридична особа[1]. Варто зауважити, що вертикальні злиття, за яких виробники об'єднуються з постачальниками та дистри-

[1] *Ван Хорн Дж.* Основы финансового менеджмента / Дж. Ван Хорн, Дж. Вахович ; пер. с англ. – 11-е изд. – М. : Вильямс, 2001. – С. 846.

Таблиця 15.21

Типова схема розподілу майнової залежності учасників вертикально інтегрованої структури на основі участі у власності

Вид контролю	Частка участі у власності, %
Повний контроль	100
Повний контроль за наявності співвласників	75
Гарантований контроль (у загальному розумінні контрольного пакета)	51
Блокуючий або підконтрольний пакет	Більше 25
Залежна дочірня фірма	Менше 25
Пакет, який надає акціонерові право позачергового скликання акціонерів	10 і більше

Складено за: Про акціонері товариства : закон України від 17.09.2008 № 514-VI.

б'юторами, можуть мінімізувати трансакційні витрати. Організаційною формою таких об'єднань стають концерни, тоді як конгломерати, створені у процесі злиття компаній із різнорідними видами діяльності, не забезпечують цілковитої економії виробничих затрат.

Фінансовий механізм вертикально інтегрованої компанії являє собою різнорівневу ієрархічну систему основних взаємозалежних елементів і типових груп (принципів, методів, інструментів тощо), а також способів їх взаємодії, включаючи інтеграцію, внаслідок якої гармонізуються взаємовідносини держави, власників, менеджерів і кредиторів. Кінцевим результатом діяльності такого механізму є економічний розвиток і високий рівень капіталізації.

Надзвичайно важливим і актуальним в умовах сьогодення є зростання капіталізації корпорацій у довгостроковій перспективі. Відтак, вартість компанії необхідно розглядати як один із головних показників її ефективності, тому визначення та управління вартістю належать до пріоритетних завдань корпорацій.

Актуальність цієї теми посилюється й тим, що вітчизняні компанії потребують істотних фінансових ресурсів для модернізації та/або реорганізації з метою підвищення рівня конкурентоспроможності продукції. Залучити достатній обсяг ресурсів можна шляхом створення сприятливих умов для іноземних інвесторів.

Разом із тим необхідність вибору об'єктів і стратегій інвестування з боку як індивідуальних, так і інституційних інвесторів потребує детального аналізу моделей оцінювання корпорацій та факторів, котрі формують вартість компаній.

У широкому розумінні поняття "модифікація" характеризує якісно різні стани або різновиди чого-небудь. Під "модифікацією вартості капіталу" мають на увазі різні форми вартості капіталу, які утворюються під впливом необхідних факторів та призначені для об'єктивної оцінки ринкових активів у процесі їх комерційного використання й управління ринковою вартістю.

Як бачимо з табл. 15.22, основна частка корпоративного капіталу в розвинутих країнах зосереджується в корпораціях фінансового сектору, що розглядаються як інституційні інвестори для реального сектору. Водночас низька капіталізація і неліквідність більшості корпорацій в Україні, нерозвинутість вітчизняного фондо-

Таблиця 15.22

Динаміка розподілу акціонерного капіталу в промислово розвинутих країнах у 2011 р., %

Власники акцій	США	Великобританія	Японія	Німеччина
Фінансові інститути, усього, у тому числі:	31,6	52,2	46,9	23,1
комерційні банки	–	5,2	17,1	11,5
страхові компанії	4,9	44,7	19,8	11,6
пенсійні фонди	22,4	–	9,2	–
інші фінансові інститути	4,3	2,3	10,8	–
Нефінансові організації	13,8	8,8	23,7	42,8
Усі корпорації	45,4	61,0	70,6	65,9

Складено за: Фінансова система України: взаємодія корпоративного та державного секторів / Т. І. Єфименко, І. О. Лютий, С. С. Гасанов та ін. – К. : ДННУ "Акад.фін. управління", 2012 – С. 46; El Salvador – Third Review under the Stand-By Arrangement [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11306.pdf.

вого ринку потребують адаптації стандартних моделей оцінювання з урахуванням специфіки нинішнього стану національної економіки.

Звернімо увагу на той факт, що для більшості українських компаній завдання максимізації ринкової вартості компанії поки не стало пріоритетним у практиці управління. Така ситуація склалася через нерозвинутість фондового ринку, який не виконує функції контролю за ефективністю роботи менеджерів, котрі, у зв'язку із цим, не мають достатніх стимулів для максимізації добробуту акціонерів, мінімізації агентських витрат, ефективного управління власністю акціонерів.

Звісно, методики визначення ринкової вартості (рис. 15.13) та управління нею повинні адекватно враховувати особливості стану сучасної економіки України і передбачати реальний аналіз факторів формування вартості акціонерного капіталу. Так, визначення оптимальної структури капіталу полягає у зіставленні інвестиційних можливостей компанії з граничною вартістю її капіталу, що базується на середньозваженій вартості, як показника, котрий характеризує рівень витрат кожного з методів фінансування.

Оцінка середньозваженої вартості капіталу (*англ. weighted average cost of capital, WACC*) компанії здійснюється за допомогою кількох методів, використання яких залежатиме від структури інструментів залучення додаткового капіталу. Отже, можна зробити висновок, що у контексті підвищення капіталізації найоб'єктивнішим методом оцінки ринкової вартості компанії є метод, оснований на аналізі динамічних змін вартості грошових потоків, оскільки він дає змогу визначити поточну інвестиційну привабливість компанії для акціонерів та інвесторів, а також передбачити можливість її приросту в майбутніх періодах.

Основними критеріями оцінки інвестиційної привабливості компанії є:

– ринкові умови (здатність ринку поглинути нову емісію акцій);

– права та інтереси наявних акціонерів акціонерного товариства;

– надійність прогнозів щодо майбутнього прибутку акціонерного товариства.

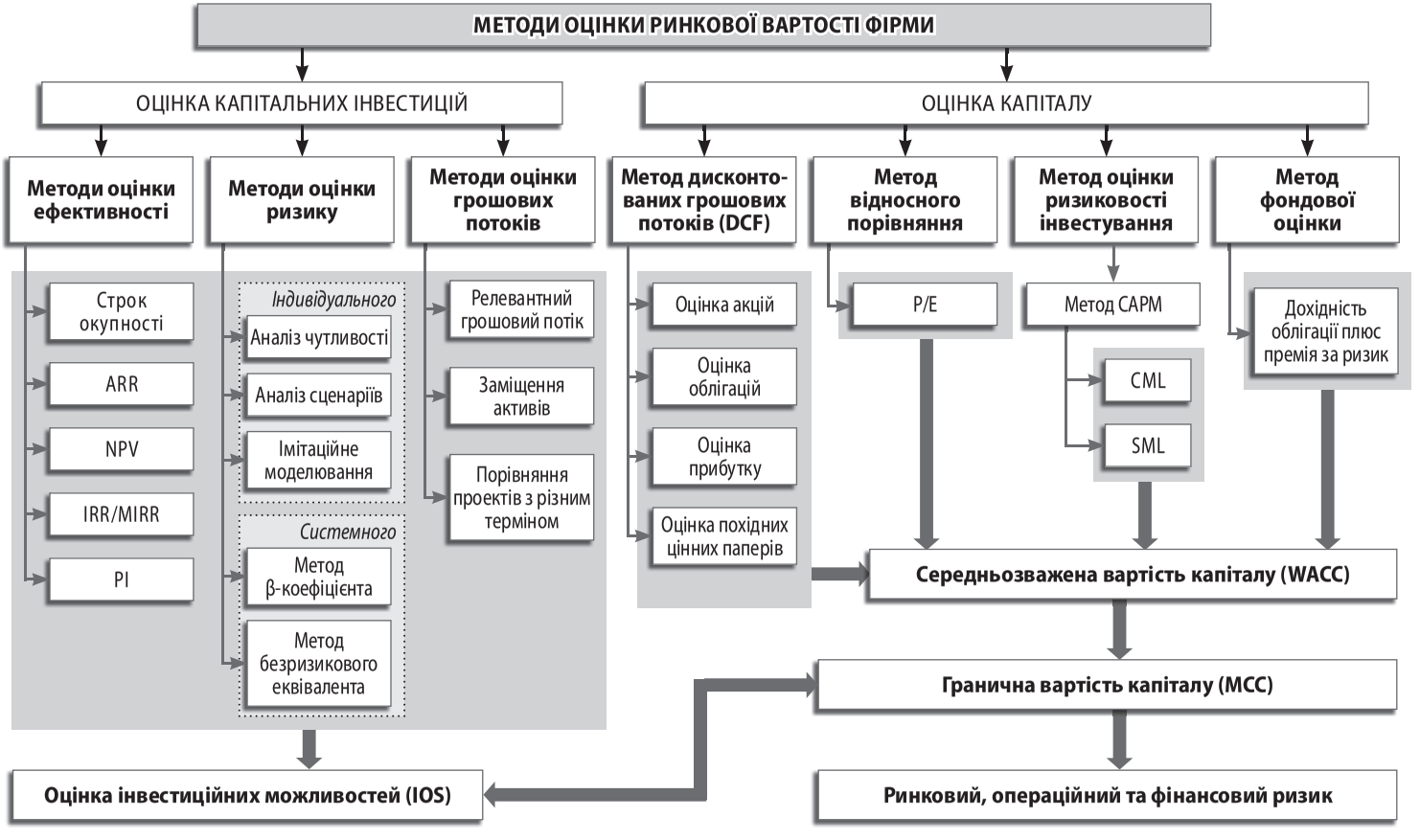


Рис. 15.13. **Класифікація методів оцінки ринкової вартості компанії**

Складено за: *Ван Хорн Дж.* Основы финансового менеджмента / Дж. Ван Хорн, Дж. Вахович ; пер. с англ. – 11-е изд. – М. : Вильямс, 2001. – С. 846; *Герасименко Р. А.* Особливості формування фінансових ресурсів акціонерних компаній / Р. А. Герасименко, І. Р. Блажан // Фінанси України. – 2004. – № 6. – С. 82–89; *Кравченко О.* Ринкова вартість компанії: методологія оцінки та шляхи максимізації / О. Кравченко // Міжнародна економічна політика. – 2007. – № 7. – С. 153–175; Отёкина Е. "Младенцам" – кредиты, "зрелым" – IPO [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gaap.ru/biblio/corpfin/finman/086.asp.

Зважаючи на це, пропонуємо при оцінюванні інвестиційної привабливості компанії враховувати також її життєвий цикл і способи акумулювання капіталу. Як бачимо з рис. 15.14, із розвитком компанії змінюється та ускладнюється структура капіталу. Так, на певному етапі кожна компанія постає перед проблемою розширення обсягів діяльності та потребує додаткового фінансування. Найпростішим способом його отримання є банківське і комерційне кредитування. Зокрема, векселі є невід'ємною складовою фінансування виробничого процесу. Вони прискорюють обіг ресурсів компанії, а їхня вартість прямо залежить від відносин із її контрагентами. Облігації, єврооблігації, синдиковані кредити передбачають складніший механізм залучення коштів, що опосередковується процесом андерайтингу, а його вартість залежить від ризику фінансових посередників та інвесторів.

Приватне й публічне розміщення акцій як спосіб залучення капіталу є доволі дорогим, тому стає доступним лише для тих компаній, котрі досягли етапу повної зрілості. Таким чином, процес формування фінансового капіталу компаній адекватно відображає їх позиціонування в ринковому середовищі.

Проте необхідно зазначити, що основою формування фінансового капіталу є інтеграція банківського і промислового капіталу, яка характеризується об'єктивними тенденціями розвитку власного капіталу і виробництва.

На практиці зосередження капіталу являє собою економічну форму концентрації промисловості і є об'єктивним наслідком прагнення до збільшення прибутку.

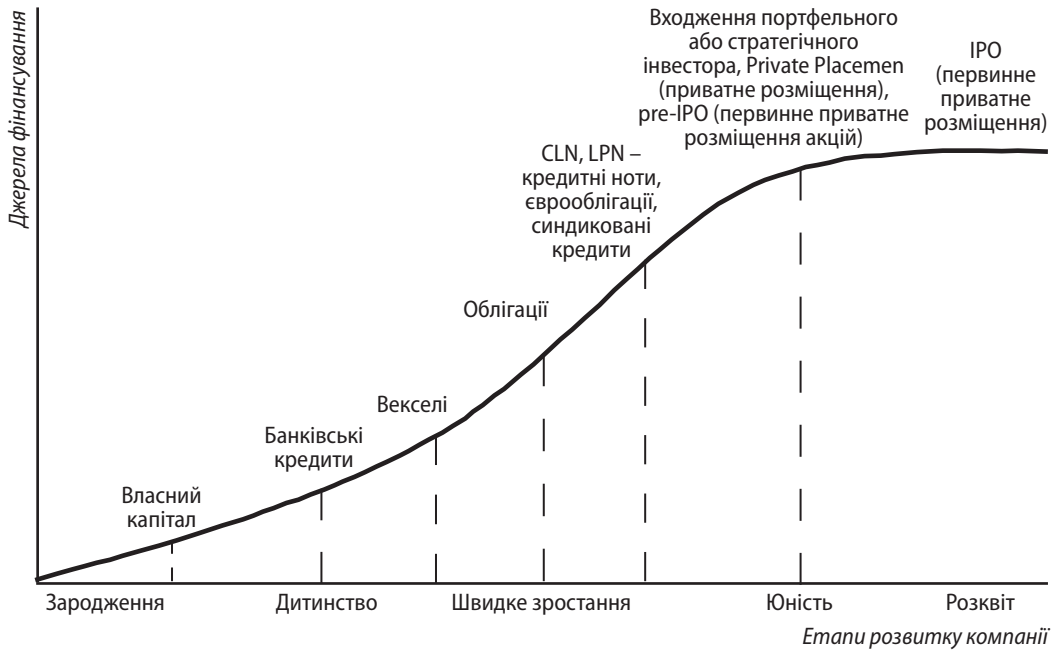


Рис. 15.14. **Відповідність джерел фінансування етапам розвитку компанії**

Складено за: *Отёкина Е.* "Младенцам" – кредиты, "зрелым" – IPO / Е. Отёкина [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gaap.ru/biblio/corpfin/finman/086.asp.

Таблиця 15.23

Динаміка сукупного рівня концентрації в промисловості України

Великі компанії	Частка великих компаній в обсязі реалізованої продукції, %			
	2000	2004	2008	2012
10	22,3	20,9	19,5	18,7
20	30,0	29,5	28,6	27,4
50	42,3	41,9	42,9	43,4
100	51,1	52,7	54,5	56,3
150	–	–	60,4	59,9
200	–	–	64,3	63,7

Складено за даними звітів Антимонопольного комітету України за відповідні роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.amc.gov.ua/amku/control/ main/uk/publish.

Як свідчать дані табл. 15.23, у промисловості України цей процес відбувається не стільки за рахунок концентрації, скільки шляхом централізації капіталу, внаслідок поглинання одного підприємства іншим, що є результатом активізації формування об'єднань компаній через злиття і поглинання. Зокрема, 100 найбільших компаній забезпечують реалізацію понад 50 % випущеної в країні продукції, і цей показник протягом останнього десятиліття має тенденцію до повільного зростання (з 51,1 % у 2000 р. до 56,3 % у 2012 р.).

Як наслідок, концентрація виробництва в найзагальнішому вигляді проявляється у зростанні активів та підвищенні продуктивності праці великих компаній, що дає змогу суттєво збільшити обсяг виробленої продукції, після чого відбувається злиття з існуючими підприємствами для розширення ринків та отримання синергетичних ефектів.

Концентрація та централізація виробничих, науково-технічних, інтелектуальних, фінансових, інформаційних ресурсів допомагає отримати вищу норму прибутку та забезпечити стабільність результатів діяльності за рахунок таких переваг:

1) збільшення обсягів виробництва в короткі терміни й використання ефекту економії на витратах виробництва і обігу на одиницю продукції;
2) кооперація та спеціалізація праці;
3) можливість підтримки диверсифікованого портфеля проектів НДДКР зі зменшенням ризику невдач за окремими проектами;
4) концентрація зусиль на найприбутковіших проектах;
5) своєчасне оновлення основного капіталу, робочої сили;
6) створення єдиної інфраструктури для організацій, які входять до корпоративної структури (наявність єдиної інформаційної мережі, банківської, страхової, кадрової, маркетингової, консалтингової інфраструктури; можливість інтеграції наукових досліджень, розвиток соціальної інфраструктури тощо);
7) зниження процентних ставок при залученні кредитних ресурсів, що пов'язано з наявністю значних ліквідних активів.

Концентрація і централізація виробництва зумовлює збільшення грошових потоків та опосередковано сприяє посиленню ролі банків в економіці. Зростання грошових потоків відбувається за рахунок масштабного підвищення обсягів прибутку й

амортизаційних відрахувань компаній. Ці кошти зосереджуються на рахунках банків, оскільки саме вони забезпечують обслуговування грошового обороту компаній. Як наслідок, зростає власний капітал банків і обсяг отримуваного ними прибутку.

Банки, розпоряджаючись вільними коштами, є кредиторами компаній. Останні, збільшуючи обсяг виробництва, потребують додаткового фінансування. Таким чином концентрація і централізація банків підвищуються, з одного боку, за рахунок зростання обсягів грошових потоків, що надходять у розпорядження банків, з другого – за рахунок збільшення потреби компаній у грошових коштах.

Концентрація банків є наслідком концентрації компаній, але і зростання концентрації компаній залежить від концентрації банків. Тісні зв'язки між банками та компаніями формуються на основі відносин власності. Банки здійснюють випуск і розміщення цінних паперів компаній, отримуючи прибуток від участі в капіталі; забезпечують фінансування реорганізацій компаній; кредитують їх під заставу цінних паперів та активів. У результаті тісного взаємозв'язку й взаємозалежності банків та компаній виникає фінансовий капітал. Виокремлюють такі властивості сучасного фінансового капіталу:

1) розширення складу інтегрованого капіталу, який, крім традиційного, включає страховий капітал, капітал пенсійних й інвестиційних фондів, ощадних та інших установ;
2) всеосяжний характер інтегрованого капіталу: в ньому поєднуються відносини власності та контролю фінансових і нефінансових компаній різних галузей промисловості;
3) розширення сфери застосування: фінансовий капітал не лише охоплює великі компанії, а й підпорядковує дрібне виробництво;
4) посилення процесу формування фінансово-промислового капіталу, в якому ключову роль відіграє промисловий капітал.

Фінансовий капітал, трансформуючись у фінансово-промисловий, набуває ознак цілісної економічної системи інтегрованих форм капіталу, кожна з яких може розглядатися як підсистема, або сукупність взаємопов'язаних елементів, що виконують властиві тільки їм функції. Водночас розвиток фінансового капіталу пов'язаний із його подвійною природою, зумовленою подвійністю функціональних форм капіталу: з одного боку, це грошовий капітал, з другого – продуктивний, у межах якого відбувається процес виробництва. Саме наявність відокремленої грошової форми промислового капіталу сприяла виникненню нових організаційних форм капіталу і розвиткові економіки.

Отже, фінансовий капітал можна визначити як систему відносин між суб'єктами економічної діяльності, що утворюється в ході самостійного руху фінансових ресурсів для забезпечення відтворювального процесу.

Фінансовому капіталу властива система таких ознак:

1) фінансові ресурси – гроші (в широкому значенні);
2) рух грошей, який відбувається відносно незалежно від руху матеріальних активів.

У наукових джерелах фінансовий капітал, як правило, представлений у вигляді фінансових активів – сукупності фінансових (грошових) ресурсів, до яких нале-

жать грошові кошти, а також права отримання, виплати або обміну грошових коштів, включаючи кредити, акції, облігації, деривативи та інші цінні папери.

Фінансові активи мають такі властивості:

1. Надійність як міра збереження результатів праці. Ця умова виникає через проблеми в часі й просторі всіх процесів виробництва, обміну, споживання товарів.
2. Ліквідність, яка передбачає можливість стрімкого перетворення фінансових ресурсів у будь-який інший вид товарів, послуг.
3. Мобільність – нині в економіці саме фінансовим ресурсам властива здатність швидко переміщатися в будь-яке місце планети, де постають необхідність і можливість їх вигідного використання.
4. Універсальність – сьогодні всі економічні відносини перетворюються на фінансові.
5. Здатність до подільності без розподілу реальних активів. Це забезпечує залучення коштів не лише великих, а й дрібних інвесторів, що скорочує витрати часу, необхідні для залучення інвестицій, збільшує швидкість їх обігу, підвищує прибутковість капіталу. Для дрібних інвесторів це означає можливість примножити свої доходи, диверсифікувати інвестиційний портфель, а також посилити мотивацію працівників шляхом їх участі в капіталі компаній.
6. Особливість цінних паперів як товару. Цінні папери після купівлі-продажу не споживаються, не виходять зі сфери обігу до моменту погашення. Власник цінного папера до моменту погашення може його повернути на ринок.

Матеріальним носієм фінансового капіталу є банкноти й різні види цінних паперів, котрі повинні відповідати таким вимогам:

1. Цінний папір – це документ, що засвідчує право їх власника на певне майно, або дохід а також наявність інших прав, закріплених законодавчо (наприклад, право участі в управлінні компанією). Таке право має передаватися одночасно з передачею цінного папера без державної реєстрації.
2. Цінний папір засвідчує безумовне право власника на нього. В багатьох випадках цінні папери є грошовими сурогатами.

За деякими визначеннями, на теперішньому етапі економічного розвитку цінні папери є формою грошей, зокрема звичайні акції – видом фінансових грошей, призначених для вираження цінності бізнесу як товару та засобу накопичення. Однак гроші й цінні папери – різні економічні категорії: цінні папери не завжди виконують функцію грошей як засобу обігу та не є мірою вартості.

На сьогодні серед основних різновидів цінних паперів виокремлюють акції, облігації, векселі й похідні цінні папери (опціони, варранти, ф'ючерси, свопи та ін.). Самі грошові банкноти також вважаються одним із різновидів цінних паперів і являють собою боргові зобов'язання або безстроковий вексель центрального банку.

Права власності на активи, оформлені документально, є необхідною умовою існування капіталу. Специфіка власності полягає в тому, що оголошені правові відносини (оформлені документально) можуть не збігатися з реальними економічними відносинами власності. Відокремленість економічних та юридичних відносин

власності не сприяє економічному та соціальному розвиткові суспільства. Саме розбіжністю економічних і юридичних відносин власності багато дослідників пояснюють нездатність вітчизняної економіки до стійкого зростання.

Для того щоб система прав власності сприяла створенню капіталу, вона повинна відповідати таким умовам:

1) максимальна доступність для всіх громадян;
2) надійний захист прав власника;
3) стабільність;
4) справедливість.

У цьому випадку юридичні й економічні відносини власності будуть єдиними і сприятимуть перетворенню активів у капітал.

Перуанський інституціаліст Е. де Сото виокремлює шість ефектів приватної власності, завдяки яким активи можуть стати капіталом: фіксація економічного потенціалу активів; інтеграція розрізненої інформації; відповідальність власників; підвищення ліквідності активів; розвиток суспільних зв'язків; паспортизація угод.

Аналіз факторів вартості власного капіталу корпорацій є важливим завданням, оскільки саме чітке розуміння того, які чинники, в яких умовах, для якої саме корпорації є визначальними у підвищенні вартості капіталу, дає можливість розробити для корпорації оптимальну стратегію досягнення цього результату. Такий аналіз важливий і для менеджерів, оскільки допоможе ефективніше управляти вартістю компанії, і для інвесторів, які визначають інвестиційну привабливість акцій.

Інституційні чинники, що впливають на вартість акцій, зазвичай при класифікації не виокремлюються, але в сучасній економіці саме вони справляють важливий вплив на вартість об'єктів обміну. Вартість акцій залежить від ефективності використання функціональних характеристик матеріальних і нематеріальних активів, зосереджених у певному інституційному середовищі. До інституційних чинників належать:

1) сукупність формальних норм – нормативно-правові акти, що регулюють різні аспекти господарської діяльності (закони, стандарти, розпорядження тощо);
2) сукупність неформальних норм – кодекси, норми поведінки, культурні традиції та ін., які визначають стійкі норми соціальної поведінки та дії;
3) механізми і структури, котрі забезпечують виконання цих норм і формують стандарти поведінки відповідно до норм.

Оскільки передумовою економічного зростання є ефективна організація економіки, де інститути розглядаються як фундаментальні фактори розвитку економічних систем у довгостроковій перспективі, інституційні чинники можна визначити як фактори, що формують, підтримують і модифікують вартість капіталу. Однак без трансформації системи традиційних інститутів, норм і правил, створення необхідних інституційних передумов неможливо побудувати справжню ринкову економіку. При цьому недостатньо лише ухвалення дієвих законів – потрібна їх практична реалізація.

Фінансовий механізм вертикально інтегрованої компанії як управлінська система охоплює системи цілей, ресурсних обмежень і показників оцінки економічної ефективності, що дає змогу сформулювати низку правил фінансово-організаційно-

го характеру та забезпечити взаємодію всіх структурних елементів як із внутрішнім, так і з зовнішнім середовищем (рис. 15.15).

Водночас фінансовий механізм уможливлює вплив на забезпечення необхідної взаємодії елементів складної системи, яка, у свою чергу, є частиною зовнішнього

Рис. 15.15. **Фінансово-організаційний механізм регулювання та управління діяльністю вертикально інтегрованих компаній на національному рівні**

Складено автором.

середовища. Таким чином, виникнення вертикально інтегрованих компаній зумовлене середовищем, що сприяло їх створенню. Цілі формування таких компаній зазвичай відображають тенденції основних напрямів розвитку національної економіки.

Такі фінансові відносини на практиці відображають взаємодію між елементами внутрішньої та зовнішньої систем регулювання й управління діяльністю вертикально інтегрованих компаній. При цьому рівень внутрішньої взаємодії структурних елементів компанії та їх системний взаємозв'язок визначаються рівнем обмежень, зумовлених зовнішнім середовищем.

Зауважимо, що до переліку обмежень стосовно господарської самостійності структурних підрозділів компанії належать організаційна самостійність у договірній роботі, проведення незалежної цінової (затратної) та фінансової політики.

З огляду на це рівень фінансової незалежності та наявність обмежень визначають потенціал вертикально інтегрованої компанії до самоорганізації, оскільки остання є якісним результатом взаємодії власне компанії та внутрішньосистемних взаємовідносин між структурними підрозділами. Встановлення і дослідження якості взаємодії всіх структур компанії дають змогу виявити певну циклічність етапів її розвитку.

При дослідженні якості взаємодії внутрішніх систем вертикально інтегрованої компанії слід також ураховувати послідовність причинно-наслідкових зв'язків, властивих кожному етапові розвитку як єдиної системи, та детермінованість або стохастичність поведінки при реорганізації системи під час зміни циклів розвитку. Для виявлення механізмів такого впливу необхідно розглядати сукупність параметрів, акцентуючи увагу на можливості порівняння, зіставлення та пошуку аналогій.

Нині важливого значення набуває теоретичне та емпіричне обґрунтування здатності фінансово-організаційних систем до самоорганізації в Україні. Так, трансформація форм власності й інтеграційні процеси в глобальній економіці створили передумови для приватизації найбільших державних підприємств та виникнення значної кількості юридичних осіб формально або неформально об'єднаних у групи (асоціації, холдинги) (табл. 15.24). У зв'язку з цим посилюється актуальність балансування інтересів держави та приватних власників.

Таблиця 15.24

Динаміка формування акціонерних товариств, асоціацій, корпорацій, інших об'єднань юридичних осіб в Україні (*на початок року*)

Назва об'єднання	1997	2001	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Акціонерні товариства	30 922	34 942	34 571	33 084	31 993	31 100	30 169	28 748	26 568
Асоціація	1 902	2 516	2 679	2 841	2 953	3 057	3 125	3 180	3 222
Корпорації	332	609	798	842	849	862	866	872	862
Консорціум	51	57	77	84	84	89	92	92	94
Концерн	353	380	397	403	400	396	30	387	373
Інші об'єднання юридичних осіб	1 194	2 123	2 061	1 880	1 774	1 717	1 634	1 598	1 532

Джерело: Статистичний щорічник України за 2011 рік : стат. зб. / Державна служба статистики України. – К. : Консультант, 2012. – С. 84–85.

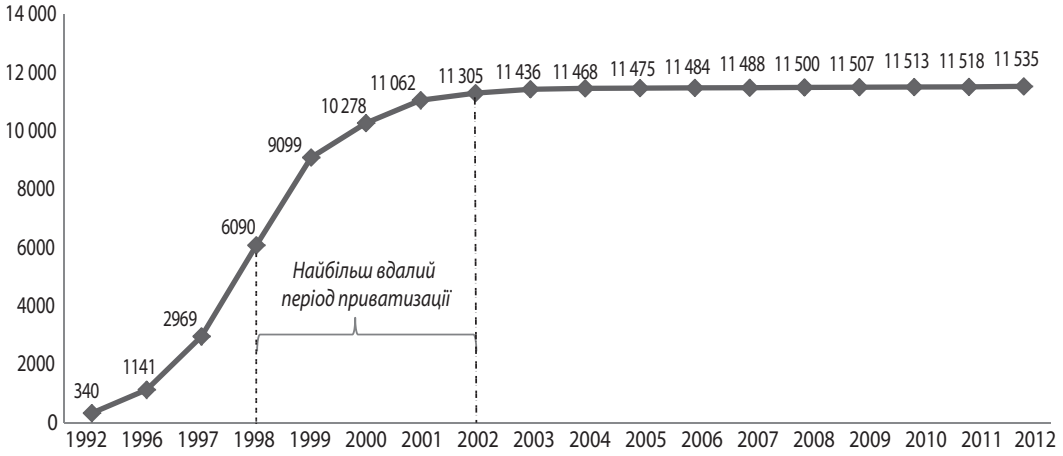


Рис. 15.16. **Створення акціонерних товариств унаслідок приватизації державного майна в Україні** (дані на початок року)

Джерело: Звіт про роботу Фонду державного майна України, хід та результати виконання Державної програми приватизації у 2012 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.spfu.gov.ua.

Розвиток акціонерної форми власності в Україні залежить від циклічності зростання національної економіки. Зокрема, у післякризовий період 1998–2001 рр. кількість акціонерних товариств, утворених унаслідок приватизації, була найбільшою в 2001 р. (рис. 15.16).

Це пояснюється завершенням масової приватизації з використанням приватизаційних сертифікатів і початком періоду інтенсивної приватизації найбільших об'єктів шляхом індивідуальної приватизації. Внаслідок приватизації створено вагомий недержавний сектор економіки, основу якого становлять понад 11 тис. акціонерних товариств.

Період 2000–2002 рр., з одного боку, став найвдалішим періодом приватизації стратегічно важливих підприємств (енергетичної, металургійної, суднобудівної галузей тощо)[1], а з другого – етапом винайдення та апробування "технологій" роздержавлення поза полем приватизаційного законодавства, оскільки на продаж пропонувались акції інвестиційно привабливих підприємств з числа не заборонених до приватизації, а такий продаж зазнавав істотного політичного впливу.

Водночас погіршення фінансово-економічного стану окремих підприємств, які готувалися до приватизації, негативно позначилося на зацікавленості покупців у придбанні вітчизняних підприємств. До того ж поширення способів тіньового роздержавлення за позаприватизаційними схемами, недосконалість систем галузевого державного регулювання підприємств-монополістів, передусім природних монополій, призвели до створення та розвитку вертикально інтегрованих компаній.

[1] Звіт про хід виконання "Державної програми приватизації на 2000–2002 роки" у 2003 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.spfu.gov.ua/_layouts/SPFUSiteDefinition/ReportsMFI.aspx.

Поступово контролюючими акціонерами в новоутворених вертикально інтегрованих компаніях стають менеджери, перетворюючись із найманого персоналу на власників. Такий процес є ключовою характеристикою "капіталізму управлінців". Породжені приватизацією "сірі" та "чорні" схеми корпоративних фінансів, "оптимізація оподаткування", "корупція", "кримінал", "контроль за фінансовими потоками" – це неповний перелік чинників формування вертикального контролю за діяльністю структурних підрозділів вертикально інтегрованих компаній, що сприяло розвиткові асоціацій, корпорацій та концернів (див. табл. 15.24).

Змістовність приватизації можна оцінити за підсумками проведеної інвентаризації об'єктів державної власності. Так, у Реєстрі корпоративних прав держави обліковуються 26,8 тис. юридичних осіб, котрі діють лише на основі державної власності, та 629 господарських товариств, у статутному капіталі яких є державна частка (з них – 539 акціонерних товариств, 60 товариств з обмеженою відповідальністю та 30 національних акціонерних і державних холдингових компаній (НАК і ДХК))[1].

Сучасна практика господарювання свідчить, що держава посилює інтеграцію своїх активів шляхом участі та їх консолідації в державних холдингових компаніях (НАК і ДХК), адже глобальну конкуренцію на світових ринках можуть витримати лише вертикально інтегровані компанії з високим рівнем концентрації фінансових, матеріально-технічних і людських ресурсів.

З метою вдосконалення інституційного середовища функціонування вертикально інтегрованих компаній та підвищення ефективності використання бюджетних коштів планується оптимізувати не задіяні у виробництві основні засоби (скласти переліки майна для списання, передачі у комунальну власність, консервації та продажу) та продовжувати роботу з пошуку інвесторів для підготовки суб'єктів господарювання до приватизації.

Прикладом ефективної діяльності вертикально інтегрованої компанії є ВАТ "Турбоатом", який за підсумками 9 місяців 2012 р. істотно збільшив обсяг реалізації продукції. Зокрема, цей показник перевищив показник за 2007 р. майже втричі та становив 1043,1 млн грн. Чистий прибуток за 9 місяців 2012 р. перевищив показник за 2007 р. майже в 7 разів, сягнувши 237,59 млн грн. ВАТ "Турбоатом" є найбільшим платником податків та обов'язкових платежів до бюджету, сума яких у 2011 р. становила 110,585 млн грн, а за результатами 9 місяців 2012 р. – 160,4 млн грн. Підприємством сформовано надійний портфель замовлень, підтверджений договорами, на загальну суму в понад 3 млрд грн із більше ніж 15 країнами світу. Продукція товариства використовується в 45 країнах[2].

Отже, корпоративна форма капіталу є основою розвитку економіки. Разом із тим модифікація вартості корпоративного капіталу сприяє зростанню волатильності фінансових активів унаслідок відмінності між ринковою вартістю акцій та вартістю реальних активів. Ці властивості фінансових активів необхідно враховувати при оцінюванні вартості корпорації.

---

[1] Звіт про роботу Фонду державного майна України, хід та результати виконання Державної програми приватизації у 2012 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.spfu.gov.ua/_layouts/SPFUSite Definition/ReportsMFI.aspx.

[2] Там само.

Для сучасних вітчизняних корпорацій характерна модель корпоративного контролю, якій притаманні:

– високий рівень ризику через закритість бізнесу для зовнішніх інвесторів;
– непрозорість і невизначеність прав власності;
– відсутність передумов для довгострокового розвитку;
– високі трансакційні витрати, необхідні для створення надлишкової концентрації акціонерного капіталу, лобіювання власних інтересів, надмірний контроль за поточною діяльністю компаній.

Сформовані інституційні умови сприяють зміцненню контролю менеджменту на більшості компаній промисловості й залежності їхньої діяльності від конкретних осіб, що посилює невизначеність, нестійкість і нестабільність вартості корпоративного капіталу в довгостроковому періоді.

Один із найважливіших факторів, який слід ураховувати при оцінюванні акцій, – ступінь розвитку такого інституту, як фондовий ринок. Сучасний український фондовий ринок характеризується особливостями, на які слід зважати під час застосування методів оцінювання бізнесу: олігополія, невеликий оборот і значна інформаційна асиметрія породжують цінові коливання на ринку, суттєво збільшують ризик ринкового маніпулювання й використання заборонених торгових практик, насамперед інсайдерських угод, котрі підвищують системний ризик. Таким чином, олігополістичні структури створюють нерівні умови для учасників ринку, що посилює вплив на системний ризик вітчизняного фондового ринку.

З метою створення ефективної моделі управління вартістю корпорації доцільно запроваджувати моніторинг її фінансової безпеки на підставі таких показників:

1) внутрішня (фундаментальна) вартість власного капіталу;
2) ринкова вартість;
3) темпи приросту внутрішньої й ринкової вартості;
4) зіставлення внутрішньої та ринкової вартості;
5) порівняння темпів зростання ринкової вартості та фондового індексу.

Запропонована система показників дає змогу поглиблено аналізувати динаміку як фундаментальної, так і ринкової вартості та приймати ефективні управлінські рішення.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 15

1. Створення і функціонування незалежних фінансових інститутів у країнах – членах ЄС і США свідчить, що завдяки їхній діяльності підвищуються якість податково-бюджетної політики, ефективність роботи уряду у сфері економіки і фінансів. Міжнародний досвід діяльності НФІ може бути корисним для створення фіскальних інститутів в Україні. При цьому доцільно взяти за основу головні принципи їх функціонування з урахуванням досвіду інших країн та особливостей вітчизняного інституціонального середовища. Діяльність майбутніх НФІ має спрямовуватися на сприяння стійкості державних фінансів, їхній публічності та прозорості, аналіз і прогнозування основних бюджетних показників з метою збалансування державного бюджету та розроблення ефективних політичних рішень у сфері фінансового господарства.

Між НФІ існують значні відмінності за рівнем і типом незалежності, повноваженнями й функціями, бюджетом тощо. Водночас виокремлюють ключові принципи їхньої діяльності:

– місцеві особливості;
– незалежність і позапартійність;
– повноваження;
– ресурсність;
– взаємодія із законодавчою владою;
– доступ до інформації;
– прозорість, зв'язок та оцінка.

2. Інституціональне середовище забезпечення стійкості державних фінансів – це сукупність формальних правил (політичних, юридичних, економічних) і неформальних норм, що створюють умови для функціонування державних фінансів, структурують їх і є фундаментальною передумовою забезпечення їхньої стійкості. В Україні воно являє собою мозаїку локальних інституціональних середовищ, котрі різняться як за стратегіями державних інститутів, так і за нормами, що регулюють їх поведінку. Еволюція економічних фінансових систем визначається певним співвідношенням зазначених правил і норм, а також характером їх змін. Це зумовлює актуальність вивчення інституціональних чинників впливу на стійкість державних фінансів, інституціонального середовища державних фінансів з усіма його складовими, оскільки воно визначає вектор їхніх трансформацій для забезпечення їх стійкості.

Поняття "стійкий розвиток державних фінансів" характеризує становище в умовах динамічних змін інституціонального середовища (ендогенних і екзогенних чинників), якому властива позитивна тенденція щодо виконання інституційними одиницями сектору загальнодержавного управління своїх функцій в економіці, а також тривале збереження цієї тенденції. Забезпечення стійкості державних фінансів як сукупності їхніх стабільних станів протягом певного періоду в динамічній рівновазі й стабільності всієї фінансової системи країни є одним із найважливіших завдань органів державної влади. В успішному виконанні цього завдання важливу роль відіграють інституціональні чинники, серед яких провідне місце належить інституціональному середовищу, інституціональному механізму, незалежним фіскальним інститутам.

3. Існує тісний взаємозв'язок між забезпеченням стійкості державних фінансів, підтриманням стабільності банківської системи та реалізацією ефективної грошово-кредитної політики. Цей зв'язок повинен забезпечуватися шляхом налагодження постійного моніторингу стійкості державних фінансів та реалізації ефективного механізму монетарної трансмісії, що дає можливість поєднати методи та інструменти грошово-кредитної політики з методами та інструментами її здійснення.

Розроблена та запропонована для практичного використання система індикаторів раннього виявлення та попередження дисбалансів у сфері державних фінансів дає змогу враховувати тісний взаємозв'язок останніх з основними параметрами

розвитку банківської системи та фінансового сектору загалом шляхом групування за функціональними та інституціональними ознаками.

4. Функціональні та інституціональні підходи до розвитку державних фінансів слід розглядати в системній єдності. Функціональні аспекти стійкіші та переглядаються відносно рідко. На відміну від них, інституціональні аспекти дуже динамічні та часто модифікуються й видозмінюються залежно від умов і особливостей соціально-економічного розвитку. Саме вони є головним об'єктом при розробленні нових інституціональних механізмів, що поєднують інструменти й методи забезпечення стійкості та поступального розвитку державних фінансів.

Під інституціональним механізмом забезпечення стійкості державних фінансів розуміється сукупність методів та інструментів, спрямованих на реалізацію системи норм, правил, заходів, стимулів і примусів щодо ефективного виконання ними своїх основних функцій. Так, механізм розглядається як комплекс дій органів державної влади щодо убезпечення від загроз та гарантування стійкості державних фінансів, сталого економічного розвитку.

Подальшого вдосконалення в межах механізму потребують методи, інструменти та інші його складові запобігання системним ризикам і фінансовим кризам. Ключовими завданнями у фінансовій сфері повинні бути забезпечення стійкого розвитку, посилення регулювання фінансового сектору, оптимізація аналізу та оцінювання системних ризиків шляхом запровадження макропруденційного регулювання.

5. З метою реформування інституціонального середовища та поліпшення механізмів забезпечення стійкості державних фінансів в Україні слід вжити заходи за такими напрямами:

– проведення економічних реформ, вдосконалення системи державного регулювання та управління, розроблення механізмів забезпечення реального дерегулювання економіки;
– проведення бюджетної децентралізації та перерозподіл повноважень у сфері формування й використання державних коштів, чітке закріплення джерел доходів за місцевими бюджетами, зменшення частки міжбюджетних трансфертів і формування чітких механізмів визначення їх обсягів;
– спрощення системи та механізмів оподаткування; вдосконалення законодавства щодо державних закупівель;
– створення сприятливого інвестиційного клімату та запровадження надійних механізмів захисту прав кредиторів та інвесторів.

У межах інституціонального середовища для забезпечення стійкості та підвищення ефективності використання державних фінансів необхідно, щоб їхня функціональна структура відповідала станові розвитку економіки та рівневі використання виробничого потенціалу, а подальший розвиток самого середовища передбачав можливість оновлення та вдосконалення інституціональних механізмів з метою поліпшення соціально-політичної ситуації в країні.

6. Розвиток економічної системи тісно пов'язаний з інституціональним механізмом прямого іноземного інвестування, спрямованим на ефективне залучення і раці-

ональне використання іноземних інвестицій, зменшення трансформаційних і трансакційних витрат. Він становить систему взаємовідносин суб'єктів інвестування економіки, діяльність яких пов'язана з використанням законодавчо закріплених норм, порядком дотримання наданих прав і гарантій, а також неформальними правилами поведінки.

Приплив та відплив ПІІ й надалі вирішальною мірою залежать від циклічного розвитку ринкової економіки. Разом із тим в останні три десятиліття спостерігаються такі основні тенденції в потоках ПІІ: зростання ролі вдосконалення інституціонального механізму залучення і використання ПІІ; лідерство країн, що розвиваються, у залученні ПІІ; скорочення відпливу ПІІ з розвинутих країн; зменшення залежності найбідніших країн, що розвиваються, від природних ресурсів у контексті залучення ПІІ. Залучення ПІІ в українську економіку перебуває під безпосереднім впливом зазначених змін.

Важливим напрямом подальшої оптимізації інституціонального механізму залучення й використання ПІІ залишається зняття відповідних бар'єрів, створення можливості для українського бізнесу вільно залучати капітал на внутрішньому та іноземних ринках.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Анализ экономических систем: основные понятия теории хозяйственного порядка и политической экономии / под общ. ред. А. Шюллера, Х.–Г. Крюссельберга. – М. : Экономика, 2006. – С. 13.
2. *Белл Д.* Грядущее постиндустриальное общество / Д. Белл ; пер. с англ. ; под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Academia, 1999. – 956 с.
3. *Бергер П.* Социальное конструирование реальности : трактат по социологии знания / П. Бергер, Т. Лукман. – М. : Медиум, 1995. – 323 с.
4. *Березкин Ю. М.* Финансовая инженерия как фактор несистемности современных финансов / Ю. М. Березкин // Известия ИГЭА. – 2011. – № 6 (80). – С. 38–43.
5. *Бортіс Г.* Інституції, поведінка та економічна теорія. Внесок до класико-кейнсіанської політичної економії / Г. Бортіс ; пер. з англ. – К. : Києво-Могилянська академія, 2007. – С. 66.
6. *Бьюкенен Дж.* Конституция экономической политики / Дж. Бьюкенен // Вопросы экономики. – 1994. – № 6. – С. 112, 113.
7. *Вовченко Н. Г.* Формирование институциональной платформы глобальной финансовой стабильности / Н. Г. Вовченко, Ю. С. Евлахова // Финансовые исследования. – 2010. – № 1. – С. 3.
8. *Геєць В. М.* Вихід із кризи (роздуми над актуальним у зв'язку з прочитаним) / В. М. Геєць, А. А. Гриценко // Економіка України. – 2013. – № 6. – С. 4–19.
9. *Герзанич В. М.* Особливості формування нормативно-правового поля іноземного інвестування в Україні / В. М. Герзанич // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 24. – С. 116.
10. *Гриценко А. А.* Політична економія: актуалізація проблематики, методологічний потенціал і сполученість з інституціоналізмом / А. А. Гриценко // Економічна теорія. – 2012. – № 1. – С. 5–20.
11. *Дементьев В. В.* Институциональная теория в Украине: направления исследований, особенности, перспективы / В. В. Дементьев // Научные труды ДонНТУ. Сер. : Экономическая. – 2006. – Вып. 103-1. – С. 17–31.
12. *Демчук И. Н.* Финансовая устойчивость как комплексная категория экономического анализа / И. Н. Демчук // Экономический анализ. – 2008. – № 5. – С. 147.

13. *Зверяков М. И.* В поисках выхода из кризиса / М. И. Зверяков [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/469/1/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%8F%28%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%B3%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BB%29.Microsoft%20Word.pdf.

14. *Зимовець В. В.* Державна фінансова політика економічного розвитку : монографія / В. В. Зимовець ; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2010. – С. 25.

15. *Іваницький О. О.* Господарський механізм у системі державного регулювання економіки // О. О. Іваницький, В. В. Косенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2008-2/doc/2/03.pdf.

16. Інституціонально-інформаційна економіка : підручник / А. А. Чухно, П. І. Юхименко, П. М. Леоненко ; за ред. А. А. Чухна. – К. : Знання, 2010. – 687 с.

17. *Іртищева І. О.* Державне регулювання інституційних змін в агропродовольчій сфері України : монографія / І. О. Іртищева, А. О. Обозна ; Нац. ун-т кораблебудування ім. адмірала Макарова. – Миколаїв, 2014. – С. 18.

18. *Калитчук В.* Незалежні фіскальні інституції / В. Калитчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://sites.google.com/site/debtrm/golovna/45.

19. *Колодий С. Ю.* Институциональное регулирование формирования и использования финансовых ресурсов государства в посттрансформационной экономике : монография / С. Ю. Колодий. – Симферополь : ДиАйПи, 2011. – 328 с.

20. *Кругман П.* Выход из кризиса есть! / П. Кругман ; пер. с англ. Ю. Гольдберга. – М. : Азбука Бизнес : Азбука-Аттикус, 2013. – С. 197, 198.

21. *Кудряшов В. П.* Стійкість державних фінансів / В. П. Кудряшов // Економіка України. – 2012. – № 10. – С. 57.

22. *Куценко В. І.* Соціальний вектор економічного розвитку / В. І. Куценко. – К. : Наук. думка, 2010. – С. 26.

23. *Лист Ф.* Национальная система политической экономии / Ф. Лист. – М. : Европа, 2005. – 382 с.

24. *Лямец В. И.* Системный анализ: вступительный курс / В. И. Лямец, А. Д. Тевяшев ; Харков. нац. ун-т радиоэлектроники. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х., 2004. – 448 с.

25. *Миловидов В. Д.* Либерализм и регулирование мирового финансового рынка / В. Д. Миловидов // МЭ и МО. – 2012. – № 9. – С. 20–30.

26. *Муха Д.* Влияние экономических и институциональных факторов на привлечение прямых иностранных инвестиций / Д. Муха // Банкаўскі веснік. – 2014. – № 2. – С. 40–50 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbrb.by/bv/cont.asp?id=9949.

27. Національні рахунки України за 2012 рік : стат. зб. / за ред. І. М. Нікітіної. – К. : Держстат України, 2014. – 151 с.

28. *Норт Д.* Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт ; пер. з англ. І. Дзюби. – К. : Основи, 2000. – 198 с.

29. Обґрунтування методичних підходів до оцінки стійкості фінансової системи : інф.-аналіт. матеріали. Вип. 6 / С. В. Науменкова, Р. С. Лисенко, Д. С. Попов та ін. ; Національний банк України, Центр наук. досліджень. – К., 2006. – С. 80–84.

30. *Ойкен В.* Основные принципы экономической политики / В. Ойкен ; пер. с нем. Л. А. Козлова, Ю. Н. Куколева. – М. : Прогресс, 1995. – С. 72–78.

31. Організаційно-методичні підходи до запровадження в НБУ системи оцінки стійкості фінансової системи : інф.-аналіт. матеріали / за ред. В. І. Міщенка, О. І. Кірєєва, М. М. Шаповалової. – К. : ЦНД НБУ, 2005. – С. 47.

32. Основи стійкого розвитку : навч. посіб. / за заг. ред. Л. Г. Мельника. – Суми : Унів. книга, 2005. – 654 с.
33. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua.
34. Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua.
35. Офіційний сайт Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http//ec.europa.eu.
36. Офіційний сайт Federal Deposit Insurance Corporation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fdic.gov.
37. Офіційний сайт Financial Stability Board [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.financialstabilityboard.org.
38. Офіційний сайт The International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.imf.org.
39. Офіційний сайт The World Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.worldbank.org.
40. Офіційний сайт The World Economic Forum [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.weforum.org.
41. Офіційний сайт Thomson Reuters Datastream [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://thomsonreuters.com.
42. Перспективи іноземної інвестиційної діяльності в Україні у 2014 році // Павлоградська районна державна адміністрація. – 2014. – 16 квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rda.dp.ua/?p=7523.
43. Побудова моделей ключових загроз на шляху до економіки знань в Україні / О. В. Ареф'єва, В. М. Сеньківський, А. М. Штангрет, О. В. Мельников // Наукові записки Української академії друкарства. – 2011. – Вип. 2 (35). – С. 52–67.
44. Прогноз розвитку економіки України до 2016 від ICU // LB.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukr.lb.ua/news/2014/08/15/276299_prognoz_razvitiya_ekonomiki_ukraini.html.
45. Програма діяльності Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-14.
46. Ризики посткризового розвитку фінансового сектору України: джерела, оцінки, інструменти стабілізації : аналіт. доп. / Д. С. Покришка, О. О. Молдован, А. П. Павлюк та ін. ; Нац. ін-т стратег. досліджень ; за ред. Я. А. Жаліла. – К., 2013. – С. 34, 35.
47. Стійкість фінансових ринків України та механізми її забезпечення / О. І. Барановський, В. Г. Барановська, Є. О. Бублик та ін. ; за ред. О. І. Барановського ; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2010. – 492 с.
48. *Стоуньер Т.* Информационное богатство: профиль постиндустриальной экономики / Т. Стоуньер // Новая технократическая волна на Западе / под ред. П. С. Гуревича. – М. : Прогресс, 1986. – С. 397.
49. Структурні реформи економіки: світовий досвід, інститути, стратегії для України : монографія / О. І. Амоша, С. С. Аптекар, М. Г. Білопольський та ін. ; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування ; Терноп. нац. екон. ун-т. – Т. : Екон. думка, 2011. – С. 11.
50. *Тарасенко О. В.* Методологічні підходи до визначення ефективності інституцій / О. В. Тарасенко // Научные труды ДонНТУ. Сер. : экономическая. – 2009. – Вып. 37-2. – С. 42.
51. *Тимофеева З. А.* Концептуальные основы исследования экономического содержания финансовой устойчивости банковской системы / З. А. Тимофеева // Финансы и кредит. – 2014. – № 6 (582). – С. 11.

52. *Ткач А. А.* Інституціональна економіка. Нова інституціональна економічна теорія : навч. посіб. / А. А. Ткач. – К. : ЦУЛ, 2007. – 304 с.

53. *Уильямсон О.* Частная собственность и рынок капитала / О. Уильямсон // ЭКО. – 1993. – № 5. – С. 51.

54. *Уильямсон О.* Экономические институты капитализма. Рынки, фирмы, "отношенческая" контрактация / О. Уильямсон. – СПб. : Лениздат, 1996. – 702 с.

55. *Фролов Д. П.* Институты и трансакционные издержки: преодоление квазикоузианской традиции / Д. П. Фролов // Journal of Econonic Regulation. – 2011. – Т. 2, № 4. – С. 17.

56. *Чухно А. А.* Вибрані праці : у 2 т. Т. 1 / А. А. Чухно ; передм. Л. В. Губерського, Т. І. Єфименко ; ДННУ "Акад. фін. управління". – К., 2012. – 556 с.

57. *Чухно А. А.* Сучасні економічні теорії : підручник / А. А. Чухно, П. І. Юхименко, П. М. Леоненко ; за ред. А. А. Чухна. – К. : Знання, 2007. – С. 201, 202.

58. *Шелудько Н.* До визначення стійкості комерційного банку / Н. Шелудько // Вісник НБУ. – 2000. – № 3. – С. 40–43.

59. *Шинази Г. Дж.* Сохранение финансовой стабильности / Г. Дж. Шинази ; МВФ, Управление внешних связей ; пер. с англ. О. Пивоварова. – Вашингтон, 2005. – 27 с.

60. *Шумпетер Й. А.* Теория экономического развития / Й. А. Шумпетер. – М. : Эксмо, 2007. – 864 с.

61. *Юрьев В.* Асоциальные тенденции финансово-спекулятивного капитала / В. Юрьев // Экономист. – 2011. – № 9. – С. 65.

62. *Яковец Ю. В.* Глобальные экономические трансформации XXI века / Ю. В. Яковец. – М. : Экономика, 2011. – С. 254.

63. *Allais M.* L'impotsur le capital et la reformemonetaire / M. Allais. – P. : Hermann, 1977. – P. 243.

64. *Baldacci E.* Fiscal Deficits, Public Debt, and Sovereign Bond Yields / E. Baldacci, M. S. Kumar // IMF Working Paper. – 2010. – WP/10/184. – 28 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10184.pdf.

65. *Bénassy-Quéré A.* Institutional Determinants of Foreign Direct Investment/ A. Bénassy-Quéré, M. Coupet, T. Mayer // The World Economy. – 2007. – Vol. 30, iss. 5. – P. 764–782.

66. *Bertalanffy L., von.* General System Theory: Foundations, Development, Applications / L. von Bertalanffy. – N. Y. : George Braziller, 1969. – 289 p.

67. *Bevan A.* Foreign investment location and institutional development in transition economies / A. Bevan, S. Estrin, K. Meyer // International Business Review. – 2004. – № 13. – P. 43–64.

68. *Calmfors L.* Fiscal policy coordination in Europe : Note / L. Calmfors // ECON. – 2010. – Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://people.su.se/calmf/FiscPolCoordEuropeFINAL.pdf.

69. *Calmfors L.* The role of independent fiscal policy institutions / L. Calmfors // Institute for International Economic Studies. Seminar Paper. – 2011. – № 767. – 35 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:388833/FULLTEXT02.

70. *Debrun X.* Democratic accountability, deficit bias and independent fiscal agencies / X. Debrun // IMF Working Paper. – 2011. – WP/11/173. – 15 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp11173.pdf.

71. *Demsetz H.* Toward Theory of Property Rights / H. Demsetz // American Economic Review. – 1967. – № 57. – P. 349–359.

72. Doing Business 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.doingbusiness.org//media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB14-Full-Report.pdf.

73. Draft Principles for Independent Fiscal Institutions / 33rd OECD Senior Budget Officials Meeting (Reykjavik, 7–8 June 2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd.org/gov/budgeting/D2-AM%20-%20SBO%20Hand-Out%201%20-%20Draft%20OECD%20Principles%20for%20IFI.pdf.

74. Fiscal Councils [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.economics.ox.ac.uk/members/simon.wren-lewis/fc/fiscal_councils.htm.

75. Fiscal rules, independent institutions and medium-term budgetary frameworks // European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/1-a5a_analysis_en.pdf.

76. *Francis J.* An Institutional Perspective on Foreign Direct Investment / J. Francis, C. Zheng, A. Mukherji // Management International Review. – 2009. – Vol. 49, iss. 5. – P. 565–583 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://link.springer.com/article/10.1007/s11575-009-0011-x.

77. HDI trends components // Human Development Report [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://hdr.undp.org/en/statistics.

78. *Kohler P.* Foreign direct investment in countries with weak institutions / P. Kohler // European Centre for International Political Economy. – 2010. – Mar. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ecipe.org/media/publication_pdfs/Kohler_foreign_direct_investment032010.pdf.

79. *McCloud N.* Institutions, foreign direct investment and growth: a hierarchical Bayesian approach / N. McCloud, S. C. Kumbhakar // Journal of the Royal Statistical Society. – 2012. – Vol. 175, part 1. – P. 83–105.

80. *Myrdal G.* Value in Social Theory: A Select of Essays on Methodology / G. Myrdal. – L. : Routledge and Kegan Paul, 1958. – 269 p.

81. *Naert F.* Credibility of fiscal policies and independent fiscal bodies / F. Naert [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://biblio.ugent.be/input/download?func=downloadFile&fileOId=1086234.

82. *North D.* Institutions, Institutional Change and Economic Performance / D. North. – N. Y. : Cambridge University Press, 1990. – 179 p.

83. *Patat J.-P.* La Stabijite financiere, nouvelle urgence / J.-P. Patat // Problemes economique. – 2001. – № 2703. – P. 22–27.

84. *Reinhart C. M.* Public Debt Overhangs: Advanced-Economy Episodes since 1800 / C. M. Reinhart, V. R. Reinhart, K. S. Rogoff // Journal of Economic Perspectives. – 2012. – Vol. 26, № 3. – P. 69–86 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://online.wsj.com/public/resources/documents/JEP0413.pdf.

85. *Schwebler R.* Individualversicherung in Wirtschaft und Gesellschaft / R. Schwebler // VW. – 1990. – № 45. – P. 4–12.

86. *Shapiro C.* Information Rules: Strategic Guide to the Network Economy / C. Shapiro, H. Varian. – Boston, MA : Harvard Business School Press, 1999. – P. 352.

87. *Soros G.* The New Paradigm for Financial Markets: The Credit Crisis of 2008 and What It Means / G. Soros. – N. Y. : Public Affairs, 2008.

88. Stress Testing of Financial System: An Overview of Issues, Methodologies and FSAP experience / W. Blaschke, M. T. Jones, G. Majnoni, M. S. Martinez Peria // IMF Working Paper. – 2001. – № 01/88. – 56 p.

89. System of National Accounts 2008 – 2008 SNA // United Nations Statistics Division [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna2008.asp.

90. The Corruption Perception Index 2013 // Transparency International [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.transparency.org.

91. The Global Competitiveness Report / World Economic Forum [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness/index.html.

92. The Interrelationships among Informal Institutions, Formal Institutions, and Inward Foreign Direct Investment / M. Holmes, T. Miller, M. Hitt, M. Salmador // Journal of Management. – 2011. – 15 Mar. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://jom.sagepub.com/content/early/2011/03/12/0149206310393503.
93. *Trapp L., von.* The Draft Principles for Independent Fiscal Institutions / L. von Trapp // OECD. – P., 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd.org/governance/budgeting/49777912.pdf.
94. When does FDI matter? The roles of local institutions and ethnic origins of FDI / D. T. Wang, F. F. Gu, D. K. Tse, C. K. Yim // International Business Review. – 2013. – № 22. – P. 450–465.
95. World Investment Report 2001 / United Nations Conference on Trade and Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unctad.org/en/docs/wir2001overview_en.pdf.
96. World Investment Report 2009 / United Nations Conference on Trade and Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unctad.org/en/docs/wir2009_en.pdf.
97. World Investment Report 2013 / United Nations Conference on Trade and Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf.
98. World Investment Report 2014 / United Nations Conference on Trade and Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf.

РОЗДІЛ

16 ОПТИМІЗАЦІЯ ОБСЯГІВ ТА СТРУКТУРИ БОРГУ В СЕКТОРІ ЗАГАЛЬНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

16.1. ДЕФІЦИТ БЮДЖЕТУ ТА ОБСЯГ БОРГОВОГО НАВАНТАЖЕННЯ: ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ПРОЗОРОСТІ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

Загальноприйнятими індикаторами стану державних фінансів в Україні є сальдо бюджету, державний та гарантований державою борг. На їхні рівень і обсяги в Бюджетному кодексі України та в бюджетному законодавстві на відповідний рік встановлені кількісні обмеження. Проте низка аспектів обліку операцій і боргових зобов'язань державного сектору потребують удосконалення в середньостроковій перспективі. Зокрема, сальдо бюджету та державний і гарантований державою борг не є порівнянними з відповідними показниками більшості розвинутих країн, на які встановлюються кількісні обмеження. Зазначене зумовлене не лише недосконалою методикою обліку, а й великим обсягом квазіфіскальних операцій.

До заниження показника дефіциту бюджету та/або його зменшення як індикатора збалансованості державних фінансів в Україні призводять такі особливості обліку й використання сальдо бюджету:

1. При оцінюванні стану державних фінансів практично не враховуються такі показники, як сальдо бюджету на рівні центрального уряду та сектору загального державного управління (СЗДУ). У міжнародній практиці найпоширенішими показниками збалансованості державних фінансів є сальдо СЗДУ та центрального уряду. Натомість в Україні з метою визначення їх збалансованості найчастіше використовують дефіцит/профіцит державного бюджету, тобто показник, що згідно з класифікацією МВФ охоплює лише частину сектору центрального уряду – *budgetary central government*[1] та не враховує операцій позабюджетних установ, чию діяльність безпосередньо координує Кабінет Міністрів України,

[1] Government Finance Statistics Manual 2001 Companion Material: Instructions for Compiling the Institutional Table / International Monetary Fund. – 2005. – June [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/intbin.pdf.

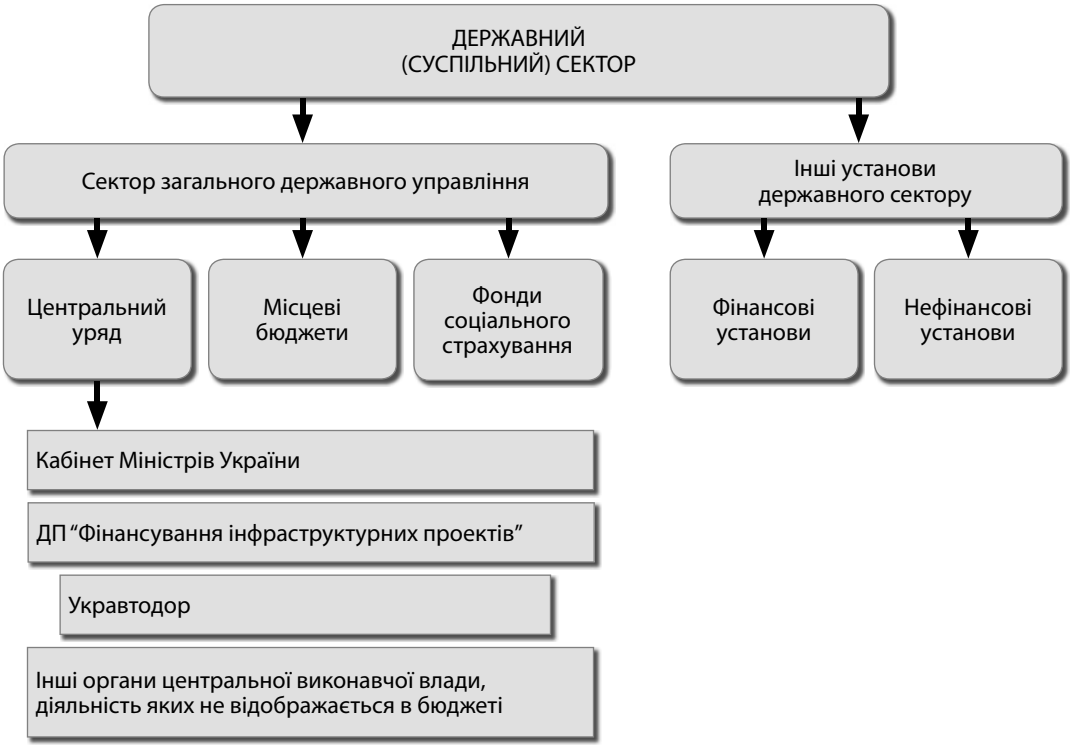


Рис. 16.1. **Схема державного (суспільного) сектору в Україні**

Складено авторами.

фондів соціального страхування, Пенсійного фонду, місцевих бюджетів (рис. 16.1). Зазвичай ці установи мають окремі кошториси, а також власні джерела надходжень, інші, ніж трансферти з бюджету.

Відсутність альтернативних показників збалансованості державних фінансів, які враховували би фази економічного розвитку, унеможливлює оцінку ефективності проведення фіскальної політики. Зважаючи на високу циклічність розвитку економіки, вкрай потрібні для прийняття рішень дані щодо рівня первинного циклічно скоригованого дефіциту бюджету до потенційного обсягу ВВП. Той самий рівень дефіциту бюджету в різних фазах економічного циклу має неоднакові наслідки для економіки. Без урахування циклічних факторів рішення щодо прийняття сальдо бюджету будуть недостатньо обґрунтованими, як і оцінки його впливу на стабільність державного боргу в довгостроковому періоді.

Крім того, задля якіснішої оцінки сектору державних фінансів у деяких країнах ведеться облік сальдо бюджету на рівні всього державного сектору, включаючи кожне підприємство. В умовах погіршення фінансових показників СЗДУ уряд може зменшувати загальну вартість активів, котрі перебувають у державній власності, та за рахунок виручених від їх реалізації коштів покривати власний попередньо накопичений борг або спрямовувати їх на споживання, що в іншому разі здій-

снювалося б за рахунок накопичення боргу. Утім, споживання державою раніше накопичених економічних активів, від використання яких суспільство в довгостроковому періоді отримує вигоди, врешті-решт позначиться на майбутньому рівні боргу СЗДУ.

Натомість операції інших установ справляли істотний вплив на показники сальдо центрального уряду, що призводило до їх викривлення. Операції запозичення й використання, котрі проводилися такими установами, не враховуються при визначенні показників сектору центрального уряду. Діяльність цих установ відображається в державному бюджеті за статтею видатків лише за потреби в погашенні запозичень. Використання такого підходу призводить до викривлення в часі обсягів сальдо бюджету та заниження його рівня відносно ВВП у середньо- й довгостроковому періодах.

Ще незрозумілішою є методика обліку операцій Укравтодору, який, починаючи з 2004 р., здійснює запозичення під державні гарантії та погашає їх від власного імені. Зазначені операції відображаються за статтями доходів (за кодом – кошти, котрі отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та інших бюджетних установ для виконання цільових заходів) і видатків (за кодом – оплата послуг) державного бюджету. Оскільки Укравтодор – бюджетна установа, за сутністю ці запозичення є державними, а тому повинні відображатися в державному бюджеті за статтями його фінансування[1]. Подібні особливості призводять до значного викривлення показника сальдо державного бюджету.

2. Облік операцій здійснюється лише за касовим методом, відповідно до якого операції відображаються у момент руху коштів. Натомість у розвинутих країнах здебільшого (або одночасно) використовується метод нарахувань, котрий передбачає відображення операцій з огляду на дату виникнення зобов'язань. Відповідно, в Україні не враховуються кредиторська й дебіторська заборгованості державного та місцевих бюджетів. Зокрема, істотним є вплив залишків невідшкодованих із державного бюджету сум ПДВ на реєстраційні рахунки в банку з урахуванням випуску ПДВ-облігацій, переплат обов'язкових платежів до державного бюджету, кредиторської заборгованості місцевих бюджетів. Запровадження паралельного обліку дефіциту бюджету за методом нарахувань надасть можливість коректніше визначати обсяги дефіциту бюджету на рівні державного й зведеного бюджетів.

3. Зарахування у 2009 р. спеціальних прав запозичення, отриманих від МВФ у сумі 15,7 млрд грн до доходів державного бюджету.

4. Відображення витрат державного бюджету на покриття дефіциту Пенсійного фонду та на придбання цінних паперів із низьким кредитним рейтингом за статтею фінансування "придбання фінансових активів". Зокрема, обсяг позик, не повернених Пенсійним фондом, у 2008 р. становив 3,6 млрд грн, у 2010 р. – 7,9 млрд, у 2012 р. – 11,9 млрд, у 2013 р. – 0,3 млрд грн (табл. 16.1).

---

[1] Про результати аудиту використання коштів Державного бюджету України та кредитних ресурсів на будівництво, реконструкцію і капітальний ремонт автомобільних доріг загального користування державного значення : бюлетень / Рахункова палата України ; відп. за вип. І. М. Заремба, Г. А. Шах. – К., 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1257701#_5.

Таблиця 16.1

Динаміка факторів, які треба враховувати при визначенні сальдо сектору загального державного управління за методом нарахувань, *млрд грн*

Фактор	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Зміна обсягів переплати обов'язкових платежів до державного бюджету	4,4	5,7	0,6	3,8	…	…
Зміна залишків невідшкодованого ПДВ	5,5	9,0	–10,7	4,2	…	…
Випуск ПДВ-облігацій	0	0	16,4	0	0	0
Зарахування СПЗ до доходів бюджету	0	15,7	0	0	0	0
Запозичення під державні гарантії ДП "Фінансування інфраструктурних проектів"	0	0	4,5	5,5	4,4	0
Сальдо запозичень "Укравтодору"	0,6	7,3	2,1	0,8	2,6	6,9
отримані позики	1,0	9,0	3,5	3,0	4,0	6,0
погашені позики	0,4	1,7	1,4	2,2	1,4	1,0
Обсяг позик, не повернених Пенсійним фондом	3,6	16,0	7,9	12,4	11,9	0,3
отримані позики	6,0	36,6	45,1	43,4	15,3	…
погашенні позики	2,4	20,5	37,2	31,0	3,4	…
Збільшення статутного капіталу комерційних банків, що перебували на межі банкрутства	0	17,6	0	8,3	0	0
"Київ"	0	3,6	0	0	0	0
"Родовід Банк"	0	8,4	0	4,0	0	0
Укргазбанк	0	5,7	0	4,3	0	0
Дефіцит НАК "Нафтогаз України"	2,0	22,7	18,2	20,4	15,2	28,3
Збільшення статутного капіталу НАК "Нафтогаз України"	0	18,6	13,1	12,1	7,0	8,0

Складено за даними Міністерства фінансів України (http://www.minfin.gov.ua), Державної казначейської служби України (http://www.treasury.gov.ua), Державної фіскальної служби України (http://www.sfs.gov.ua), Рахункової палати (http://www.ac.-rada.gov.ua), Національного банку України (http://www.bank.gov.ua), Міжнародного валютного фонду (http://www.imf.org).

Також є низькою ймовірність повернення коштів, спрямованих на рекапіталізацію установ, що перебували на межі банкрутства. Відповідно до рекомендацій Євростату операції з придбання урядом акцій комерційних банків повинні відображатися за статтею придбання фінансових активів за участю приватних інвесторів у рекапіталізації зазначених установ, враховуючи ринкову вартість придбаних акцій, а також прибутковість і збитки в довгостроковому періоді[1]. В Україні обсяги

[1] The impact on EU governments' deficit and debt of the decisions taken in the 2011–2012 European summits // European Commission. Eurostat. – 2012. – 12 Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2041357/Note-on-statistical-implications-of-summits-updated-12-A.pdf/5eacaf1a-30f3-48e0-81e3-ba14a77b5d7b; The statistical recording of public interventions to support financial institutions and financial markets during the financial crisis // European Commission. Eurostat. News Release. – 2009. – № 103/2009. – 15 July [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5071614/2-15072009-BP-EN.PDF/37382919-ebff-4dca-9175-64d78e780257?version=1.0.

придбання урядом акцій комерційних банків, які перебували на межі банкрутства ("Київ", "Родовід Банк" та Укргазбанк) були значними: у 2009 р. – на суму 17,6 млрд грн, у 2011 р. – 8,3 млрд грн. На сьогодні лише Укргазбанк відновив нормальну діяльність, що вказує на необхідність урахування якості придбаних активів при визначенні сальдо бюджету за методом нарахувань.

Здійснюючи облік подібних операцій за методом нарахувань, варто зважати на ймовірність повернення витрачених коштів із приведенням до теперішньої вартості. Наприклад, якщо ймовірність неповернення становить 75 %, то 25 % обсягу витрат на рекапіталізацію відносять до статті "придбання фінансових активів", а якщо 25 % – до видатків бюджету. Однак на практиці уряд буде зацікавлений у зменшенні показника дефіциту бюджету. Відповідно, експертна група, створена ним для оцінювання ймовірності повернення коштів, швидше за все недооцінюватиме ризики неповернення коштів.

Чіткішим критерієм того, до чого відносити витрати на рекапіталізацію – операцій із придбання фінансових активів чи видатків бюджету, може бути довгостроковий кредитний рейтинг підприємств, що рекапіталізуються, за зобов'язаннями в іноземній валюті, який присвоюється міжнародними рейтинговими агентствами. Наприклад, у разі відсутності рейтингу, його відкликання або перебування в рейтингу протягом року нижче за позицію "B" ("Standard and Poor's" та "Fitch") чи "B3" ("Moody's") 75 % витрат на придбання акцій відносять до витрат, а 25 % – до статті фінансування за активними операціями. У разі використання зазначеної методики для обліку операцій зі збільшення статутного капіталу комерційних банків, що перебували на межі банкрутства, дефіцит бюджету, обчислений за методом нарахувань, був би більшим на 13,2 млрд і 6,2 млрд грн у 2009 та 2011 рр. відповідно (17,6 і 8,3 млрд грн із коригувальним коефіцієнтом 0,75).

Окреслена проблема є актуальною й при обліку операцій НАК "Нафтогаз України" (див. табл. 16.1). Зважаючи на значні обсяги виконання квазіфіскальних функцій, гарантування державою позик цієї установи, зниження міжнародними агентствами у 2009 р. її кредитного рейтингу до дефолтного рівня, а також той факт, що кошти державного бюджету, спрямовані на збільшення статутного капіталу НАК "Нафтогаз України", використовуються на покриття поточних збитків, до складу дефіциту СЗДУ доцільно віднести дефіцит НАК "Нафтогаз України", а витрати на збільшення статутного капіталу відображати як видатки державного бюджету.

З огляду на вказані особливості обліку сальдо бюджету в Україні, проведено оцінювання сальдо бюджету за методом нарахувань та відповідно до міжнародних стандартів. Встановлено, що дефіцит бюджету СЗДУ, визначений за методом нарахувань, у рази перевищує відповідний показник, обчислений на рівні державного бюджету за касовим методом (табл. 16.2).

Традиційно основним критерієм боргового навантаження у сфері державних фінансів України вважаються показники державного боргу, тобто залученого безпосередньо Кабінетом Міністрів України. Відповідно до національного законодавства ведеться облік лише державного боргу. На відміну від ЄС і більшості розвинутих країн, державний борг в Україні не враховує боргу інших установ, котрі належать до

Таблиця 16.2

Динаміка сальдо державного бюджету та сектору загального державного управління, *% ВВП*

Показник	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Державний бюджет (офіційні дані)	–1,3	–3,9	–6,0	–1,8	–3,8	–3,5
Державний бюджет (метод нарахувань)	–2,8	–13,3	–9,1	–5,2	–5,6	–4,5
СЗДУ (офіційні дані)	–1,9	–6,1	–6,7	–2,6	–4,3	–3,4
СЗДУ (метод нарахувань, враховуючи НАК "Нафтогаз України")	–3,2	–13,4	–9,4	–5,7	–5,7	–5,4

Складено за даними Міністерства фінансів України (http://www.minfin.gov.ua) та власними розрахунками авторів.

сектору центрального уряду (Укравтодору, ДП "Фінансування інфраструктурних проектів" та ін.), а також місцевих органів влади, що не дає змоги коректно порівнювати ці показники.

Такий підхід був виправданим протягом попередніх періодів, коли, за винятком запозичень місцевими органами влади в СЗДУ, запозичення здійснювалися лише Кабінетом Міністрів України. У 2004 р. таке право здобув Укравтодор, у 2009 р. – ДП "Львівська ОДПЗ" та ДП "Укрмедпостач", а в 2010 р. – ДП "Фінансування інфраструктурних проектів". Запозичення цих установ не відносять до складу державного боргу, хоча їх погашення й обслуговування здійснюються за рахунок перерозподілу коштів, які надходять із державного бюджету за статтями фінансування відповідних установ. Як наслідок, рівень боргу та фактичних боргових виплат із державного бюджету є вищим за показники державного боргу й виплат за ним (табл. 16.3).

Таблиця 16.3

Динаміка обсягу боргових зобов'язань сектору загального державного управління

Боргові зобов'язання	2009	2010	2011	2012	2013
у млрд грн					
СЗДУ загалом	307,1	423,1	483,3	558,6	649,6
Державний борг (КМУ)	227,0	323,5	357,3	399,2	480,0
Укравтодор (гарантований борг)	13,7	14,8	17,6	20,2	27,1
ДП "ФІНІНПРО"	0	4,5	10,1	14,5	14,5
НАК "Нафтогаз України"	66,4	80,3	84,9	108,7	116,4
Місцевий борг (за мінусом кредитів із ЄКР)	…	…	13,4	16,1	11,4
у % ВВП					
СЗДУ	33,6	39,1	37,1	39,7	44,6
Державний борг (КМУ)	24,9	29,9	27,4	28,3	33,0

Складено за даними Міністерства фінансів України (http://www.minfin.gov.ua).

Ще вищим може виявитися рівень боргового навантаження уряду при виконанні боргових зобов'язань НАК "Нафтогаз України" за рахунок коштів державного бюджету. Хоча це підприємство й не належить до СЗДУ, цілком імовірно, що в разі неспроможності виконувати власні зобов'язання уряд буде змушений реалізовувати його боргові зобов'язання. Загальний рівень боргового навантаження СЗДУ та НАК "Нафтогаз України" у 2013 р. збільшився до 44,6 % ВВП.

16.2. ВИЗНАЧЕННЯ БЕЗПЕЧНОГО РІВНЯ БОРГОВОГО НАВАНТАЖЕННЯ ВІДПОВІДНО ДО ПЛАТОСПРОМОЖНОСТІ УРЯДУ

Ризик невиконання боргових зобов'язань, або дефолт, є екстраординарною подією, попередження якої – одне з головних завдань управління державним боргом. У міжнародній і вітчизняній практиці до основних індикаторів, що використовуються при оцінюванні ризику дефолту, зараховуються:

1) відношення державного боргу до ВВП;
2) середньозважений строк до погашення зобов'язань;
3) рівень процентних ставок за борговими зобов'язаннями;
4) кумулятивна ймовірність дефолту (cumulative probability of default, CPD), що визначається на підставі котирувань кредитних свопів (credit default swap, CDS).

Якщо рівень державного боргу і строк до погашення є фундаментальними й об'єктивними показниками, то процентні ставки та CDS можуть містити також суб'єктивну складову, здатну впливати на попередні показники через збільшення видатків на обслуговування державного боргу.

При здійсненні емпіричних досліджень використання трьох зазначених індикаторів у ролі незалежних змінних є проблематичним з огляду на такі обставини:

– для більшості країн, які не належать до розвинутих (власне, тих, де найчастіше й відбуваються дефолти за суверенними зобов'язаннями), немає довгих рядів даних про середньозважені строки до погашення та процентні ставки;
– перелік факторів, котрі впливають на здатність виконувати боргові зобов'язання, не обмежується цими індикаторами, що ускладнює процес розрахунків.

Тому, досліджуючи ризик невиконання боргових зобов'язань, доцільно використовувати інтегральні показники. Одним із таких показників, що враховує ці три індикатори (рис. 16.2), є відношення необхідного обсягу виконання боргових зобов'язань (погашення основної суми боргу AM_t та процентних платежів IP_t) до ВВП на відповідний рік GDP_t:

$$\frac{AM_t + IP_t}{GDP_t} \cdot 100\,\%. \qquad (16.1)$$

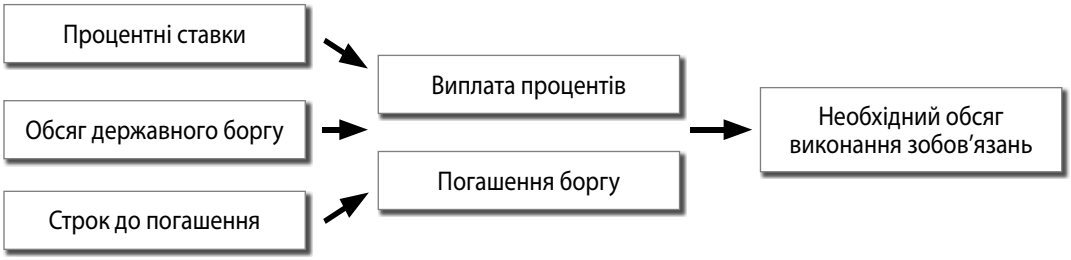


Рис. 16.2. **Взаємозв'язок індикаторів ризику невиконання боргових зобов'язань**

Складено авторами.

Вважатимемо його універсальним показником боргового навантаження уряду. Розрахунок цього показника для країн, де протягом досліджуваного періоду (1997–2012 рр.) не зафіксовано дефолту, здійснювався за даними ОЕСР про обсяг валових і чистих запозичень центрального уряду та/або національними статистичними даними Туреччини, Бразилії й Мексики.

Ризики невиконання боргових зобов'язань виникають не лише через надмірне боргове навантаження. Так, напередодні боргових криз у Мексиці (1995 р.), Україні (1998 р.), Аргентині (2001 р.) воно не було критичним. Одним із чинників виникнення таких ризиків є залежність фінансової системи від кон'юнктури на зовнішніх фінансових і товарних ринках. Маючи на меті зниження вартості витрат на погашення й обслуговування боргу в короткостроковому періоді, а також рівня державного боргу відносно ВВП, уряди часто вдаються до політики стримування девальвації національних валют відносно валют, у яких здійснюються державні запозичення. Якщо за сприятливої зовнішньої кон'юнктури це спрацьовує, хоч і за рахунок втрати цінової конкурентоспроможності національних виробників, то під час кризи така політика призводить не лише до погіршення показників боргового навантаження (внаслідок зростання співвідношення боргу та боргових виплат у іноземній валюті до ВВП), а й до дестабілізації банківської системи країни. За таких умов знайти ресурси для рефінансування боргових зобов'язань стає проблематичним, тому уряди змушені вдаватися до примусової реструктуризації зобов'язань, встановлення валютного контролю та інших заходів, що класифікуються міжнародними рейтинговими агентствами як ознаки технічного дефолту.

Одним із загальноприйнятих індикаторів здатності країни протидіяти зовнішнім кризовим явищам є відношення обсягу золотовалютних резервів до обсягу імпорту або до короткострокового обсягу зовнішнього боргу. Теоретично найоптимальнішим показником достатності резервів є відношення їхнього обсягу до суми імпорту та короткострокового боргу на кінець звітного періоду. Однак на практиці визначення такого показника ускладнюється через відсутність і недостовірність даних про обсяг короткострокового рівня зовнішнього боргу, котрий протягом 1990-х та на початку 2000-х років визначався за різними національними методиками, що робить ці дані непорівнянними. Тому при розрахунку показника стійкості перед зовнішніми кризовими явищами замість обсягу короткостроково-

го зовнішнього боргу використаємо весь зовнішній борг та приведемо формулу розрахунку цього показника до такого вигляду[1]:

$$\frac{RES_{t-1}}{ED_{t-1} + IM_{t-1}} \cdot 100\ \%, \tag{16.2}$$

де RES_{t-1} – розмір золотовалютних резервів на кінець року, що передує прогнозному періоду; ED_{t-1} – величина зовнішнього боргу на кінець року, який передує прогнозному періоду; IM_{t-1} – обсяг імпорту протягом року, що передує прогнозному періоду.

Можливість виконувати боргові зобов'язання залежить також від рівня розвитку країни. Це зумовлено, по-перше, меншою залежністю розвинутих країн від кон'юнктури на зовнішніх товарних ринках, адже вони експортують переважно товари з високою часткою доданої вартості, попит на які набагато менше залежить від загальносвітової економічної кон'юнктури порівняно із сировинними матеріалами, на експорті котрих спеціалізуються країни, що не належать до розвинутих. По-друге, гнучкішою фінансовою системою. Під час кризових явищ на міжнародних фінансових ринках через необхідність повернення боргових зобов'язань за умов неможливості рефінансування менш розвинуті країни стають чистими донорами більш розвинутих за показниками руху коштів у платіжному балансі.

За критерій рівня економічного розвитку країни $ECON_{t-1}$ обрано відношення обсягу ВВП за паритетом купівельної спроможності на одну особу в певній країні до відповідного показника у США протягом року, що передує прогнозному. Принциповим моментом при визначенні ймовірності настання дефолту є фіксація цієї події. На наш погляд, доречне використання даних одного з трьох міжнародних рейтингових агентств: "Standard & Poor's", "Moody's" або "Fitch".

Так, "Standard & Poor's" визначає дефолт як невиконання зобов'язань із погашення основної суми чи нарахованих процентів на дату або протягом періоду, визначеного в початковому договорі. До дефолту належать також випадки обміну зобов'язань на нові з гіршими умовами, без виплати адекватної компенсації. Гірші умови передбачають зменшення основної суми, збільшення термінів обігу, нижчу ставку, іншу валюту або додаткові умови на користь емітента. Згідно з методикою "Standard & Poor's" навіть неістотна різниця між умовами нових зобов'язань і тих, котрі підлягають обміну, може розглядатись як проблемна реструктуризація. У такому випадку рейтинг зазначеного випуску облігацій знижується до категорії "D", a Issuer credit rating (рейтинг "Standard & Poor's" за групами боргових зобов'язань у національній та іноземній валютах) – до категорії "SD".

Зазвичай обмін зобов'язань не трактується як випадок дефолту. Проте за великої ймовірності дефолту та зниження суверенного рейтингу важко визначити, чи на добровільних засадах відбувся такий обмін. Адже згода на нього може бути спричинена очікуваннями невиконання зобов'язань у разі відмови від такого проб-

[1] У випадку Греції немає ряду даних щодо обсягів зовнішнього боргу. Тому замість цього показника використано суму заборгованості за такими статтями статистичної бази Joint External Debt Hub: 1) Cross-border loans from BIS reporting banks; 2) Official bilateral loans; 3) Multilateral loans; 4) International debt securities.

лемного обміну. Приймаючи рішення про те, чи вважати конкретний випадок проблемним обміном, "Standard & Poor's" оцінює ймовірність традиційного дефолту (невиконання платежів) за зобов'язаннями, що обмінюються в коротко- й довгостроковому періодах. При цьому до уваги береться поточний рейтинг боргових зобов'язань, котрі підлягають обміну[1]:

– якщо Issuer credit rating на рівні "B–" або нижчому, обмін вважається проблемним чи реструктуризацією;
– якщо Issuer credit rating на рівні "BB–" або вищому, обмін не вважається проблемним чи реструктуризацією;
– якщо Issuer credit rating на рівні "B+" або "B", рішення щодо класифікації обміну приймається виходячи з котирувань облігацій, які обмінюються, й тих, на котрі обмінюють.

Відповідно до підходів "Moody's", суверенний дефолт пов'язаний із пропущенням або затримкою передбачених виплат процентів чи основної суми боргу (за винятком пропущення платежів, здійснених протягом установленого в контракті пільгового періоду) згідно з умовами, встановленими у кредитній угоді або проспекті емісій облігацій[2]. "Moody's" визначає проблемний обмін як реструктуризацію зобов'язань, коли емітент пропонує кредиторам нові або реструктуризовані боргові зобов'язання, новий пакет цінних паперів, грошові кошти чи активи на суму, меншу від обсягу первісних боргових зобов'язань. Цей обмін дає можливість уникнути дефолту в майбутньому.

Таке визначення має фіксувати події, котрі змінюють відносини між держателем боргу й емітентом, обумовлені в первинній угоді, внаслідок чого у кредитора виникають економічні втрати.

Іноді дії уряду призводять до зміни відносин між ним і кредиторами, у зв'язку з чим останні зазнають економічних втрат. Такі ситуації також класифікуються як дефолт. Наприклад, якщо уряд запроваджує податок (окрім загального податку на фінансові активи) на дохід від процентних платежів певного класу державних боргових інструментів, це є ознакою дефолту. Відмова в односторонньому порядку від індексації індексованих облігацій, примусове збільшення термінів обігу, зміна валюти зобов'язань теж є випадками дефолту.

Міжнародні рейтингові агентства при визначенні рейтингової події зазвичай розглядають лише суверенні зобов'язання, тобто випущені безпосередньо урядом. Але в окремих випадках (наприклад, за наявності істотних обсягів гарантованого боргу відносно загального обсягу державного боргу) невиконання зобов'язань, гарантованих урядом, також може розцінюватись як рейтингова подія. Натомість дефолт емітента, який на 100 % перебуває у власності держави та/або під її повним контролем, здебільшого не розглядається як подія суверенного дефолту, навіть коли дефолт є прямим результатом дій суверенного емітента. Також міжнародні рейтин-

[1] Credit FAQ : When Would a "Reprofiling" of Sovereign Debt Constitute a Default? // Standard & Poor's. RatingsDirect on the Global Credit Portal. – 2011. – 3 June – 6 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://blogs.lesechos.fr/IMG/pdf/S_and_P_.pdf.

[2] Sovereign Default and Recovery Rates, 1983–2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://efinance.org.cn/cn/FEben/Sovereign%20Default%20and%20recovery%20rates,1983-2010.pdf.

гові агентства переважно фокусують увагу на невиконанні суверенних боргових зобов'язань перед ринковими кредиторами, оскільки умови реструктуризації зобов'язань перед офіційними кредиторами визначаються не економічними, а політичними чинниками, відсутністю інформації про котирування таких зобов'язань тощо.

З огляду на викладене, за показник, що найповніше характеризує ефективність виконання суверенних боргових зобов'язань, узято Issuer credit rating. Якщо суверену за однією з двох зазначених груп зобов'язань присвоєно рейтинг "SD", то вхідній залежній змінній, що відображає ймовірність дефолту, DEF_t присвоюється значення "1", коли рейтинг вищий від "0".

Після визначення всіх необхідних вхідних даних для проведення емпіричного дослідження зроблено припущення, що взаємозв'язок імовірності невиконання боргових зобов'язань та незалежних змінних має таку форму пробіт-регресії:

$$\Pr\left(y_i = 1 \middle| x_i, \beta\right) = 1 - \Phi\left(-x_i' \beta\right) = \Phi\left(x_i' \beta\right), \tag{16.3}$$

де Ф – кумулятивний розподіл функції стандартного нормального розподілу; i – номер вхідних незалежних змінних (боргового навантаження, зовнішньої стійкості, рівня економічного розвитку країни).

У дослідженні використано дані 12 країн за період 1997–2012 рр., зокрема Аргентини (2001–2012), Бразилії (1997–2012), Чилі (1997–2010), Чехії (1997–2010), Греції (1998–2012), Угорщини (1997–2010), Кореї (1997–2010), Мексики (1997–2012), Польщі (1997–2010), Росії (1997–2012), України (1997–2012) та Уругваю (2001–2012). У чотирьох із них відбувся дефолт – Аргентині (2002–2005), Греції (2012), Росії (1998–1999), Україні (1998–2012).

Обсяг виплат із погашення і сплати процентів за суверенними борговими зобов'язаннями в Кореї, Чилі, Чехії, Угорщині та Польщі визначено на підставі даних ОЕСР про чистий і валовий обсяг запозичень центрального уряду[1], а також даних Євростату про обсяги виплат процентів[2], МВФ (Чилі) та інформаційного порталу "Public Sector Credit Solution"[3] (Корея). Для Бразилії й Мексики обсяги виплат визначено згідно зі звітами про виконання бюджету[4].

---

[1] Gross and net issues / Central government debt. Finance // OECD.StatExtracts [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://stats.oecd.org.

[2] Government revenue, expenditure and main aggregates. Annual government finance statistics / Government finance statistics. Economy and finance // Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.

[3] Interest expenses / Sovereign Fiscal Data // Public Sector Credit Solutions [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.publicsectorcredit.org/sovdef.

[4] National Treasury Financial Execution // TesouroNacional [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.tesouro.fazenda.gov.br/en/federal/fiscal-planning/central-government-primary-balanc; Información mensual de finanzas públicas y deuda pública // La Secretaría de Hacienda y Crédito Público [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Paginas/InfoMensualFinanzasPublicas.aspx; Public Sector Revenues and Expenditures [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CG2&sector=9&locale=en.

Таблиця 16.4

Результати пробіт-регресії з двома та трьома незалежними змінними

Змінна	Коефіцієнт	Стандартна похибка	$P(H_0 = 0)$
Двофакторна регресія			
Const.	–1,33	0,83	0,11
$(AM_t + IP_t)/GDP_t \cdot 100\ \%$	0,17	0,06	0,00
$ECON_{t-1}$	–0,16	0,06	0,01
McFadden R^2	0,60		
Трифакторна регресія			
Const.	2,5	2,30	0,27
$(AM_t + IP_t)/GDP_t \cdot 100\ \%$	0,17	0,09	0,05
$ECON_{t-1}$	–0,20	0,11	0,06
$RES_{t-1}/(ED_{t-1} + IM_{t-1}) \cdot 100\ \%$	–0,34	0,22	0,13
McFadden R^2	0,79		

Складено авторами.

З огляду на складність розрахунку пробіт-регресії з панельними відомостями, зроблено припущення про однорідність вхідних даних та по черзі включено історичну інформацію всіх 12 країн. Таким чином, загальна кількість вхідних даних, без урахування відомостей щодо наступних після першого років перебування в дефолті[1], налічує 167 спостережень, у п'яти з яких зафіксовано суверенний дефолт.

За методикою, визначеною в підрозділі 16.1, побудовано два види регресії – з включенням показника зовнішньої стійкості та без нього. Як бачимо з табл. 16.4, у першому випадку ймовірність дефолту на 60 % залежить від показників боргового навантаження та економічного розвитку країни. При включенні третього показника коефіцієнт детермінації збільшився до 0,79, що підтверджує адекватність регресійних рівнянь. Перевірка на нульову гіпотезу коефіцієнтів регресії також засвідчила обґрунтованість рішень щодо вибору незалежних змінних.

Певні проблемні моменти виникають лише при оцінюванні значень константи та впливу показника зовнішньої стійкості. Зокрема, у двофакторній регресії ймовірність того, що коефіцієнт константи дорівнює нулю, становить 11 %. Натомість у трифакторній регресії, яка містить показник зовнішньої стійкості, знак константи змінюється на протилежний, а ймовірність її похибки зростає до 27 %, впливу показника боргової стійкості – до 5, показника економічного розвитку – до 6 %. Високою є також імовірність похибки значення коефіцієнта показника зовнішньої фінансової стійкості – 13 %.

[1] Дані років, наступних після дефолту (років, у яких суверен перебував у стадії дефолту), тобто якщо уряд декілька років поспіль перебував у стані дефолту, причому до уваги бралися лише дані першого року.

Рис. 16.3. **Взаємозв'язок показників зовнішньої стійкості та боргового навантаження**

Складено авторами.

Погіршення окремих показників адекватності оцінки впливу незалежних змінних зумовлене наявністю мультиколінеарності між ними. Їхній тісний взаємозв'язок цілком прогнозований. Наприклад, що розвинутіша економіка країни, то більший обсяг боргових виплат вона може здійснювати без зростання загрози дефолту. Відповідно, такі держави починають вживати активні дії з метою зниження показників боргового навантаження значно пізніше, ніж менш розвинуті.

Ще тісніший взаємозв'язок існує між борговим навантаженням та зовнішньою стійкістю (рис. 16.3). Він пояснюється тим, що по-перше, показник зовнішньої стійкості в періоді $t - 1$ безпосередньо впливає на показник боргового навантаження в періоді t, оскільки є одним із ключових факторів зміни валютного курсу, а отже, обсягу виплат за борговими зобов'язаннями в іноземній валюті. По-друге, під час кризових періодів, коли доступ до міжнародних фінансових ринків утруднений, золотовалютні резерви – це основне джерело виплат за борговими зобов'язаннями. Тому при збільшенні виплат за борговими зобов'язаннями посилюється тиск на золотовалютні резерви, що призводить до погіршення показника зовнішньої стійкості.

З огляду на вищий показник детермінації у трифакторній регресії та гірші показники значущості оцінки коефіцієнтів двофакторної регресії доцільно брати до уваги результати дво- й трифакторної регресій. Зважаючи на результати регресійного аналізу, на рис. 16.4 відображено розподіл імовірності дефолту залежно від показника боргового навантаження за умов рівня економічного розвитку у 2012 р. (14,8 %) та показника зовнішньої стійкості у 2013 р. (8,6 %). Як бачимо, включення змінної зовнішньої стійкості зі значенням 8,6 % істотно збільшує ймовірність невиконання боргових зобов'язань.

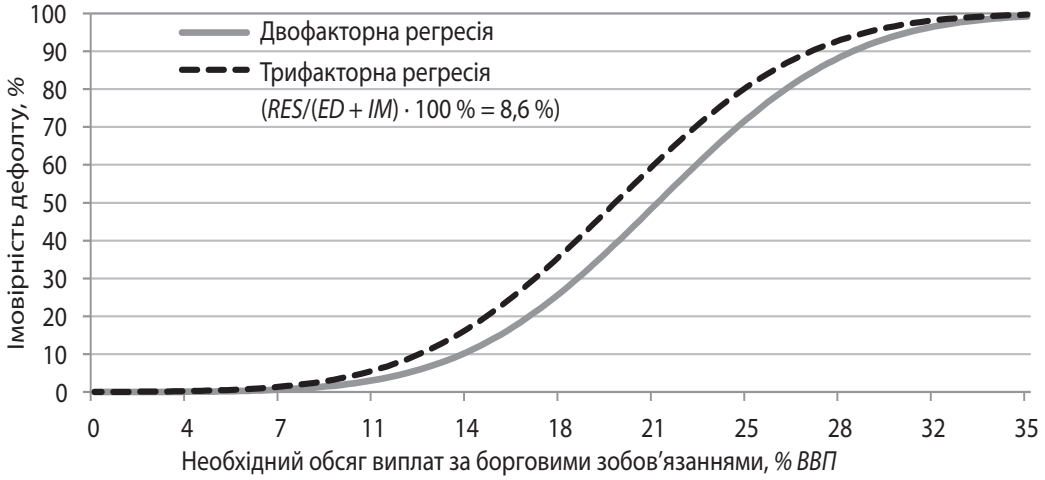


Рис. 16.4. **Розподіл імовірності дефолту залежно від показника боргового навантаження в Україні**

Складено авторами.

Розглянемо декілька передумов встановлення максимально допустимого рівня боргового навантаження. Одна з них – утримання кредитного рейтингу на прийнятному рівні. Серед факторів, на підставі яких визначаються рейтинги суверенних зобов'язань, показники боргового навантаження та фінансової стійкості, є важливими, але не головними. Для України обмежувальні фактори під час прийняття рішення щодо кредитного рейтингу суверенних зобов'язань такі: структура економіки, позабюджетні й умовні зобов'язання, низька місткість внутрішнього фінансового ринку, а також політичний ризик.

Більшість зазначених факторів взаємозалежні, а одним із інтегральних індикаторів може бути показник ВВП на одну особу. Як бачимо з рис. 16.5, спостерігається чітка залежність рейтингів від цього показника. Суверенний рейтинг країни дуже рідко більш ніж на дві позиції відхиляється від рейтингу, визначеного за показником ВВП на одну особу, зокрема в Китаї, Індії. Так, незважаючи на зниження боргового навантаження у 2005–2007 рр. до мінімального рівня, починаючи з 1998 р., Україні ніколи не присвоювали суверенного рейтингу, вищого за "BB".

Тобто, з одного боку, за поточного рівня економічного розвитку Україна не може розраховувати на кредитні рейтинги інвестиційного класу, з другого – низькі оцінки за іншими показниками, ніж показники боргового навантаження, треба компенсувати за рахунок виваженої консервативної боргової політики.

Вибір урядом прийнятного рівня ризику дефолту залежить від репутаційних та/або фінансових втрат унаслідок цієї події. На наш погляд, прийнятний рівень ризику, пов'язаного з визначеними нами факторами, має становити щонайбільше 0,5 %, для чого слід обмежити обсяг виплат за борговими зобов'язаннями на рівні 6,5 % ВВП.

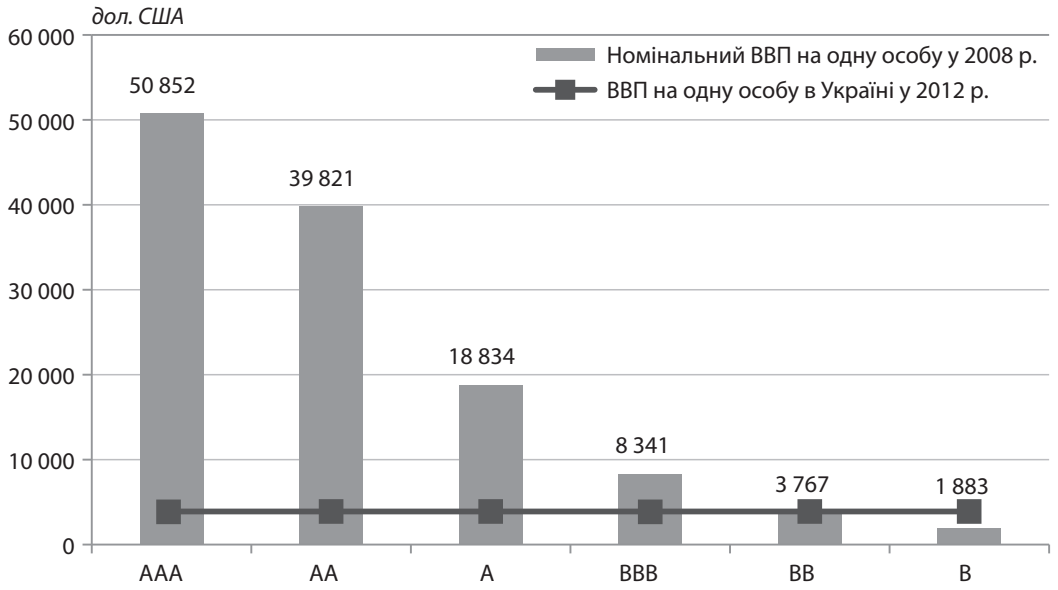


Рис. 16.5. **Рейтинги "Standard & Poor's", присвоєні суверенним емітентам, та ВВП на одну особу**

Складено за: Суверенные кредитные рейтинги: основные сведения / "Standard & Poor's" [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://www.standardandpoors.com/ratings/articles/ru/ru/?articleType=HTML&assetID=1245318580380.

Оцінимо рівень державного боргу (далі – гранично допустимий рівень державного боргу), котрий відповідатиме обсягу виплат. Нехай x – гранично допустимий рівень державного боргу, *пот* – темп номінального зростання ВВП, *%*; n – середньозважений строк до погашення, *років*. Тоді обсяг погашення становитиме:

$$\frac{x/n}{(1+пот)^n}, \tag{16.4}$$

а обсяг обслуговування:

$$x \cdot \frac{пот}{1+пот}. \tag{16.5}$$

Умова, що сума бюджетних витрат, за яких погашення й витрати на обслуговування боргу перебуватимуть на безпечному рівні, тобто не перевищуватимуть 6,5 % ВВП, дає змогу отримати рівняння:

$$\frac{x/n}{(1+пот)^n} + x \cdot \frac{пот}{1+пот} = 0{,}065. \tag{16.6}$$

Звідси:

$$x = 0{,}065 \frac{n(1+пот)^{n+1}}{пот \cdot n(1+пот)^n + (1+пот)}. \tag{16.7}$$

Оцінимо гранично допустимий рівень державного боргу на підставі таких припущень:

– середньозважена ставка за запозиченнями в гривнях дорівнює темпу зростання номінального ВВП, тобто 9 %;

– середньозважений строк до погашення боргових зобов'язань становить 5 років;

– обсяг надходжень від приватизації дорівнює 0,2 % ВВП щорічно.

Підставивши ці показники в рівняння (16.4), отримаємо, що гранично допустимий рівень державного боргу не повинен перевищувати 32 % ВВП. За таких умов рівень обслуговування державного боргу становитиме 2,64 % ВВП, а обсяг погашення – 3,98 % ВВП. Таким чином, безпечний рівень боргового навантаження можна оцінити, спираючись на ключові фактори, що зумовлюють ризики невиконання суверенних боргових зобов'язань.

Як інтегральний індикатор рівня боргового навантаження запропоновано розглядати прогнозне відношення необхідних виплат основної суми та процентів за суверенними борговими зобов'язаннями до ВВП. Це дає можливість урахувати рівень державного боргу, середній строк до погашення, а також рівень ставок за зобов'язаннями в одному інтегральному показнику. Зовнішня стійкість визначається як відношення обсягу золотовалютних резервів до суми зовнішнього боргу та імпорту на кінець періоду, що передує прогнозному. Це дає змогу відобразити ризики різкої зміни валютного курсу, котра дестабілізує фінансову систему країни та позбавить можливості емісійної підтримки уряду з боку центральних банків. Рівень економічного розвитку, що розраховується як відношення ВВП за паритетом купівельної спроможності в кожній країні до відповідного показника у США, характеризує ступінь диверсифікації економіки, потенціал внутрішнього фінансового ринку, а також можливості мобілізації внутрішніх резервів для протидії кризовим явищам.

Результати пробіт-регресії підтверджують адекватність регресійної моделі: три зазначених показники обумовлюють 79 % імовірності дефолту. Разом із тим встановлено високий рівень мультиколінеарності між показниками боргового навантаження та зовнішньої стійкості, що вказує на можливість зміщення отриманих оцінок вхідних факторів. Натомість без урахування показника зовнішньої стійкості коефіцієнт детермінації пробіт-регресії є меншим і дорівнює 0,6.

З'ясовано, що за оціночного (економічно обґрунтованого) рівня девальвації національної валюти у 2015 р. до 12,7 грн за 1 дол. США загальний обсяг необхідних виплат за борговими зобов'язаннями в цьому році збільшиться до 12 % ВВП. За таких умов, а також з огляду на малий розмір золотовалютних резервів порівняно з обсягом імпорту та зовнішнього боргу на кінець 2014 р., імовірність дефолту становить 5,5 та 9,4 %, виходячи з результатів дво- і трифакторної регресій.

Порівнюючи одержані оцінки ймовірності дефолту із суверенними рейтингами міжнародних агентств, можна констатувати певне, хоч і незначне, завищення ризиків. Істотне перебільшення ризиків міжнародними рейтинговими агентствами спостерігалось у 2009 р., що могло бути спричинене впливом панічних настроїв серед учасників фінансових ринків унаслідок різкого зниження ВВП та зростання обсягів державних запозичень.

Встановлено, що з метою уникнення таких подій і фінансування бюджету в кризові періоди для країн із сировинно залежною економікою, до яких належить і Україна, необхідно створити накопичувальні стабілізаційні фонди.

Якщо рейтинги міжнародних агентств на кінець 2013 р. здебільшого адекватно відображають імовірність дефолту, то цей показник, визначений "Standard & Poor's" на підставі котирувань кредитних свопів від дефолту, є необ'єктивним через особливості цих деривативів та їхню недостатню ліквідність у випадку суверенних зобов'язань України.

Зважаючи на рівень розвитку вітчизняної економіки та її високу залежність від зовнішніх товарних і фінансових ринків, уряд повинен проводити консервативну боргову політику, утримуючи ризик на рівні щонайбільше 1 %. За результатами регресії визначено, що для цього потрібно:

1) забезпечити відношення золотовалютних резервів до обсягу зовнішнього боргу та імпорту на рівні, не меншому ніж 20 %;
2) обмежити необхідний обсяг виплат за борговими зобов'язаннями 6,5 % ВВП.

Для утримання необхідного обсягу виплат за борговими зобов'язаннями на відповідному рівні треба зменшити гранично допустимий розмір державного боргу до рівня 32 % ВВП, передбачивши обмеження обсягу дефіциту бюджету в разі перевищення відповідного рівня.

16.3. ВИЗНАЧЕННЯ БЕЗПЕЧНОГО РІВНЯ БОРГОВОГО НАВАНТАЖЕННЯ, ВИХОДЯЧИ З БАЛАНСУ ПОПИТУ ТА ПРОПОЗИЦІЇ НА БОРГОВІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ УРЯДУ

Найпоширенішими показниками рівня боргової безпеки є відношення розміру державного боргу до ВВП та середньозважений строк до погашення. Такий підхід ґрунтується на концепції платоспроможності уряду, котра залежить від здатності економіки генерувати додану вартість, а також спроможності уряду акумулювати її певну частину для здійснення виплат за суверенними борговими зобов'язаннями. Цей підхід передбачає розгляд лише однієї сторони кредитних відносин – позичальника, зокрема здатність уряду виконувати власні зобов'язання, якщо рефінансування накопиченого боргу здійснюватиметься на однакових для всіх позичальників умовах, що залежатимуть від відношення державного боргу до ВВП.

Однак такий підхід не передбачає розгляду класу позичальників як протилежної сторони, котра при ухваленні рішень щодо рефінансування державного боргу мотивується крім платоспроможності уряду багатьма іншими чинниками, зокрема величиною вільних фінансових ресурсів, обсягами та умовами попиту на ці ресурси з боку інших інституційних секторів, схильністю до ризику тощо.

Порівняно з потребами в рефінансуванні боргу окремої країни-позичальника, якщо тільки це не велика держава, котра належить до групи розвинутих, потенціал зовнішнього фінансового ринку безмежний. Але проблема в тому, що вільні фінансові ресурси значні лише за сприятливої кон'юнктури на фінансовому ринку. В умовах кризи вони обмежені, крім того, інвестори схильні менше

ризикувати, тому для країн, суверенні рейтинги яких не включені до інвестиційного класу, масштабне залучення зовнішніх приватних капіталів стає недоступним. Доводиться розраховувати на ресурси внутрішнього ринку позикових капіталів, залучення незабезпечених емісійних коштів та від міжнародних фінансових організацій.

Пряме чи опосередковане залучення емісійних коштів може тимчасово розв'язати проблему рефінансування боргу. У середньо- й довгостроковому періодах потенціал емісійного фінансування за недостатнього обсягу золотовалютних резервів, що використовуються для стерилізації цієї емісії, незначний. Посилення інфляційного тиску призводитиме до погіршення торговельного балансу, зростання ризиків девальвації та кредитних ризиків для інвесторів.

Кредитором останньої надії є й міжнародні фінансові організації. Проте вони надають кошти також на певний час для здійснення системних зрушень, які допоможуть відновити економічне зростання, підвищити рівень внутрішніх заощаджень, а отже, й потенціал внутрішнього фінансового ринку. Якщо уряд відмовляється здійснювати такі реформи, вони припиняють його фінансування.

Є випадки, коли без реструктуризації боргових зобов'язань, у тому числі зі списанням частини заборгованості, позичальник не в змозі вибратися з боргової скрути. За таких умов ці організації ініціюють процес реструктуризації, котрий зазвичай має ознаки дефолту. Отже, в середньо- й довгостроковому періодах ризик суверенного дефолту визначається відношенням пропозиції боргових зобов'язань до потенційного попиту на них, тобто обсягу сформованих фінансових заощаджень інших інституційних секторів – резидентів. Відношення державного боргу до ВВП може бути незначним, однак порівняно з внутрішніми фінансовими заощадженнями – надмірним, щоби бути рефінансованим.

У дослідження включено дані 20 країн, зокрема Аргентини, Бразилії, Еквадору, Єгипту, Індії, Індонезії, Колумбії, Мексики, Молдови, Пакистану, Парагваю, Перу, Польщі, Росії, Румунії, Туреччини, Угорщини, України, Уругваю та Чехії. У ролі залежної змінної використовуються рейтинги "Standard & Poor's" і "Moody's" (табл. 16.5), де випадки наявності суверенного дефолту позначені одиницями, а його відсутності – нулями. Проте є й винятки.

По-перше, дефолт у Еквадорі протягом 2008–2009 рр. виник через небажання уряду виконувати невелику частину боргових зобов'язань із політичних, а не економічних міркувань. По-друге, після оголошення дефолту в дослідженні береться до уваги перший рік його оголошення та не враховується шестирічний період після його виникнення, що зумовлено низкою факторів. Деякі країни можуть перебувати в стані дефолту роками. У випадку невиконання боргових зобов'язань одного разу надалі стимули до їх виконання зменшуються, оскільки доступ до міжнародних фінансових ринків і так закритий. Натомість у країнах, де стан дефолту порівняно нетривалий, він, як правило, завершується підписанням угоди про реструктуризацію, котра передбачає пролонгування виплат за борговими зобов'язаннями, яке в коротко- й середньостроковому періодах підвищує платоспроможність позичальника, його кредитний рейтинг, що значно полегшує рефінансування навіть надмірного рівня державного боргу. З огляду на ці особливості періоду, котрий настає піс-

Таблиця 16.5

Історія суверенних дефолтів окремих країн, *% ВВП*

Рік	Аргентина	Бразилія	Колумбія	Чехія	Еквадор	Єгипет	Угорщина	Індія	Індонезія	Мексика	Молдова	Пакистан	Парагвай	Перу	Польща	Румунія	Росія	Туреччина	Україна	Уругвай
1996	0	0	0	0	–	–	0	0	0	0	–	0	0	–	0	0	0	0	–	0
1997	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	–	0	0	0	0	–	0
1998	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
1999	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0
2000	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
2001	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2002	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2003	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2004	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2005	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2006	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2007	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2008	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2009	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2010	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2011	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2012	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2013	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Джерело: для Еквадору, Індонезії, Молдови, України: Sovereign Default Research / Moody's [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.moodys.com/Pages/Sovereign-Default-Research.aspx; для решти країн: http://www.standardandpoors.com/spf/upload/Ratings_US/TC_Assessment_Histories_1_4_13.pdf.

ля виникнення дефолту, дані за цей проміжок часу не враховуються в дослідженні, тобто прогнозується лише його поява.

По-третє, при дослідженні не беруться до уваги випадки, коли обсяг боргу перед офіційними кредиторами перевищував 35 % ВВП (табл. 16.6). Зазначене спричинене тим, що рейтингові агентства відстежують стан виконання зобов'язань лише за зобов'язаннями уряду перед приватними кредиторами, крім того, факти неплатежів і реструктуризації боргу перед офіційними кредиторами дуже часто непрозорі й політично мотивовані. Відповідно, з дослідження виключені окремі періоди стосовно Єгипту, Індонезії та Молдови. Набір вхідних даних залежної змінної DEF_t відображений у табл. 16.7.

Два основних фактори, які відображають сторону попиту резидентів і пропозиції боргових зобов'язань та є передвісниками виникнення дефолту, вирішено об'єднати в один показник – відношення розміру боргу центрального уряду до суми внутрішніх заощаджень резидентів. Як обсяг боргових зобов'язань до уваги здебільшого беруться суверенні зобов'язання, тобто зобов'язання центрального уряду. Міжнародні рейтингові агентства ведуть спостереження лише за суверенними борговими зобов'язаннями, й невиконання боргових зобов'язань місцевими, територіальними органами, позабюджетними фондами, а також гарантованих центральним урядом зобов'язань переважно не вважається дефолтом. За відсутності статистичних даних про борг центрального уряду до уваги береться борг розширеного уряду згідно з даними експертів МВФ (табл. 16.8).

Потенційна величина внутрішнього попиту на суверенні боргові зобов'язання дорівнює розміру заощаджень резидентів, що можуть бути використані та/або перерозподілені для фінансування уряду, загальний обсяг яких дорівнює сумі таких складових. Перша складова – обсяг боргових зобов'язань інших секторів, ніж фінансові установи та центральний уряд, що перебувають у власності нефінансових корпорацій – резидентів. На жаль, відповідних порівнянних статистичних даних немає, тому ці інструменти не враховуються при визначенні місткості внутрішнього ринку позикових капіталів, за винятком Угорщини й Пакистану, про які йтиметься далі. Друга складова – ресурси, залучені депозитними та, в окремих випадках, недепозитними фінансовими установами, крім депозитів до запитання від резидентів. Обсяг цієї складової визначався як різниця між обсягами так званих широких грошей (broad money) і грошей (money). Згідно з визначенням Світового банку, широкі гроші – це сума готівки поза банками, депозитів до запитання, інших, ніж ті, що належать центральному уряду, строкові депозити, інші заощадження, депозити резидентів, окрім центрального уряду, в іноземній валюті, банківські чеки, а також інші цінні папери, такі як депозитні сертифікати й векселі.

Щодо агрегату "гроші" дані отримано з бази "World Development Indicators". За визначенням Світового банку, цей агрегат охоплює готівку поза банками та депозити до запитання секторів, інших, ніж центральний. Найчастіше він співвідноситься з агрегатом М1.

Дані Світового банку ("World Development Indicators") стосовно широких грошей визначаються згідно з національними методиками, які відрізняються одна від одної, зокрема в плані охоплення небанківських фінансових установ. Утім, оскільки в дослідження включені дані країн із ринком, що розвивається, обсяг позикових

Таблиця 16.6

Динаміка боргу сектору загального державного управління та гарантованого державою боргу окремих країн перед офіційними кредиторами, *% ВВП*

Рік	Аргентина	Бразилія	Колумбія	Чехія	Еквадор	Єгипет	Угорщина	Індія	Індонезія	Мексика	Молдова	Пакистан	Парагвай	Перу	Польща	Румунія	Росія	Туреччина	Україна	Уругвай
1995	8	4	6	–	23	48	10	16	25	11	30	28	15	28	–	8	–	8	12	–
1996	7	3	5	–	22	41	7	14	20	7	27	27	14	26	–	10	–	6	10	–
1997	6	3	5	–	19	34	7	12	20	5	32	26	14	25	–	10	–	5	9	–
1998	7	3	5	–	19	32	5	13	52	5	39	29	17	26	–	9	–	5	11	–
1999	7	5	7	–	29	28	5	13	40	4	50	33	20	28	–	10	–	5	20	–
2000	7	5	7	–	32	24	4	11	33	3	58	31	20	27	–	11	–	5	16	–
2001	8	5	8	–	24	24	3	10	33	3	49	32	20	27	–	11	–	6	15	–
2002	22	6	8	–	21	29	3	9	29	3	46	35	26	28	–	11	–	6	13	–
2003	17	5	11	–	19	34	2	8	26	3	40	34	27	28	–	9	–	4	11	–
2004	14	4	9	–	18	36	2	7	24	3	27	29	25	25	–	8	–	4	8	–
2005	11	3	7	–	14	29	2	6	21	2	22	24	21	17	–	6	–	3	6	–
2006	10	2	7	–	13	25	3	6	16	1	21	23	17	15	–	5	–	3	5	–
2007	8	2	6	–	13	22	2	5	14	1	17	22	13	11	–	4	–	3	4	–
2008	6	2	5	–	10	17	6	5	12	1	13	22	10	10	–	4	–	3	3	–
2009	7	2	6	–	9	15	13	5	12	2	15	24	12	9	–	7	–	4	9	–
2010	6	2	6	–	11	13	14	4	9	2	14	23	10	7	–	9	–	4	11	–
2011	5	1	5	–	11	12	11	4	8	2	12	20	9	6	–	9	–	4	8	–
2012	5	2	5	–	10	11	12	4	7	3	13	19	8	5	–	10	–	4	8	–

Примітка. Виділені випадки, коли обсяг боргу перед офіційними кредиторами перевищував 35 % ВВП.

Джерело: World Development Indicators // World Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://data.worldbank.org/products/wdi.

Таблиця 16.7

Динаміка набору вхідних даних для залежної змінної DEF_t логіт-регресії, *% ВВП*

Рік	Аргентина	Бразилія	Колумбія	Чехія	Еквадор	Єгипет	Угорщина	Індія	Індонезія	Мексика	Молдова	Пакистан	Парагвай	Перу	Польща	Румунія	Росія	Туреччина	Україна	Уругвай
1996	0	0	0	0	–	–	0	0	0	0	–	0	0	–	0	0	0	0	–	0
1997	0	0	0	0	0	dr	0	0	0	0	0	0	0	–	0	0	0	0	м	0
1998	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
1999	0	0	0	0	1	0	0	0	dr	0	dr	1	0	0	0	0	n/c	0	n/c	0
2000	0	0	0	0	n/c	0	0	0	dr	0	dr	n/c	0	0	0	0	n/c	0	n/c	0
2001	1	0	0	0	n/c	0	0	0	0	0	dr	n/c	0	0	0	0	n/c	0	n/c	0
2002	n/c	0	0	0	n/c	0	0	0	0	0	dr	n/c	0	0	0	0	n/c	0	n/c	0
2003	n/c	0	0	0	n/c	0	0	0	0	0	n/c	n/c	0	0	0	0	n/c	0	n/c	1
2004	n/c	0	0	0	n/c	0	0	0	0	0	n/c	n/c	0	0	0	0	n/c	0	n/c	n/c
2005	n/c	0	0	0	n/c	dr	0	0	0	0	n/c	n/c	0	0	0	0	0	0	0	n/c
2006	n/c	0	0	0	0	0	0	0	0	0	n/c	0	0	0	0	0	0	0	0	n/c
2007	n/c	0	0	0	0	0	0	0	0	0	n/c	0	0	0	0	0	0	0	0	n/c
2008	0	0	0	0	pl	0	0	0	0	0	n/c	0	0	0	0	0	0	0	0	n/c
2009	0	0	0	0	pl	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	n/c
2010	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2011	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2012	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2013	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Примітка. n/c – період після дефолту, який не враховується в дослідженні; dr – протягом попереднього періоду обсяг боргу перед офіційними кредиторами перевищував 35 % ВВП; pl – випадок дефолту в Еквадорі у 2008–2009 рр., що стався з політичних мотивів.

Складено авторами.

Таблиця 16.8

Динаміка боргу центрального або розширеного уряду окремих країн, *% ВВП*

Рік	Аргентина	Бразилія	Колумбія	Чехія	Еквадор	Єгипет	Угорщина	Індія	Індонезія	Мексика	Молдова	Пакистан	Парагвай	Перу	Польща	Румунія	Росія	Туреччина	Україна	Уругвай
1995	34,4	27,4	12,1	12,7	59,6	96,9	82,6	46,7	32,0	29,8	37,6	57,5	26,0	36,8	47,7	17,9	50,4	32,9	35,6	33,0
1996	36,4	36,1	12,4	10,5	59,6	84,2	70,4	44,9	27,5	23,2	40,1	56,6	24,1	37,4	42,4	18,2	53,0	33,4	20,2	31,8
1997	35,4	38,9	15,5	10,2	52,1	74,0	61,8	49,5	26,4	19,6	48,1	58,6	22,5	34,5	42,9	18,4	55,4	32,9	25,5	32,8
1998	38,2	46,4	19,5	10,2	57,6	70,5	60,0	49,5	72,5	21,6	85,8	59,4	26,6	36,8	38,9	19,0	127,3	31,0	38,9	36,6
1999	43,5	57,6	23,4	11,4	85,4	66,9	60,2	50,5	95,9	19,8	77,9	64,0	34,1	48,9	39,7	22,9	85,4	39,8	49,8	38,6
2000	45,6	60,9	32,6	13,2	76,4	66,8	55,2	54,1	95,1	19,0	73,0	67,7	35,3	46,0	35,8	23,1	52,2	38,2	38,7	44,7
2001	53,6	60,9	38,4	14,9	57,6	74,3	51,1	58,0	80,2	18,9	60,8	68,9	42,7	45,1	36,4	27,3	40,3	74,1	31,6	40,6
2002	163,0	60,4	43,7	15,4	49,6	91,5	53,9	61,5	67,8	20,2	59,6	56,3	58,4	46,6	40,6	26,8	34,4	69,2	29,1	94,7
2003	138,5	56,8	44,5	18,3	44,7	102,3	56,5	61,1	60,5	20,8	52,5	54,2	44,8	46,9	44,9	22,8	26,8	62,2	25,4	99,3
2004	126,6	52,2	42,4	20,1	39,8	101,5	56,1	61,5	55,8	19,4	52,0	57,2	39,4	42,6	43,6	19,7	20,1	56,6	22,3	93,5
2005	73,2	53,9	42,6	22,0	35,0	103,3	57,9	61,2	46,3	18,9	32,4	53,7	32,5	39,3	44,8	16,0	13,4	51,1	16,3	83,9
2006	63,6	52,2	40,8	23,7	28,8	90,3	62,0	59,1	39,0	19,5	29,2	50,9	24,2	32,3	45,1	13,3	8,2	45,5	14,0	75,7
2007	55,8	50,1	36,5	24,2	27,2	80,2	62,3	56,5	35,1	19,6	23,2	50,0	19,3	28,5	42,6	13,9	6,6	39,6	12,0	68,0
2008	48,5	46,1	36,4	25,5	22,2	70,2	67,9	56,1	33,2	24,1	18,4	55,0	19,0	25,8	44,7	13,6	5,6	40,0	16,2	67,7
2009	48,6	46,2	37,8	30,9	16,4	73,0	73,9	54,3	28,6	26,1	27,6	54,4	18,0	26,0	47,0	23,0	7,7	46,3	29,5	66,1
2010	45,1	44,9	37,7	35,0	19,2	73,2	74,8	50,6	26,8	25,7	26,3	56,6	15,2	23,5	49,5	29,5	8,5	43,1	34,5	61,6

Рік	Аргентина	Бразилія	Колумбія	Чехія	Еквадор	Єгипет	Угорщина	Індія	Індонезія	Мексика	Молдова	Пакистан	Парагвай	Перу	Польща	Румунія	Росія	Туреччина	Україна	Уругвай
2011	41,6	45,0	36,0	38,3	18,3	76,6	74,3	43,7	24,4	26,0	23,7	61,1	12,4	21,4	50,5	33,7	9,4	39,9	31,5	60,0
2012	44,7	45,7	33,7	42,9	21,3	80,6	72,6	49,7	24,5	27,5	24,3	64,3	11,6	19,7	49,8	36,6	10,6	37,6	33,8	59,6

Примітка. Дані експертів МВФ відображають борг СЗДУ, а не центрального уряду; дані по Україні розрахункові та вказують на розмір прямого та гарантованого боргу центрального уряду за мінусом боргу центрального банку, гарантованого урядом. Даних щодо боргу розширеного уряду в 2002 р. в Туреччині немає, тому цю величину обчислено як середнє між значеннями попереднього й наступного років.

Джерело: для Аргентини: http://www.mecon.gob.ar/finanzas/sfinan/?page_id=37; Бразилії: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/english/public_debt/downloads/book/Statistical_annex.pdf%20; https://www.tesouro.fazenda.gov.br/e-nnual-debt-report; Колумбії: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/4133081/Deuda.xlsx/aa3a0a50-4d71-485c-b757-66dfc7781fd6; Чехії, Індії та Молдови: http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/4133081/Deuda.xlsx/aa3a0a50-4d71-485c-b757-66dfc7781fd6; Еквадору: http://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp; Єгипту, Індонезії, Парагваю, Уругваю, а також Перу (1995–1999), Польщі (1995–1998): https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/data/wp10245.zip; Угорщини: http://akk.hu/object.ec5b874e-f167-41a1-a025-965e25485e72.ivy; Мексики: http://www.hacienda.gob.mx/English/Timely_Public_Finances/Monthly_Information/Paginas/public_debt.aspx; Пакистану: http://www.sbp.org.pk/departments/stats/PakEconomy_HandBook/Chap-6.3.pdf; http://www.sbp.org.pk/ecodata/index2.asp; Перу (1999–2012): http://www.bcrp.gob.pe/docs/Estadisticas/Cuadros-Estadisticos/NC_114.xls; Польщі 1999–2012: http://www.mf.gov.pl/en/documents/766655/1185162/State_Treasury_Debt.xls; Румунії: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database; Росії: http://www.minfin.ru/ru/public_debt/internal/structure/total/; http://www.cbr.ru/statistics/?Prtid=svs&ch=Par_8541#CheckedItem; Туреччини http://www.treasury.gov.tr/default.aspx?nsw=EilDPQez15w=-SgKWD+pQItw=&mid=738&cid=12&nm=684; України: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=43000.

капіталів, акумульованих такими установами, є незначним, отож відхилення будуть некритичними.

В окремих країнах методику визначення величини заощаджень резидентів у інших депозитних установах, ніж центральний банк, котрі можуть бути використані на фінансування уряду, змінено, зокрема в Аргентині, Угорщині та Пакистані.

Так, у Аргентині протягом 1992–2001 рр. було запроваджено жорстку прив'язку курсу національної валюти до долара США. Якщо спочатку цей крок позитивно вплинув на стабільність фінансового ринку й економіки, то надалі зміцнення реального ефективного обмінного курсу призвело до погіршення торговельного балансу, стагфляції та виведення банківськими установами коштів за кордон, головним чином до Уругваю. Наприклад, на кінець 2000 р. обсяг зарубіжних активів банківських установ збільшився до 16 млрд дол. США, або 5,6 % ВВП. Відповідно, від широкого монетарного агрегату відраховано не лише гроші поза банками, кошти, що пересилаються, та депозити до запитання, а й зарубіжні активи, виведені з метою отримання більших процентів чи обміну за неринковим валютним курсом.

В Угорщині фінансування бюджету здійснюється великою мірою завдяки залученню заощаджень домогосподарств та інших небанківських установ. Тому в ролі широких грошей узято монетарний агрегат М4, який охоплює державні цінні папери у власності резидентів, що не є банківськими установами. Те саме зроблено в Пакистані, де агрегат М3 містить ширший спектр інструментів, зокрема інструменти банківської системи, небанківських фінансових установ, а також установ, котрі є агентами уряду із залучення коштів домогосподарств на його фінансування. Ширший агрегат використаний також у Туреччині.

В Уругваї ситуація протилежна. Істотна частина депозитів у банках, особливо на початку 2000-х років, належала нерезидентам. Тому з метою визначення широких грошей, які відображали б обсяг заощаджень резидентів, що можуть бути спрямовані на фінансування уряду, від широкого грошового агрегату відраховано депозити нерезидентів.

Третя складова – обсяг золотовалютних резервів центрального банку (табл. 16.9) та/або інших активів суверенних фондів. Через відсутність зведених даних щодо таких активів у розрахунки включені лише відомості про золотовалютні резерви. Зазначене зумовлене тим, що при активному використанні емісійного фінансування уряду постає потреба в стерилізації надлишкової грошової маси за допомогою валютних інтервенцій.

Після встановлення сутності й джерел походження статистичних даних визначено показник відношення обсягу боргу центрального уряду до суми внутрішніх заощаджень резидентів, котрий буде пояснювальною змінною регресії з прогнозування появи суверенного дефолту:

$$\frac{DEBT_t}{\text{M3}_t - \text{M1}_t + RES_t}, \tag{16.8}$$

де: *DEBT* – обсяг боргу центрального (або розширеного) уряду; М3 – широкий грошовий агрегат М3 або М4; М1 – сума готівки поза банками та депозити до запитання; *RES* – золотовалютні резерви центрального банку.

Таблиця 16.9

Динаміка обсягу золотовалютних резервів центральних банків окремих країн, *% ВВП*

Рік	Аргентина	Бразилія	Колумбія	Чехія	Еквадор	Єгипет	Угорщина	Індія	Індонезія	Мексика	Молдова	Пакистан	Парагвай	Перу	Польща	Румунія	Росія	Туреччина	Україна	Уругвай
1995	5,6	6,5	7,6	24,1	7,1	27,1	26,3	5,1	6,9	4,9	17,8	2,3	12,1	15,4	10,6	4,8	4,7	5,5	2,8	5,8
1996	6,7	7,0	8,3	19,2	7,7	25,9	21,2	5,2	8,1	4,9	18,4	0,8	10,7	19,0	11,4	6,4	3,1	6,8	4,4	5,9
1997	7,6	5,8	8,8	16,5	7,7	24,8	18,1	6,0	7,8	6,0	19,0	1,6	8,4	18,6	13,0	11,2	3,4	7,4	4,7	6,8
1998	8,3	5,1	8,0	19,7	5,9	21,5	19,4	6,5	24,0	6,3	8,5	1,4	9,6	16,9	16,0	7,2	3,1	7,3	1,8	8,5
1999	9,3	6,0	8,3	20,6	8,4	16,2	22,7	7,1	19,0	5,5	15,8	2,1	11,7	17,0	15,8	4,7	4,6	9,4	3,3	9,0
2000	8,8	5,0	8,9	22,2	5,3	13,3	24,1	8,1	17,4	5,2	17,3	2,0	9,3	15,8	15,6	7,0	9,6	8,5	4,4	11,1
2001	5,4	6,4	10,4	22,3	3,6	13,4	20,4	9,4	17,1	6,2	15,4	4,8	9,3	16,2	13,5	10,0	10,8	9,7	7,8	14,8
2002	10,8	7,4	11,0	30,1	2,6	15,6	15,6	13,0	15,9	6,8	16,2	10,5	10,0	16,5	14,5	13,7	12,9	11,7	10,0	5,6
2003	11,1	8,9	11,4	28,1	2,6	16,9	15,3	16,1	15,0	8,3	15,3	12,3	14,7	16,0	15,1	13,8	17,2	11,3	13,4	17,3
2004	12,5	7,9	11,5	24,8	3,0	18,3	15,6	17,6	13,7	8,3	18,1	9,4	14,6	17,6	14,0	19,5	20,5	9,1	14,7	18,3
2005	15,0	6,0	10,1	22,6	4,2	23,2	16,8	15,9	11,7	8,6	20,0	8,5	14,8	17,2	13,5	20,2	23,1	10,5	22,1	17,7
2006	14,6	7,8	9,4	21,0	3,3	22,9	19,1	18,1	11,3	7,9	22,8	8,5	16,0	18,2	13,6	23,0	29,9	11,5	20,3	15,7
2007	17,2	13,1	10,0	19,2	5,6	23,3	17,6	21,6	12,7	8,4	30,3	9,3	17,8	25,1	14,8	21,9	36,0	11,4	22,3	17,5
2008	13,9	11,7	9,6	16,3	6,1	19,9	21,9	20,3	9,7	8,6	27,6	4,3	15,4	23,9	11,2	18,0	24,8	9,7	17,1	20,9
2009	15,1	14,6	10,6	20,9	4,7	17,2	34,8	19,5	11,8	11,1	27,2	6,7	24,1	25,3	17,6	24,8	34,2	11,6	21,8	26,6
2010	13,6	13,4	9,7	21,1	2,1	15,4	35,2	16,2	13,1	11,4	29,5	8,1	20,0	27,8	18,9	26,4	29,2	11,1	24,5	19,7
2011	9,7	14,2	9,3	18,4	2,1	6,4	35,4	14,5	12,6	12,3	28,0	6,8	20,5	26,8	18,0	23,5	24,1	10,2	18,6	22,2
2012	8,4	16,4	9,9	22,5	1,3	4,5	35,7	14,6	12,4	13,6	34,5	4,6	18,3	31,2	21,1	24,4	24,4	12,8	12,9	27,2

Джерело: World Development Indicators // World Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://data.worldbank.org/products/wdi.

Таблиця 16.10

Результати логіт-регресії

Random-effects logistic regression				Number of obs		303
Group variable: c				Number of groups		20
Random effects u_i ~ Gaussian				Obs per group:	min	8
Log likelihood -10.914822					avg	15.2
					max	18
				Wald chi2(1)		11.31
				Prob > chi2		0.0008
DEF	Coef.	Std. Err.	z	P > |z|	[95 % Conf. Interval]	
DEBT	5.448052	1.620166	3.36	0.001	2.272585	8.623519
cons	–13.47221	3.621014	–3.72	0.000	–20.56926	–6.375147
/lnsig2u	–12.98432	739.2513			–1461.89	1435.922
sigma_u	.0015153	.5600838			0	.
rho	6.98e-07	.0005159			0	.
Likelihood-ratio test of rho=0: chibar2(01) = 2.5e-06 Prob >= chibar2 = 0.499						

Складено за розрахунками авторів у програмі Stata.

Таблиця 16.11

Прогноз імовірності дефолту в окремих країнах за результатами логіт-регресії, *% ВВП*

Рік	Аргентина	Бразилія	Колумбія	Чехія	Еквадор	Єгипет	Угорщина	Індія	Індонезія	Мексика	Молдова	Пакистан	Парагвай	Перу	Польща	Румунія	Росія	Туреччина	Україна	Уругвай
1996	7,0	0	0	0	0	0	0,1	0,4	0	0,1	0	36,3	0	0	0,6	0	8,3	0,1	0	0,3
1997	4,3	0	0	0	31,2	0	0,1	0,2	0	0	1,3	15,6	0	0	0,2	0	4,2	0,1	0	0,2
1998	1,1	0	0	0	8,5	0	0	0,2	0	0	3,3	22,6	0	0	0,1	0	50,1*	0	95,5*	0,4
1999	0,6	0,1	0	0	87,5*	0	0	0	0	0	–	26,5**	0	0	0	0	–	0	–	0,2
2000	0,6	0,2	0	0	–	0	0	0	0,4	0	–	–	0,1	0,1	0	0	–	0	0	1,0
2001	1,0**	0,2	0,1	0	–	0	0	0,1	0,8	0	–	–	0,4	0,1	0	0	–	0	0	2,2
2002	–	0,1	0,1	0	–	0	0	0,1	0,5	0	–	–	0,4	0,1	0	0	–	0,4	0	1,3
2003	–	0,1	0,4	0	–	0,1	0	0	0,2	0	–	–	18,0	0,1	0	0	–	0,9	0	49,6**
2004	–	0,1	0,5	0	–	0,1	0	0	0,1	0	–	–	0,7	0,2	0,1	0	–	1,0	0	–
2005	–	0	0,2	0	–	0	0	0	0,1	0	–	–	0,3	0,1	0,1	0	0	0,9	0	–
2006	–	0	0,2	0	2,9	0	0	0	0,1	0	–	1,7	0,1	0,1	0,2	0	0	0,2	0	–
2007	–	0	0,2	0	0,9	0	0	0	0	0	–	1,4	0	0	0,2	0	0	0,1	0	–
2008	1,2	0	0,1	0	0,2	0	0	0	0	0	–	0,8	0	0	0,1	0	0	0	0	–
2009	1,7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6,9	0	0	0,1	0	0	0	0	–
2010	0,8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3,6	0	0	0,1	0	0	0	0	0,3
2011	0,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3,9	0	0	0,1	0	0	0	0	0,3
2012	0,7	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	22,6	0	0	0,1	0	0	0	0	0,1
2013	0,3	0	0	0,1	0	0,3	0	0	0	0	0	53,0**	0	0	0	0	0	0	0	0,1

* Прогнози, що справдилися.
** Прогнози, які не справдилися.

Складено за розрахунками авторів.

Зроблено припущення, що ймовірність невиконання боргових зобов'язань описується за допомогою логіт-регресії, яка має форму:

$$DEF_{t+1} = \frac{1}{1+e^{-(cons + b\frac{DEBT_t}{M3_t - M1_t + RES_t})}}. \quad (16.9)$$

Отримані результати, відображені в табл. 16.10, підтвердили правильність вибору пояснювальної змінної та функціональної залежності регресії. Зокрема, за допомогою логіт-регресії добре описуються три випадки дефолту: в Еквадорі (1999 р.), Росії та Україні (1998 р.). У чотирьох випадках імовірність дефолту була недооцінена, зокрема в Аргентині (2002 р.) – 1 %, у Пакистані (1999 р.) – 26,5 % та Уругваї (2003 р.) – 49,6 %. Ще в одному випадку, в Пакистані у 2013 р., оцінка ймовірності дефолту в 58,9 % не справдилася (табл. 16.11).

За результатами розрахунків можна зробити висновок, що ймовірність дефолту становить понад 50 % у випадку, коли борг центрального уряду перевищує заощадження резидентів у депозитних установах більш ніж у 2,5 раза (рис. 16.6).

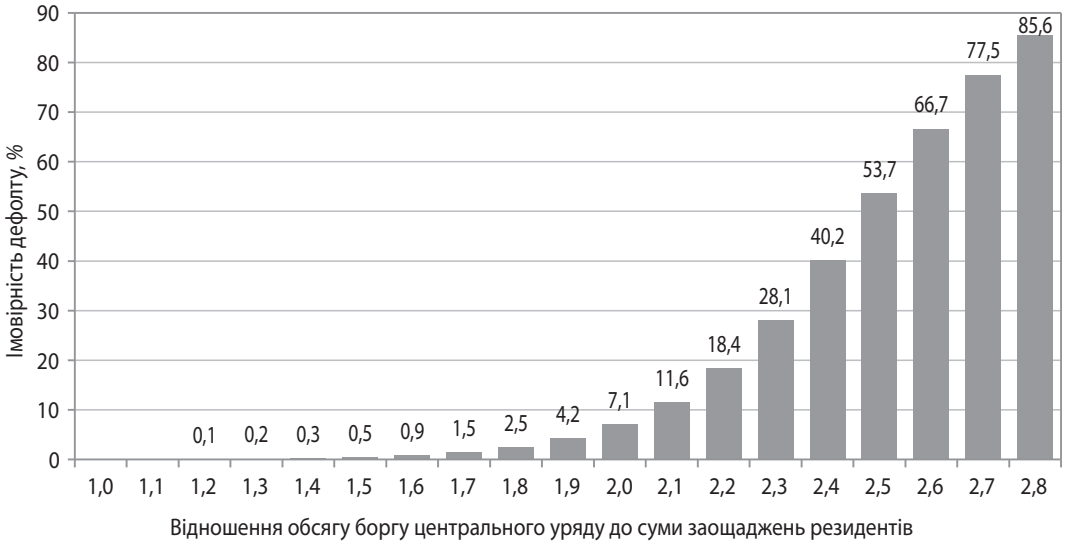


Рис. 16.6. **Розподіл імовірності дефолту**

Складено авторами.

На наш погляд, прийнятна межа ймовірності дефолту для України – щонайбільше 0,5 %. Для цього потрібно, щоб обсяг боргу не перевищував розміру заощаджень резидентів, середнє значення якого за 2000–2013 рр. становило близько 36 % ВВП, більш ніж у 1,6 раза. Відповідно, для утримання ризиків на безпечному рівні обсяг боргу центрального уряду не повинен перевищувати 52 % ВВП.

16.4. ОЦІНКА ВАРТОСТІ ОБСЛУГОВУВАННЯ ЗОВНІШНІХ ДЕРЖАВНИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ У КОНТЕКСТІ ВРАХУВАННЯ ВАЛЮТНИХ РИЗИКІВ

Важливими факторами, що впливають на наслідки державних запозичень для бюджету та економіки загалом, є умови їх залучення і структура кредиторів. Якщо перед урядами розвинутих країн постає питання вибору між ринковим та емісійним фінансуванням бюджету, а також строків обігу боргових зобов'язань, розміщених серед ринкових кредиторів, то в країнах із ринком, що формується, у тому числі Україні, актуальною проблемою є врахування низки інших аспектів: валютних ризиків, можливого проциклічного впливу зовнішніх державних запозичень на фінансових ринках тощо.

Тривалий час український уряд надавав перевагу зовнішнім запозиченням на фінансових ринках, обґрунтовуючи свої дії їхньою нижчою поточною вартістю. Залучення значних обсягів запозичень на зовнішніх ринках капіталів у країнах із нерозвинутим внутрішнім фінансовим ринком може бути фактором виникнення кризових явищ. Зовнішні запозичення доступні в умовах сприятливої кон'юнктури, коли в них немає гострої потреби. У періоди високих темпів економічного зростання, за досить легкого доступу до зовнішніх приватних ринків капіталів, уряди схильні приймати обсяг дефіциту бюджету, що перевищує об'єктивні потреби економіки в додатковому стимулюванні. Тобто зовнішні державні запозичення на фінансових ринках призводять до "перегріву" економіки, посилення інфляційних процесів, дефіциту торговельного балансу та збільшення потенціалу девальвації національної валюти. Натомість під час кризи, коли є гостра потреба в зовнішньому фінансуванні, доступ до міжнародних фінансових ринків утруднюється й сальдо потоків між урядами таких країн і кредиторами на зовнішніх фінансових ринках стає від'ємним. Цей процес супроводжується зниженням цін на сировинні експортні товари та девальвацією національної валюти.

Як бачимо з табл. 16.12, в Україні протягом 2003–2013 рр. частка запозичень на зовнішніх фінансових ринках була досить великою в періоди, коли спостерігалися високі темпи економічного зростання, та знижувалась у кризові періоди. Коефіці-

Таблиця 16.12

Динаміка і структура державних запозичень в Україні

Показники	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
У млрд грн											
Державних запозичень, усього,	7,1	10,3	13,7	11,9	10,5	33,3	121,0	124,3	80,7	109,8	160,9
з них запозичення в іноземній валюті,	5,9	6,2	6,9	10,3	6,9	6,2	58,2	54,2	30,6	63,3	94,3
у тому числі:											
від МФО	0,6	0,4	2,7	0,7	0,9	6,2	57,5	18,2	3,7	4,1	3,7
від інших зовнішніх кредиторів	5,3	5,9	4,1	9,6	6,1	0	0,7	36,0	23,5	38,8	48,2
внутрішні запозичення	0	0	0	0	0	0	0	0	3,3	20,3	42,4

Закінчення табл. 16.12

Показники	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
У %											
Частка запозичень у іноземній валюті від їх загального обсягу,	83,0	60,1	49,8	86,7	66,0	18,6	48,1	43,6	37,9	57,6	58,6
у тому числі:											
від МФО*	8,2	3,5	19,8	5,5	8,3	18,6	47,5	14,6	4,6	3,8	2,3
від інших зовнішніх кредиторів	74,7	56,6	30,0	81,1	57,7	0	0,6	29,0	29,2	35,4	30,0
внутрішні запозичення	0	0	0	0	0	0	0	0	4,1	18,5	26,4

* У бюджетній звітності позики від МВФ у 2009 р. включено до статті "Позики, не віднесені до інших категорій".

Складено за даними Міністерства фінансів України (http://www.minfin.gov.ua).

єнт кореляції між темпами економічного зростання й часткою зовнішніх запозичень від інших зовнішніх кредиторів у цей проміжок часу становив 0,73.

Неоднозначним є також твердження про нижчу вартість таких запозичень. Орієнтація на номінальну дохідність та недооцінка рівня девальвації національної валюти призводять до того, що фактична вартість їх обслуговування в гривні здебільшого перевищує вартість запозичень у національній валюті. Великою може виявитися також вартість обслуговування облігацій зовнішньої державної позики, які ще перебувають в обігу (табл. 16.13).

Таблиця 16.13

Обсяги та умови державних запозичень на зовнішніх фінансових ринках

Дата отримання	Сума, *млн*	Валюта	Термін обігу, *роки*	Номінальна ставка, *%*	Назва позики	Дисконт, *%*	Проста дохідність у гривнях, *%*
11.06.2003	800	USD	10	7,65	ОЗДП 2003	–	16,7**
04.03.2004	600	USD	10	6,88	ОЗДП 2004	–	21,0**
30.07.2004	500	USD	5	6-міс LIBOR+3,375	ОЗДП 2004	–	16,4**
12.10.2005	600	EURO	10	4,95	ОЗДП 2005	–	25,1*
15.09.2006 06.12.2006	768	CHF	3	3,50	ОЗДП 2006	2,6	36,6**
21.11.2006	1 000	USD	10	6,58	ОЗДП 2006	–	27,2*
15.12.2006	35 100	YEN	4	3,20	ОЗДП 2006	1,2	34,1**
21.06.2007	500	USD	5	6,39	ОЗДП 2007	–	21,9**
09.11.2007	700	USD	10	6,75	ОЗДП 2007	–	28,6*

Закінчення табл. 16.13

Дата отримання	Сума, *млн*	Валюта	Термін обігу, *роки*	Номінальна ставка, *%*	Назва позики	Дисконт, *%*	Проста дохідність у гривнях, *%*
03.06.2010	2 000	USD	2	6,70	кредит ВТБ	–	9,3**
23.09.2010	500	USD	5	6,88	ОЗДП 2010	–	20,6*
23.09.2010	1 500	USD	10	7,75	ОЗДП 2010	–	18,2*
21.12.2010	600	USD	1	6,70	ОЗДП 2010	–	7,0**
17.06.2011	1 250	USD	5	6,25	ОЗДП 2011	–	20,5*
23.02.2011	1 500	USD	10	7,95	ОЗДП 2011	–	19,0*
24.07.2012	2 000	USD	5	9,25	ОЗДП 2012	–	24,3*
30.08.2012	1 000	USD	2	7,95	ОЗДП 2012	–	38,4**
26.09.2012	600	USD	5	7,46	ОЗДП 2012	–	23,5*
28.11.2012	1 250	USD	10	7,80	ОЗДП 2012	–	19,7*
17.04.2013	1 250	USD	10	7,50	ОЗДП 2013		19,9*
20.12.2013	3 000	USD	2	5,00	ОЗДП 2013		37,0*

* Прогноз автора.
** Факт.

Складено за даними Міністерства фінансів України (http://www.minfin.gov.ua).

Водночас протягом 2003–2007 і 2011–2013 рр. ефективна ставка в гривні за запозиченнями на зовнішніх фінансових ринках перевищувала процентну ставку за ОВДП у національній валюті. У 2011–2012 рр. це може пояснюватись активною участю НБУ та банківських установ, підконтрольних урядові, у фінансуванні бюджету. Однак прогнозна ефективна ставка за державними запозиченнями на зовнішніх фінансових ринках виявилася вищою й від процентної ставки за банківськими кредитами нефінансовим корпораціям (табл. 16.14).

Таким чином, при здійсненні зовнішніх запозичень на фінансових ринках слід коректніше враховувати валютні ризики, що істотно впливають не лише на вартість обслуговування, а й на обсяг державного боргу.

Якщо виходити з передумови про можливість прогнозування зміни валютних курсів, то одним із його методів є визначення оптимального валютного курсу для досягнення дефіциту торговельного балансу товарів у обсязі, який може бути профінансований за рахунок інших статей платіжного балансу. Збільшення дефіциту понад зазначені межі зумовлюється зміцненням реального ефективного обмінного курсу (РЕОК) національної валюти та втратою цінової конкурентоспроможності. При визначенні динаміки РЕОК використано таку методику:

1. Визначення ваги держав – основних торговельних партнерів України, показники яких використовуються при обчисленні РЕОК. У 1995–2013 рр. до десяти

Таблиця 16.14

Динаміка середньозважених ставок та строків до погашення окремих фінансових інструментів резидентів України

Показники	2003	2004	2005	2006	2007	2010	2011	2012	2013
Ефективна ставка державних запозичень на зовнішніх фінансових ринках у перерахунку на гривні, *%*	16,7	18,9	25,1	33,8	25,8	13,1	19,7	25,9	32,0
Процентна ставка за ОВДП із фіксованою дохідністю в національній валюті на первинному ринку, кошти від розміщення яких залучені до бюджету, *%*	9,8	11,2	7,3	9,3	6,7	20,1	8,8	13,6	13,0
Процентна ставка нефінансовим корпораціям у національній валюті на термін від 1 до 5 років, *%*	–	–	15,5	15,2	14,8	16,6	15,1	17,2	17,4
Строк до погашення ОЗДП і кредитів, *років*	10,0	7,7	10,0	6,8	7,9	4,8	7,7	5,7	4,4

Складено за даними Національного банку України (http://www.bank.gov.ua), Міністерства фінансів України (http://www.minfin.gov.ua) та на підставі власних розрахунків авторів.

країн, із котрими Україна мала найбільший обсяг торгівлі товарами й послугами, входили Білорусь, Індія, Італія, Казахстан, Китай, Німеччина, Польща, Російська Федерація, США та Туреччина. Частка торгівлі з РФ у групі основних торговельних партнерів коливалася від 70 % у 1995 р. до 41 % у 2008 р., головним чином через імпорт природного газу та інших товарів, ціни на які не залежать від динаміки внутрішніх цін. Зважаючи на це, прийнято рішення щодо присвоєння кожній із вибраних країн однакової ваги при розрахунку РЕОК.

2. Встановлення впливу на РЕОК різниці цін і зміни номінальних курсів валют в Україні та в її основних торговельних партнерах. При порівнянні цін до уваги варто брати не індекс споживчих цін (ІСЦ), як під час визначення РЕОК у переважній більшості досліджень, а дефлятор кінцевих споживчих витрат. Як бачимо з табл. 16.15, в Україні, а також у Росії та Білорусі ІСЦ не відображає реального зростання цін за всіма групами товарів, що є предметом задоволення кінцевих споживчих витрат. Зокрема, кумулятивне значення дефлятора кінцевих споживчих витрат у цих країнах протягом 2000–2012 рр. перевищувало таке значення ІСЦ удвічі. Натомість у розвинутих країнах аналізовані показники практично однакові.

Протягом 1996–2013 рр. в Україні спостерігався тісний взаємозв'язок РЕОК і торговельного балансу товарів та послуг (рис. 16.7). Встановлено, що залежність показника відношення торговельного балансу товарів до ВВП (ТВ/GDP) від РЕОК (REER), визначеного за наведеною методикою, описується такою формулою:

$$\frac{TB}{GDP} = 37{,}7 - 36{,}0\ \mathrm{REER}; \quad R^2 = 0{,}87. \tag{16.10}$$

Зважаючи на цю залежність, а також інші припущення, наведені далі, можна визначити прогнозні значення валютного курсу гривні до долара США.

Таблиця 16.15

Кумулятивні значення дефлятора кінцевих споживчих витрат та індексу споживчих цін за період 2000–2012 рр. в окремих країнах, *разів*

Країни	Дефлятор кінцевих споживчих витрат	Індекс споживчих цін	Відношення дефлятора кінцевих споживчих витрат до індексу споживчих цін
Білорусь	55,1	25,6	2,2
Росія	6,1	4,5	1,4
Україна	5,6	4,0	1,4
Середнє по вибірці країн СНД	**22,3**	**11,4**	**2,0**
Великобританія	1,4	1,3	1,0
Німеччина	1,2	1,2	0,9
США	1,3	1,4	1,0
Франція	1,3	1,3	1,0
Середнє по вибірці розвинутих країн	**1,3**	**1,3**	**1,0**

Складено за: National Accounts Official Country Data // United Nations Statistics Division [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://data.un.org/Explorer.aspx?d=UNESCO&f=series%3aXUNIT_GDPCAP_23_FSGOV; World Economic Outlook Databases // International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28.

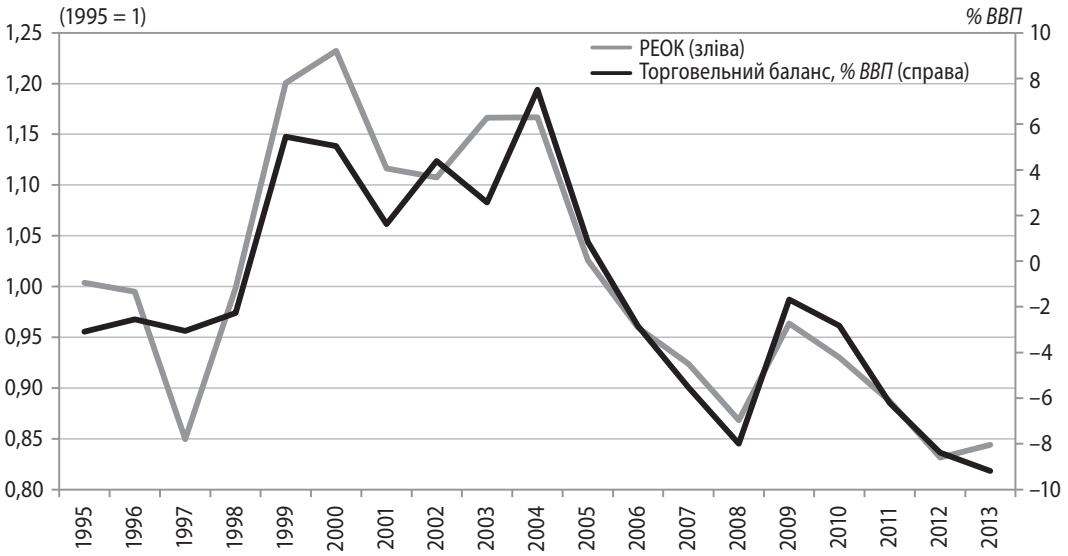


Рис. 16.7. **Динаміка впливу РЕОК на сальдо поточного рахунку та торговельний баланс товарів і послуг в Україні**

Складено за розрахунками авторів.

По-перше, припускається, що дефлятор кінцевих споживчих витрат в Україні становитиме 25 % у 2014 р., 35 % у 2015 р., 15 % у 2016 р., 8 % у 2017 р. та по 6 % у 2018–2024 рр. У США відповідний показник дорівнюватиме 3 % протягом усього прогнозного періоду.

По-друге, при оцінюванні очікуваних значень екзогенних факторів у 2015–2017 рр. будемо виходити з припущення, що в цей період на валютний курс і далі впливатимуть ті самі екзогенні фактори за статтями торговельного балансу, що й у 2014 р.:

1. *Обмеження імпорту з України в РФ.* Унаслідок адміністративних бар'єрів експорт товарів із України за січень – жовтень 2014 р. становив 46,1 млрд дол. США (90,6 % його обсягу у відповідному періоді минулого року), у тому числі до РФ – 8,8 млрд дол. (70,6 %). Можна припустити, що за відсутності торговельної війни динаміка експорту до РФ була б такою самою, як і до інших країн (12,1 млрд дол. замість фактичних 8,8 млрд), а загальний вплив торговельної війни на експорт товарів із України в Росію дорівнював 3,3 млрд дол.
2. *Бойкот російських товарів українськими споживачами.* Як наслідок, протягом січня – жовтня 2014 р. обсяг імпорту з РФ зменшився на 600 млн дол. США.
3. *Зменшення експорту з території Донбасу через воєнні дії.* Донбас традиційно був експортоорієнтованим промисловим регіоном зі значним профіцитом сальдо торговельного балансу. Протягом січня – жовтня 2014 р. сальдо торговельного балансу товарів було профіцитним і становило 6,9 млрд дол. США. Водночас, якби динаміка експорту й імпорту в цьому регіоні була подібною до відповідної динаміки загалом по Україні, то додатне сальдо дорівнювало б 8,6 млрд дол. При екстраполяції цього обсягу на весь рік з'ясовано, що внаслідок дії зазначеного фактора експортні недонадходження становитимуть 2,4 млрд дол.

   Тобто якщо не буде розв'язано воєнний та торговельний конфлікт з РФ, загальний вплив екзогенних факторів за статтями торговельного балансу сягне 5,8 млрд дол. США, або 4,9 %.

Ще одним екзогенним фактором буде відплив валюти за фінансовим рахунком, який дещо зменшиться порівняно з 2014 р., але буде достатнім, щоб істотно впливати на валютний курс. Найімовірніше, МВФ допоможе НБУ фінансувати дефіцит фінансового рахунку, однак наполягатиме на неприпустимості фінансування торгового дефіциту, тобто на подальшій девальвації гривні доти, доки профіцит сальдо за еластичними до зміни валютного курсу статтями торговельного балансу покриє дефіцит за екзогенними статтями й торговельний баланс стане збалансованим. За таких умов, а також у разі справдження очікувань дефлятора кінцевих споживчих витрат в Україні валютний курс може зрости до 18,7 грн за 1 дол. США.

Якщо МВФ погодиться фінансувати й дефіцит торговельного балансу, що виник унаслідок дії екзогенних факторів, то середнє значення валютного курсу у 2015 р. може зупинитися на рівні 17,3 грн за 1 дол. США (рис. 16.8).

Таким чином, у разі справдження прогнозу дефлятора споживчих витрат та впливу екзогенних факторів до 2024 р. валютний курс може сягнути 22 грн за 1 дол. США.

Переоцінений РЕОК національної валюти, що призводить до значного дефіциту торговельного балансу, а також кризових явищ на зовнішніх фінансових і товарних ринках, є передумовою для девальвації національної валюти. За сприятливої

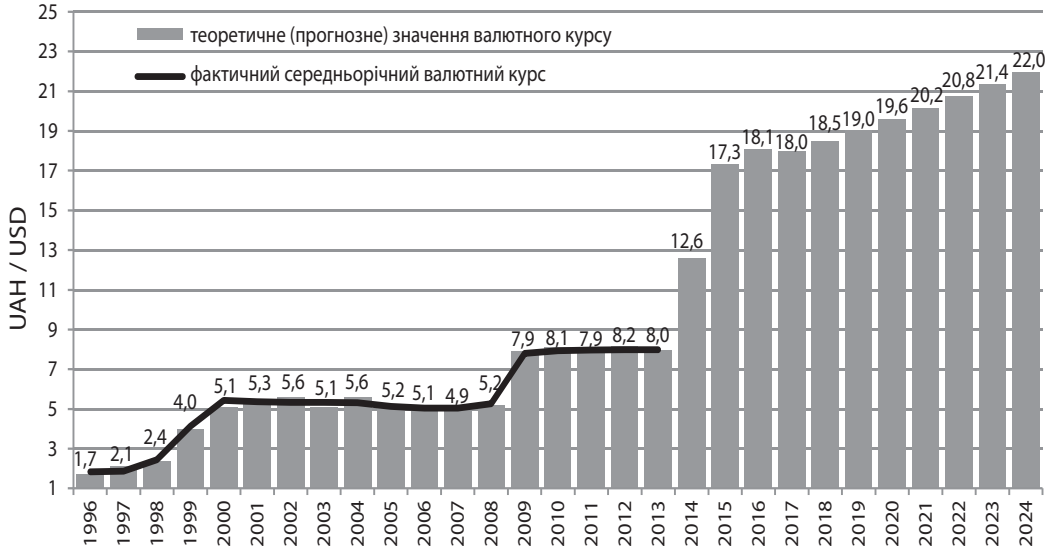


Рис. 16.8. **Динаміка фактичного і прогнозного валютного курсів**

Складено за розрахунками авторів.

кон'юнктури цей дефіцит товарів може спостерігатися тривалий час. Каталізатором реалізації накопиченого девальваційного потенціалу є зовнішні кризові явища. Одним із важливих індикаторів його реалізації, тобто зростання валютного курсу до рівноважного стану, є динаміка індексу цін на неенергетичні товари з низьким ступенем обробки, який розраховує Світовий банк.

При визначенні валютної структури державних запозичень треба враховувати торговельний баланс товарів для оцінювання потенціалу девальвації національної валюти відносно валют основних торговельних партнерів. Зокрема, у табл. 16.16 визначено обсяг девальвації, необхідний для зменшення дефіциту цього балансу до рівня, що може бути профінансований за рахунок інших статей платіжного балансу. При цьому варто брати до уваги фінансові показники не лише України, а й країни – емітента валюти, де здійснюються державні запозичення[1].

Збільшення обсягу внутрішніх запозичень замість зовнішніх у 2003–2008 рр. за інших рівних умов дало б змогу державі вилучити надлишкові ліквідні засоби, котрі спрямовувалися на кредитування, споживання та спекулятивні операції з нерухомістю. Це також допомогло би зменшити обсяги зовнішніх запозичень, що стали визначальним чинником активізації інфляційних процесів, та ефективну вартість зовнішніх державних запозичень у перерахунку на гривні.

Недоліки управління фінансуванням дефіциту бюджету в Україні стали очевидними з погіршенням зовнішньої кон'юнктури наприкінці 2008 р. Відсутність розвинутого внутрішнього ринку державних цінних паперів при закритті зовнішніх рин-

[1] Наприклад, як уже зазначалося, при прогнозуванні курсу долара США (див. рис. 16.8) передбачалося, що РЕОК цієї валюти щорічно девальвуватиме відносно валют основних торговельних партнерів України на 2 %.

Таблиця 16.16

Обсяг девальвації гривні відносно валют основних торговельних партнерів України для зведення торговельного балансу з дефіцитом 3,7 і 6 % ВВП

Торговельний баланс товарів і послуг, *% ВВП*	Обсяг девальвації (–) / ревальвації (+) для зведення торговельного балансу на відповідному рівні		
	–3,2 % ВВП	–1,6 % ВВП	0 % ВВП
0	7,5	3,8	0
–1	5,1	1,4	–2,4
–2	2,7	–1,0	–4,8
–3	0,3	–3,4	–7,2
–4	–2,1	–5,9	–9,6
–5	–4,5	–8,3	–12,0
–6	–6,9	–10,7	–14,4
–7	–9,3	–13,1	–16,9
–8	–11,7	–15,5	–19,3
–9	–14,1	–17,9	–21,7
–10	–16,5	–20,3	–24,1

Складено за розрахунками авторів.

ків капіталу істотно звузила спектр варіантів фінансування дефіциту, а сальдо запозичень уряду з приватними позичальниками розвинутих країн стало від'ємним.

Встановлено, що вартість державних запозичень на зовнішніх фінансових ринках значно перевищувала їхню вартість на внутрішньому ринку. Тому при виборі валютної структури державних запозичень треба оцінювати потенціал девальвації національної валюти для досягнення дефіциту торговельного балансу товарів і послуг, який може бути профінансований у відповідному році за рахунок інших статей платіжного балансу.

З огляду на проциклічний вплив державних запозичень на зовнішніх фінансових ринках, а також відсутність очевидних переваг у вартості обслуговування, потрібно запровадити обмеження частки запозичень в іноземній валюті в їхньому загальному обсязі, закріпивши цю норму в Бюджетному кодексі України, за винятком запозичень від міжнародних фінансових установ, на рівні 50 % їхнього загального обсягу.

У разі дії першого чи другого варіанта правила у 2003–2013 рр. це дало б змогу обмежити зовнішні запозичення в іноземній валюті, зокрема у 2003, 2004, 2006, 2007, 2012 і 2013 рр., що істотно знизило б вартість обслуговування державних запозичень.

16.5. ВПЛИВ КВАЗІФІСКАЛЬНИХ ОПЕРАЦІЙ НА БОРГОВЕ НАВАНТАЖЕННЯ (НА ПРИКЛАДІ ДІЯЛЬНОСТІ НАК "НАФТОГАЗ УКРАЇНИ")

Основними функціями органів державного управління є: перерозподіл національного доходу й багатства на безповоротній основі шляхом стягнення обов'язкових податкових платежів і зборів; надання за рахунок цих коштів трансфертів, товарів та послуг індивідуального чи колективного споживання; виробництво неринкових това-

рів і послуг. У процесі виконання таких функцій органи державного управління проводять операції, що класифікуються в бюджетному законодавстві як доходи й видатки бюджету. Здійснення названих функцій безпосередньо органами державної влади призводить до збільшення видатків бюджету, дефіциту та боргу. З огляду на це та прискіпливу увагу громадськості, міжнародних фінансових організацій і кредиторів органів державного управління до показників дефіциту бюджету й боргу, уряд схильний делегувати окремі фіскальні функції іншим секторам економіки.

Зважаючи на істотні обсяги квазіфіскальних операцій (КФО) в Україні та їхній деструктивний вплив на стан державних фінансів, є об'єктивна потреба в обліку цих операцій у розрізі як реципієнтів, так і установ, котрі їх проводять. В Україні питання обліку цих операцій перебувають на стадії дискусій про можливі методи їх оцінювання. У цьому підрозділі аналізуються відповідність законодавчих визначень сутності й видів КФО міжнародним стандартам, а також облік і результати їх проведення на прикладі установи, яка здійснює чи не найбільше таких операцій, – НАК "Нафтогаз України".

Згідно з Керівництвом щодо забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері МВФ (2007 рік), квазіфіскальними є операції, котрі проводяться за вказівкою органів державного управління фінансовими й нефінансовими державними корпораціями, а іноді приватним сектором, та мають фіскальний характер. Тобто вони могли би здійснюватися за допомогою конкретних фіскальних заходів, таких як податки, субсидії або інші прямі витрати, хоча в окремих випадках виконати їх точне кількісне оцінювання дуже складно[1].

В іншому дослідженні МВФ[2] вказано, що квазіфіскальна діяльність – це проведення операцій, у результаті яких здійснюється 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 МВФ[3] наведено таке визначення КФО: операції уряду, що здійснюються установами, які не належать до органів державної влади (центральний банк та інші державні корпорації). Ці операції охоплюють, наприклад, пільгове кредитування центральним банком, цільове кредитування державними корпораціями та вимоги надання послуг за цінами, нижчими за ринкові.

Сутність КФО стає очевидною, якщо виокремити основні їхні наслідки й ознаки:

---

[1] Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (2007 год) // Международный валютный фонд. – 221 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf.

[2] *Tchaidze R.* Quasi-Fiscal Deficit in Nonfinancial Enterprises / R. Tchaidze // IMF Working Paper. – 2007. – WP/07/10. – P. 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0710.pdf.

[3] Fiscal Transparency Code (Consultation Draft of July 1, 2013) // International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.imf.org/external/np/exr/consult/2013/fisctransp/pdf/070113.pdf.

1) викривлення інформації про реальний фіскальний стан уряду, а також обсяг перерозподілу ВВП через бюджет, оскільки такі операції в ньому не відображаються;
2) генерування значних умовних зобов'язань;
3) втрати центрального банку, що зумовлює зростання грошової емісії, внаслідок чого виникає ефект витіснення та нарощення боргу;
4) небажаний перерозподільний ефект, через їхню дію як податків та субсидій[1];
5) ініціювання простим адміністративним рішенням[2].

За економічною сутністю КФО можна поділити на квазіфіскальні доходи – операції, що збільшують розмір чистих активів установ, які не належать до СЗДУ, та квазіфіскальні субсидії – операції, котрі зменшують розмір таких активів. Останні є поширенішим видом КФО, оскільки дають змогу знизити дефіцит бюджету та рівень боргового навантаження в короткостроковому періоді. Органи державного управління повинні здійснювати видатки на:

1) безоплатне надання суспільству колективних послуг;
2) забезпечення товарами й послугами домогосподарств безкоштовно або за цінами, які не мають економічного значення[3];
3) трансферти іншим інституційним одиницям із метою перерозподілу національного доходу чи багатства.

Щоб запобігти збільшенню видатків, функцію із забезпечення товарами й послугами домогосподарств безкоштовно або за цінами, котрі не мають економічного значення, органи державного управління переважно делегують іншим секторам економіки.

В окремих випадках до органів, що проводять КФО, можуть належати корпорації, над якими в органів державної влади є обмежений контроль (частка голосуючих акцій менша за 50 %, немає спеціального законодавства, що не надає органам державного управління права визначати політику корпорації). Ознакою доцільності зарахування цих корпорацій до установ, котрі здійснюють КФО, є монопольне становище на ринку, яке виникає внаслідок окремих преференцій від органів державної влади.

Держава може повністю або частково компенсувати втрати, пов'язані з проведенням таких операцій, у формі субсидій із бюджету чи за рахунок збільшення статутного капіталу. У першому випадку це збільшує дефіцит бюджету, у друго-

---

[1] *Tchaidze R.* Quasi-Fiscal Deficit in Nonfinancial Enterprises / R. Tchaidze // IMF Working Paper. – 2007. – WP/07/10. – P. 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0710.pdf.

[2] Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (2007 год) // Международный валютный фонд. – С. 27, 107 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf.

[3] Тобто ціни, які мають незначний вплив на зацікавленість виробників нарощувати обсяги виробництва, а також на обсяги попиту на товари чи послуги. Ознаками ціни, що не має економічного значення, є: а) незацікавленість виробника в коригуванні обсягів пропозиції з метою отримання прибутку в довгостроковому періоді або, принаймні, відшкодуванні собівартості продукції; б) відсутність у споживачів свободи вибору щодо здійснення покупки, орієнтуючись на ціну товарів або послуг.

му – не впливає на нього, оскільки вважається, що таким чином держава нарощує активи.

Делегуючи державним підприємствам і центральному банку функції здійснення квазіфіскальних субсидій, держава гарантує, що витрати внаслідок виконання цих операцій будуть компенсовані шляхом надання субсидій із державного бюджету, видатків на збільшення статутного капіталу або в інший спосіб. Через відсутність компенсації з бюджету цих витрат установи, котрі проводять КФО, зазнають зменшення прибутковості, що спричиняє податкові втрати та втрати дивідендів для бюджету, змушені здійснювати власні запозичення під документально оформлені державні гарантії (у разі їх неповернення постає потреба в їх погашенні й обслуговуванні з державного бюджету) або під неявні державні гарантії.

Вплив наслідків здійснення квазіфіскальних субсидій на показники дефіциту за касовим методом і державного боргу різний. У разі надання субсидій дефіцит бюджету та державний борг зростають, а за умови збільшення статутного капіталу дефіцит бюджету не збільшується, натомість нарощується державний борг.

Податкові втрати і втрати дивідендів не впливають на рівень дефіциту бюджету та державного боргу, проте занижують справжній рівень перерозподілу ВВП через бюджет.

При наданні державних гарантій та здійсненні видатків за гарантованими державою позиками рівень дефіциту й державного боргу підвищується в момент настання гарантійного випадку, тобто з певним лагом відносно часу надання квазіфіскальних субсидій.

У результаті КФО обсяг чистих активів установ, що їх здійснюють, зменшується на різницю між обсягом наданих квазіфіскальних субсидій, з одного боку, та компенсацій із державного бюджету, податкових втрат і втрат дивідендів бюджету, з другого. Кумулятивний обсяг КФО НАК "Нафтогаз України" та їхні наслідки за 2010–2013 рр. відображено на рис. 16.9.

На виконання вимог МВФ щодо забезпечення прозорості у сфері державних фінансів у 2011 р. до Бюджетного кодексу України додано визначення КФО: операції органів державної влади і місцевого самоврядування, Національного банку України, фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, суб'єктів господарювання державного й комунального секторів економіки, що не відображаються у показниках бюджету, але можуть призвести до зменшення надходжень бюджету та/або потребувати додаткових витрат бюджету в майбутньому.

Це визначення є невдалим і таким, що дезінформує, оскільки суб'єктами КФО названо органи державної влади та фонди загальнообов'язкового державного соціального й пенсійного страхування. Як відомо, головною метою КФО є виведення операцій, що збільшують дефіцит бюджету, за його межі, тобто делегування державним підприємствам тих операцій, проведення яких призводить до зростання видатків. Відповідно, центральні органи не можуть здійснювати КФО, оскільки є фіскальними інститутами. При формулюванні цього визначення, очевидно, малися на увазі операції центральних органів виконавчої влади з метою приховування дефіциту шляхом неправильного відображення в бюджеті, а не виведення їх за межі СЗДУ. У міжнародній термінології такі операції дістали назву

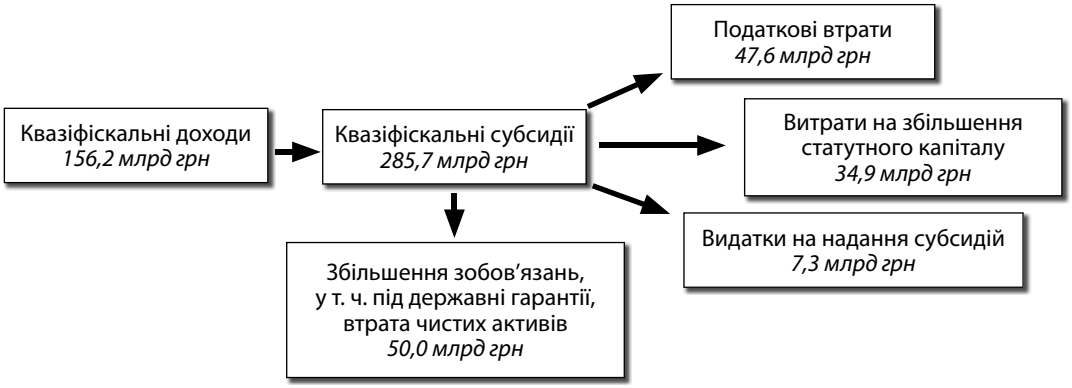


Рис. 16.9. **Обсяги КФО та їхні наслідки на прикладі НАК "Нафтогаз України", кумулятивно за 2010–2013 рр.**

Складено за розрахунками авторів на підставі даних Міністерства фінансів України (http://www.minfin.gov.ua).

"creative accounting" та не мають нічого спільного з КФО. Прикладами creative accounting є: укладення договорів валютного хеджування в Греції задля приховування фактичного надходження позикових коштів на фінансування бюджету у 2001 р.; практика збільшення статутного капіталу в Україні протягом 2008–2014 рр. замість реєстрації цих витрат як субсидій тощо. Фонди загальнообов'язкового державного соціального й пенсійного страхування також не вважаються суб'єктами КФО, оскільки є установами СЗДУ.

Наслідком неправильного формулювання сутності КФО та визначення їхніх суб'єктів стало прийняття Кабінетом Міністрів України розпорядження від 01.08.2012 № 692-р, згідно з яким до їх переліку віднесено низку операцій, що не є квазіфіскальними (зокрема, статті "Залучення кредитів під державні гарантії суб'єктами господарювання – резидентами, реструктуризація боргів таких суб'єктів під державні гарантії" та "Проведення гарантійних операцій, які пов'язані з настанням випадків за борговими зобов'язаннями суб'єктів господарювання – резидентів").

По-перше, є можливість відображення таких операцій у бюджетній звітності. У вітчизняній практиці при проведенні обліку за касовим методом факт надання гарантії справді реєструється в момент настання гарантійного випадку, й із бюджету здійснюються виплати. Натомість відповідно до міжнародних стандартів під час здійснення обліку за методом нарахувань позика під державні гарантії може вважатися зобов'язанням, коли ймовірність настання виплат за гарантійним зобов'язанням перевищує 50 %. Більше того, якщо очікувані витрати, пов'язані з настанням гарантійних випадків, можна оцінити з прийнятним ступенем надійності, то органи державного управління, відповідальні за складання бюджету, фіскальних і фінансових звітів за методом нарахувань, повинні відображати в обліку очікувані витрати як зобов'язання в момент надання гарантії. Проте на практиці отримання позики під державні гарантії рідко реєструється як збільшення зобов'язань уряду.

По-друге, у посібниках МВФ щодо забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері 2001 і 2007 рр. у переліку видів КФО не названі операції з отримання позик під державні гарантії чи виплати за гарантованими державою позиками. Натомість до КФО віднесено операції з гарантування позик іншими установами, котрі не належать до СЗДУ (центральний банк, гарантійні позабюджетні фонди).

По-третє, у визначенні КФО чітко вказано, що їхніми суб'єктами є фінансові й нефінансові державні корпорації, а іноді приватний сектор, тобто установи СЗДУ не входять до суб'єктів КФО.

По-четверте, зазначається, що такі операції можуть призводити до виникнення неявних умовних зобов'язань. Різниця між явними й прямими умовними зобов'язаннями полягає лише в тому, що останні формалізовані у вигляді контрактних зобов'язань. Таким чином, умовні гарантії не належать до КФО, а є їхнім наслідком.

По-п'яте, у згаданих посібниках МВФ наголошується на необхідності ідентифікації КФО та, за можливості, визначенні обсягу квазіфіскальних субсидій або доходів. Оскільки інформація про прямі умовні зобов'язання уряду систематизується й оприлюднюється, відносити ці операції до квазіфіскальних недоречно.

Стаття цього переліку "Здійснення Національною акціонерною компанією "Нафтогаз України" та іншими суб'єктами господарювання державного сектору економіки запозичень, за якими у разі зміни власника та з інших причин, встановлених у кредитному договорі (проспекті емісії облігацій), виникають зобов'язання щодо дострокового погашення запозичень" також не входить до КФО. Зазначені операції не зумовлюють чистого перерозподілу ресурсів – у позичальника одночасно збільшуються як пасиви (боргові зобов'язання), так і активи (кошти від розміщення боргових зобов'язань).

Низка інших статей цього переліку ("Накопичення фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування заборгованості 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", "Відображення помилково та/або надміру сплачених грошових зобов'язань, у тому числі сум податків і зборів (обов'язкових платежів), до бюджету") не включається до КФО, оскільки установи, що проводять такі операції, належать до СЗДУ, тому облік за методом нарахувань на рівні всього СЗДУ розв'яже проблему неврахування в бюджеті зазначених операцій.

Операції "Списання безнадійного податкового боргу, розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків" також не входять до КФО, адже, по-перше, їх здійснюють органи державного управління, по-друге, вони зараховуються до податкових втрат та можуть бути наслідком КФО.

Для детальнішого розгляду сутності КФО та їхніх наслідків проаналізуємо діяльність НАК "Нафтогаз України", яка виконує найбільші обсяги квазіфіскальних функцій у державі. Згідно з рішенням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, НАК "Нафтогаз України" реалізує природний газ для населення та підприємств теплокомуненерго за

цінами, істотно нижчими від ринкових (під ринковими цінами розуміємо ціну імпорту газу). Тому обсяг квазіфіскальних субсидій за 2010–2013 рр. становив 285,7 млрд грн (табл. 16.17). Його визначали шляхом множення різниці між ринковою ціною та ціною продажу на обсяг постачання й коефіцієнт 1,2, що включає донараховану суму ПДВ.

Таблиця 16.17

Динаміка обсягів квазіфіскальних операцій та їхні наслідки на прикладі НАК "Нафтогаз України", *млрд грн*

Показники	2010	2011	2012	2013	Разом
Квазіфіскальні субсидії, всього,	49,6	60,0	89,6	86,5	285,7
у тому числі:					
для населення	32,7	41,3	61,7	59,0	194,8
для підприємств комунальної теплоенергетики	16,9	18,7	27,9	27,5	90,9
Квазіфіскальні доходи	26,9	33,6	48,4	47,3	156,2
Втрати ПДВ у зв'язку з реалізацією газу за зниженими цінами та звільнення від ПДВ операцій із імпорту газу, всього,	8,3	10,0	14,9	14,4	47,6
у тому числі:					
для населення	5,5	6,9	10,3	9,8	32,5
для підприємств комунальної теплоенергетики	2,8	3,1	4,6	4,6	15,2
Втрати НАК "Нафтогаз України" від виконання КФО	14,5	16,4	26,3	24,7	81,9
Компенсація втрат, пов'язаних із КФО, всього,	10,8	12,5	10,9	8,0	42,2
у тому числі:					
компенсація НАК "Нафтогаз України" за рахунок збільшення статутного капіталу	7,4	12,5	7,0	8,0	34,9
компенсація НАК "Нафтогаз України" різниці між цінами закупівлі імпортованого природного газу та його реалізації суб'єктам господарювання для виробництва теплової енергії, яка споживається населенням	3,4	0	3,9	0	7,3
Зростання зобов'язань НАК "Нафтогаз України"	13,9	4,6	23,8	7,6	50,0
Довідково:					
Ціна природного газу без ПДВ і надбавок, *грн / тис. м³*:					
імпорт	2 002	2 477	3 408	3 341	–
власного видобутку	310	364	364	364	–
для населення	430	482	418	414	–
для підприємств комунальної теплоенергетики	521	724	775	780	–
Обсяг природного газу, *млрд м³*:					
імпорту	36,5	40,0	24,9	12,9	–
власного видобутку для потреб населення	15,9	15,9	15,9	15,9	–
споживання населенням	17,3	17,3	17,2	16,8	–
споживання підприємствами теплоенергетики	9,5	8,9	8,8	8,9	–
Боргові зобов'язання "Нафтогаз України", *млрд грн*	66,4	80,3	84,9	108,7	–

Складено за власними розрахунками та даними НАК "Нафтогаз України" (http://www.naftogaz.com).

Таблиця 16.18

Динаміка ціни придбання природного газу власного видобутку для НАК "Нафтогаз України", *грн / тис. м³*

Компанія	З 01.03.2008	З 01.05.2010	З 01.01.2011	З 01.01.2013	З 01.01.2014
ПАТ "Укргазвидобування"	196	350	350	349	349
ПАТ "Чорноморнафтогаз"	289	456	456	440	452
ПАТ "Укрнафта"	199	458	458	493	563

Складено за даними Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (http://www.nerc.gov.ua).

Водночас НАК "Нафтогаз України" здобула право купувати природний газ за нижчими цінами в підприємств із державною часткою власності, що перевищує 50 % (табл. 16.18). Обсяг видобутку природного газу в Україні цими підприємствами протягом 2010–2013 рр. становив від 18,1 млрд до 19,2 млрд м^3, чого цілком вистачило б для потреб населення. Однак через рішення судів і державних чиновників, котрі представляють інтереси держави в ПАТ "Укрнафта", більша частина природного газу, видобутого цією компанією, використовується на інші потреби. Зокрема, відповідно до прогнозного балансу надходження й розподілу природного газу на 2012 р. передбачалося, що для потреб населення буде поставлено 883 млн м^3, хоча фактичний обсяг видобутку дорівнював 2011 млн м^3. У 2013 р. передбачалися поставки 1 млрд м^3 за фактичного видобутку 1906 млн м^3. Решта видобутого газу спрямовувалася на виробництво аміаку на орендованих "Укрнафтою" потужностях у ПАТ "ДніпроАзот" – 577 і 599 млн м^3 у 2012 та 2013 рр., на виробничо-технологічні витрати й потреби – по 336 млн, на виробництво зрідженого газу – 80 та 97 млн, на постачання промисловим підприємствам – 270 млн м^3 у 2012 р. З огляду на наявність відповідних статей витрат природного газу в ПАТ "Укргазвидобування" та ПАТ "Чорноморнафтогаз", на потреби населення було заплановано близько 15,9 млрд і 16,5 млрд м^3 у 2012 та 2013 рр. відповідно. Оскільки фактичні дані про використання природного газу власного видобутку для потреб населення не оприлюднюються, у розрахунках зроблено припущення, що на ці потреби спрямовується 15,9 млрд м^3.

Відповідно, загальний обсяг квазіфіскальних доходів, отриманих НАК "Нафтогаз України" протягом 2010–2013 рр., становив 156,2 млрд грн. Проведення квазіфіскальних операцій також призводить до податкових втрат. Зокрема, при реалізації природного газу власного видобутку за цінами, нижчими від ринкових, виникають втрати з ПДВ. Окрім того, щоб компанія не зазнавала втрат із переплати ПДВ при реалізації імпортного газу за цінами, нижчими від митної вартості, законодавчо передбачено звільнення операцій з імпорту природного газу (спочатку лише для НАК "Нафтогаз України", а потім і для всіх імпортерів) від сплати цього податку. Загальний обсяг недонадходжень ПДВ протягом відповідних років сягнув 47,6 млрд грн.

Різниця між обсягами квазіфіскальних субсидій та доходів і податкових втрат бюджету становить величину втрат НАК "Нафтогаз України" від проведення КФО.

З метою компенсації цих втрат із державного бюджету надавалися кошти у формі поповнення його статутного капіталу й субсидій. Як бачимо з табл. 16.17, обсяг коштів, спрямовуваний на поповнення статутного капіталу, був досить значним та коливався в межах від 7,4 млрд грн у 2012 р. до 12,5 млрд грн у 2011 р., або від 0,5 до 1 % ВВП. Оскільки зазначені витрати не зараховуються до видатків, можна констатувати заниження офіційних показників дефіциту бюджету щонайменше на обсяг поповнення статутного капіталу.

Зазначених сум компенсації було недостатньо для покриття втрат від проведення квазіфіскальних операцій, що змушувало НАК "Нафтогаз України" вдаватися до запозичень, унаслідок чого загальний обсяг боргових зобов'язань збільшився за відповідний період на 50 млрд грн (108,7 млрд грн на кінець 2013 р.).

Варто зазначити, що виконання КФО є фактором зростання корупційної складової, оскільки збитки і втрати державних компаній у непрозорих відносинах завжди легко списати на виконання квазіфіскальних функцій. На прикладі НАК "Нафтогаз України" можна згадати такі резонансні корупційні скандали, як навмисний програш "Нафтогазу України" компанії "РосУкрЕнерго" в Стокгольмському суді у 2010 р., що призвело до загальних втрат на суму 16 млрд грн, або 2 млрд дол. США; втрата дивідендів НАК "Нафтогаз України" за 2006–2008 та 2010–2012 рр. у сумі 3,2 млрд грн та ін.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 16

Встановлено, що використовувані показники боргового навантаження в Україні та методика їх визначення не дають змоги оцінити дійсний стан боргової стійкості у сфері державних фінансів. Напрямами підвищення ефективності обліку операцій органів сектору загального державного управління повинні стати: запровадження обліку операцій за методом нарахувань; оцінювання якості придбаних фінансових активів; введення обліку дефіциту бюджету та боргу на рівні СЗДУ та всього державного сектору, первинного циклічно скоригованого дефіциту бюджету, квазіфіскальних операцій.

Розглянуто основні фактори, що зумовлюють ризик дефолту за суверенними борговими зобов'язаннями, на прикладі 12 країн протягом 1997–2012 рр., зокрема відношення необхідних виплат основної суми та процентів за суверенними борговими зобов'язаннями до ВВП, показник зовнішньої стійкості та рівень економічного розвитку. Цей підхід дає можливість урахувати як рівень державного боргу, так і середній строк до погашення, а також рівень ставок за зобов'язаннями. У результаті аналізу емпіричних даних встановлено, що в умовах України, для того щоб імовірність дефолту не перевищувала 0,5 %, обсяг державного боргу та його строкову структуру треба утримувати на такому рівні, за якого обсяг виплат за зобов'язаннями не перевищуватиме 6,5 % ВВП, а гранично допустимий розмір державного боргу – 33 % ВВП, передбачивши обмеження обсягу дефіциту бюджету в разі перевищення відповідного гранично допустимого рівня державного боргу.

Водночас запропоновано методику оцінювання ризику дефолту, спираючись на відношення обсягу пропозиції боргових зобов'язань до потенційного попиту на них (величини заощаджень резидентів, котрі можуть бути використані та/або пере-

розподілені для фінансування уряду). Зроблено припущення, що ймовірність невиконання боргових зобов'язань описується за допомогою логіт-регресії. Встановлено, що в межах цього підходу ймовірність дефолту становить понад 50 %, коли борг центрального уряду перевищує заощадження резидентів у депозитних установах більш ніж у 2,5 раза. У результаті аналізу емпіричних даних з'ясовано, що у випадку України для забезпечення ймовірності дефолту на рівні, не вищому за 0,5 %, борг може бути більшим від обсягу заощаджень резидентів, середнє значення якого за 2000–2013 рр. становить близько 36 % ВВП, максимум у 1,5 раза. Таким чином, для утримання ризиків на безпечному рівні борг центрального уряду не повинен перевищувати 53 % ВВП.

Отже, з огляду на результати оцінювання ризику дефолту за двома запропонованими методичними підходами, а також те, що до складу державного боргу не входить значна частина боргових зобов'язань позабюджетних установ, необхідно посилити вимоги, встановлені в Бюджетному кодексі України, щодо обмеження боргового навантаження. Зокрема, граничне значення державного й гарантованого державою боргу на рівні 60 % ВВП не відповідає особливостям і ступеневі розвитку національної економіки та не сприяє зміцненню бюджетної дисципліни. Тому доцільно встановити таке обмеження на рівні 40 % ВВП (визначене як жорсткіша оцінка усередненого показника між 33 і 53 %), а також передбачити дієву процедуру обмеження обсягу фінансування бюджету в разі перевищення цієї межі. У середньостроковому періоді слід перейти до обмеження рівня боргу сектору загального державного управління (така практика наявна в багатьох країнах).

Виявлено, що вартість державних запозичень на зовнішніх фінансових ринках істотно перевищувала вартість запозичень на внутрішньому ринку. Тому при виборі валютної структури державних запозичень треба оцінювати потенціал девальвації національної валюти для досягнення дефіциту торговельного балансу товарів і послуг, що може бути профінансований у відповідному році за рахунок інших статей платіжного балансу. З огляду на проциклічний вплив державних запозичень на зовнішніх фінансових ринках, а також відсутність очевидних переваг у вартості обслуговування, потрібно запровадити обмеження частки запозичень у іноземній валюті, за винятком запозичень від міжнародних фінансових установ, на рівні 50 % їхнього загального обсягу, закріпивши цю норму в Бюджетному кодексі України.

Зважаючи на наявність значних обсягів квазіфіскальних операцій в Україні, які призводять до погіршення стану державних фінансів, і відсутність дієвих заходів щодо вирішення цього питання, потрібно:

– внести зміни до Бюджетного кодексу України та відповідне розпорядження Кабінету Міністрів України в частині уточнення сутності й видів КФО;
– на першому етапі запровадити облік КФО для установ, що здійснюють найбільші обсяги цих операцій (НАК "Нафтогаз України", Національний банк України, ДП НАЕК "Енергоатом", підприємства теплокомуненерго, ДП "Вугілля України", Укрзалізниця);
– визначити у структурі Міністерства фінансів України структурний підрозділ, котрий займатиметься питаннями квазіфіскальних операцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.treasury.gov.ua.
2. Офіційний сайт Державної фіскальної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sfs.gov.ua.
3. Офіційний сайт Міжнародного валютного фонду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.imf.org.
4. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua.
5. Офіційний сайт НАК "Нафтогаз України" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.naftogaz.com.
6. Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua.
7. Офіційний сайт Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nerc.gov.ua.
8. Офіційний сайт Рахункової палати України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua.
9. Про результати аудиту використання коштів Державного бюджету України та кредитних ресурсів на будівництво, реконструкцію і капітальний ремонт автомобільних доріг загального користування державного значення : бюлетень / Рахункова палата України ; відп. за вип. І. М. Заремба, Г. А. Шах. – К., 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1257701#_5.
10. Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (2007 год) / Международный валютный фонд. – 221 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.imf.org/external/np/fad/trans/rus/manualr.pdf.
11. Суверенные кредитные рейтинги: основные сведения / "Standard & Poor's" [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://www.standardandpoors.com/ratings/articles/ru/ru/?articleType=HTML&assetID=1245318580380.
12. Credit FAQ : When Would a "Reprofiling" of Sovereign Debt Constitute a Default? // Standard & Poor's. RatingsDirect on the Global Credit Portal. – 2011. – 3 June. – 6 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://blogs.lesechos.fr/IMG/pdf/S_and_P_.pdf.
13. Fiscal Transparency Code (Consultation Draft of July 1, 2013) // International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.imf.org/external/np/exr/consult/2013/fisctransp/pdf/070113.pdf.
14. Government Finance Statistics Manual 2001 Companion Material: Instructions for Compiling the Institutional Table / International Monetary Fund. – 2005. – June [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/intbin.pdf.
15. Government revenue, expenditure and main aggregates. Annual government finance statistics / Government finance statistics. Economy and finance // Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database.
16. Gross and net issues / Central government debt. Finance // OECD.StatExtracts [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://stats.oecd.org.

17. Información mensual de finanzas públicas y deuda pública // La Secretaría de Hacienda y Crédito Público [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Paginas/InfoMensualFinanzasPublicas.aspx.
18. Interest expenses / Sovereign Fiscal Data // Public Sector Credit Solutions [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.publicsectorcredit.org/sovdef.
19. National Accounts Official Country Data // United Nations Statistics Division [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://data.un.org/Explorer.aspx?d=UNESCO&f=series%3aXUNIT_GDPCAP_23_FSGOV.
20. National Treasury Financial Execution // Tesouro Nacional [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.tesouro.fazenda.gov.br/en/federal/fiscal-planning/central-government-primary-balance.
21. Public Sector Revenues and Expenditures [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CG2&sector=9&locale=en.
22. Sovereign Default and Recovery Rates, 1983–2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://efinance.org.cn/cn/FEben/Sovereign%20Default%20and%20recovery%20rates,1983-2010.pdf.
23. Sovereign rating and country T&C assessment histories // Standard & Poor's Financial Services [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.standartand poor's.com/spf/upload/Ratings_US/TC_Assessment_Histories_1_4_13.pdf.
24. Sovereign Default Research / Moody's [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.moodys.com/Pages/Sovereign-Default-Research.aspx.
25. *Tchaidze R.* Quasi-Fiscal Deficit in Nonfinancial Enterprises / R. Tchaidze // IMF Working Paper. – 2007. – WP/07/10. – 13 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0710.pdf.
26. The impact on EU governments' deficit and debt of the decisions taken in the 2011–2012 European summits // European Commission. Eurostat. – 2012. – 12 Apr. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2041357/Note-on-statistical-implications-of-summits-updated-12-A.pdf/5eacaf1a-30f3-48e0-81e3-ba14a77b5d7b.
27. The statistical recording of public interventions to support financial institutions and financial markets during the financial crisis // European Commission. Eurostat. News Release. – 2009. – № 103/2009. – 15 July [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5071614/2-15072009-BP-EN.PDF/37382919-ebff-4dca-9175-64d78e780257?version=1.0.
28. World Development Indicators // World Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://data.worldbank.org/products/wdi.
29. World Economic Outlook Databases // International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28.

РОЗДІЛ

17 ВІДМИВАННЯ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ ЯК ВИКЛИК ФІНАНСОВІЙ БЕЗПЕЦІ ДЕРЖАВИ

17.1. СУЧАСНІ МЕТОДИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ ВІДМИВАННЯ КАПІТАЛУ

Експорт капіталу є важливим механізмом транснаціоналізації виробництва та забезпечення конкурентоспроможності на міжнародних ринках. Проте відплив коштів (особливо нелегальний) за межі країни негативно впливає на національний економічний комплекс, а отже, становить небезпеку фінансово-економічній стабільності держави. Залежно від мотивації власника і джерела походження коштів останні надалі можуть спрямовуватись у легальний бізнес за рахунок багатоступінчастих комбінацій і стадій.

У цьому контексті застосовується термін "відмивання грошей", який з'явився у 30-х роках XX ст. у США, де для легалізації кримінальних капіталів використовувалася розгалужена мережа пральних пунктів. Його також вживали у 1980-х роках у США стосовно доходів від наркобізнесу.

Відмивання "брудних" грошей і виведення капіталу за кордон – це, по суті, різні явища; друге з них є не злочином, а реакцією інвестора на погіршення економічної кон'юнктури в країні або природним кроком після завершення інвестиційного проекту. Відплив капіталу робить країну вразливішою до зовнішніх шоків, підвищуючи ризик серйозного порушення платіжного балансу (аж до труднощів із погашенням зовнішнього боргу). Але й без таких крайнощів відплив являє собою втрачені можливості, оскільки ці кошти могли бути інвестовані в національну економіку.

Завданням розділу є висвітлення як традиційних, так і новітніх, ще не досліджених, тенденцій та практики виведення капіталу з національної економіки й відмивання коштів, а також формулювання рекомендацій щодо їх мінімізації/подолання. Особливу увагу приділено Україні, специфічне становище якої породжує власні схеми відмивання й легалізації активів в умовах політичної та соціально-економічної нестабільності.

Проблеми міграції капіталу перебувають у центрі уваги як міжнародних фінансових організацій, так і національних урядів. Пояснюється це насамперед різким підвищенням мобільності капіталів та інтегрованості фінансових ринків, обумовлених глобалізацією. Як наслідок, кожна локальна подія за короткий час може спровокувати інтенсивний відплив ресурсів із певної країни та призвести до нестабільного або навіть кризового стану, серйозних збоїв у функціонуванні світових фінансових ринків, спричинивши ланцюгову реакцію неплатежів у системі міжнародних розрахунків.

Переміщення капіталів за кордон пов'язане з проблемою легалізації (відмивання) коштів, отриманих злочинним шляхом, яка переросла національні межі та набула глобального статусу. Це зумовлено використанням злочинними елементами міжнародних систем розрахунків і офшорних зон, а також новітніх технологій, породжених глобалізацією. Щорічний обсяг нелегальних транскордонних фінансових потоків становить 1–1,6 трлн дол. США[1], котрі за географічним критерієм розподіляються вкрай нерівномірно, що детерміновано можливостями їх вкладення й легалізації.

Оцінка привабливості тієї чи іншої країни для відмивання коштів визначається індексом фінансової секретності (ІФС), що дає змогу оцінити глобальний рівень фінансової секретності, роль фінансових сховищ і рушійних сил потоків нелегальних коштів. ІФС розраховується міжнародною недержавною організацією Tax Justice Network (Великобританія) для 82 країн, ранжуючи їх згідно з рівнем секретності (нерозкриття фінансової таємниці) та їхньою часткою у світовому експорті транскордонних фінансових послуг (за методологією розрахунку ІФС Tax Justice Network[2]).

З табл. 17.1 бачимо, що основними дестинаціями капіталу є розвинуті країни: Швейцарія, Люксембург, США, Німеччина, Японія, частка котрих у світовому експорті міжнародних фінансових послуг становить 45 %, тоді як частка перших десяти країн – 58,9 %.

Узагальнення світової практики дало можливість окреслити головні інструменти залучення капіталів:

– зниження податкового навантаження;
– наявність історичних зв'язків із офшорними юрисдикціями;
– незначний розмір чи відсутність податку на спадщину та створення таємних приватних фондів, інформація про бенефіціарів яких не підлягає розголошенню;
– жорсткі правила таємності банківської інформації або запровадження покарання за розголошення приватної таємниці;

[1] Shining Light into Dark Places // Financial Secrecy Index [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.financialsecrecyindex.com/introduction/introduction.

[2] Financial Secrecy Index 2013: Methodology // Tax Justice Network. – 2013. – 11 Oct. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.financialsecrecyindex.com/PDF/FSI-Methodology.pdf.

Таблиця 17.1

Індекс фінансової секретності у 2013 р.

Місце	Країна або юрисдикція	ІФС	Рівень забезпечення секретності	Частка в експорті транскордонних фінансових послуг, %
1	Швейцарія	1,8	78	4,916
2	Люксембург	1,5	67	12,049
3	Гонконг	1,3	72	4,206
4	Кайманові острови	1,2	70	4,694
5	Сінгапур	1,2	70	4,280
6	США	1,2	58	22,586
7	Ліван	0,7	79	0,354
8	Німеччина	0,7	59	4,326
9	о. Джерсі	0,6	75	0,263
10	Японія	0,5	61	1,185

Джерело: Financial Secrecy Index – 2013 Results [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.financialsecrecyindex.com/introduction/fsi-2013-results.

– заснування фінансових центрів і фондових бірж, котрі пропонують велику кількість інструментів (цінні папери, депозити, опціони, ф'ючерси, свопи, дорогоцінні метали та ін.) для обслуговування капіталів, які відпливають із країн, що розвиваються;
– створення приватних фондів чи трастів, члени яких можуть користуватися їхніми активами без сплати податків.

За даними Tax Justice Network, нелегальні потоки капіталів із країн, що розвиваються, осідають у розвинутих країнах та їхніх офшорних сателітах, котрі є реципієнтами чи країнами – транзитерами капіталу. Обсяги щорічних нелегальних потоків капіталу, насамперед із країн, що розвиваються, сумірні зі 130 млрд дол. США фінансової допомоги ОЕСР цим країнам[1]. Можна констатувати розподіл/субординацію ролей країн із різним рівнем розвитку в глобальному русі нелегальних капіталів: розвинуті країни постають джерелами капіталу, який надходить до країн, що розвиваються, у вигляді фінансової допомоги, кредитів тощо, та виводиться звідти у вигляді нелегального капіталу й розміщується в податкових гаванях розвинутих країн та їхніх офшорних сателітів.

У межах дослідження незаконних фінансових потоків із країн, що розвиваються, міжнародною організацією Global Financial Integrity оцінено 151 країну, з яких у 2002–2011 рр. констатується поступове зростання обсягу незаконних фінансових потоків на 676 425 млн дол. США (табл. 17.2). На рис. 17.1 зображено динаміку таких потоків за 2002–2011 рр. Економічна криза 2008 р. сприяла змен-

[1] Shining Light into Dark Places // Financial Secrecy Index [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.financialsecrecyindex.com/introduction/introduction.

Таблиця 17.2

Динаміка незаконних фінансових потоків

Показники	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Країни, що розвиваються, *млн дол. США*	270 252	301 512	384 528	498 921	511 355	594 036	789 530	770 298	832 438	946 677
Абсолютний приріст, *млн дол. США*	–	31 260	83 016	114 393	12 434	82 681	195 494	–19 232	62 140	114 239
Темп зростання, *% до попереднього періоду*	–	111,57	127,53	129,75	102,49	116,17	132,91	97,56	108,07	113,72
Темп приросту, *% до попереднього періоду*	–	11,57	27,53	29,75	2,49	16,17	32,91	–2,44	8,07	13,72

Джерело: Data by Country / Global Financial Integrity [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gfintegrity.org/issues/data-by-country (дані ресурсу станом на листопад 2014 р.); власні розрахунки.

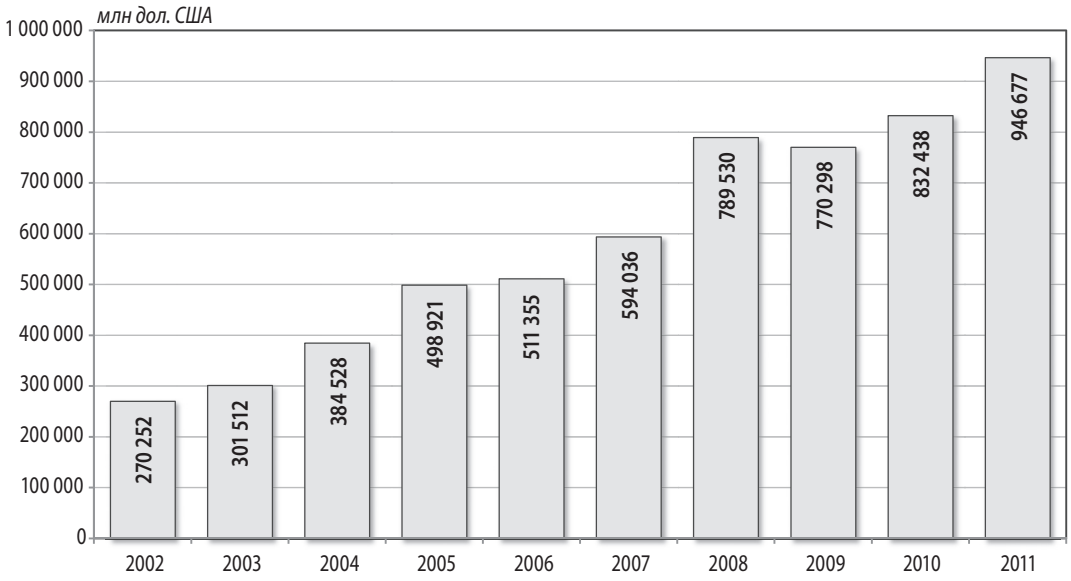


Рис. 17.1. **Динаміка незаконних фінансових потоків**

Джерело: Data by Country / Global Financial Integrity [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gfintegrity.org/issues/data-by-country.

шенню обсягу тіньового капіталу, котрий, однак, згодом продемонстрував чітку тенденцію до зростання. Відплив капіталу з країн, що розвиваються, у 2011 р. становив 946,7 млрд дол. США, збільшившись на 13,7 % порівняно з 2010 р. унаслідок корупції, ухилення від оподаткування та іншої протизаконної діяльності.

За прогнозом участі країн із різним рівнем розвитку у світовому русі капіталу, до 2030 р. частка країн, що розвиваються, значно зросте, переважно за рахунок Китаю (рис. 17.2).

Згідно з прогнозом Світового банку, до 2030 р. перше місце за відпливом капіталу посяде Китай (у середньому за рік цей показник у країні дорівнюватиме 107,5 млрд дол. США), друге – Російська Федерація (88,1 млрд), третє – Мексика (46 млрд дол. США).

До основних каналів виведення капіталу з країн, що розвиваються, належали:

– трансфертне ціноутворення, яке забезпечило 80 % кумулятивного відпливу капіталу;

– хабарництво й доходи від корупції.

Оскільки капітали, що в різний спосіб відпливають із країн, які розвиваються, мають ознаки незаконного походження, їх подальше розміщення зводиться до двох головних вимог/умов: забезпечення таємності інформації щодо походження та низький рівень оподаткування[1].

[1] *Kar D.* Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002–2011 : Executive Summary / D. Kar, B. LeBlanc // Global Financial Integrity. – 2013. – Dec. [Електронний ресурс]. –

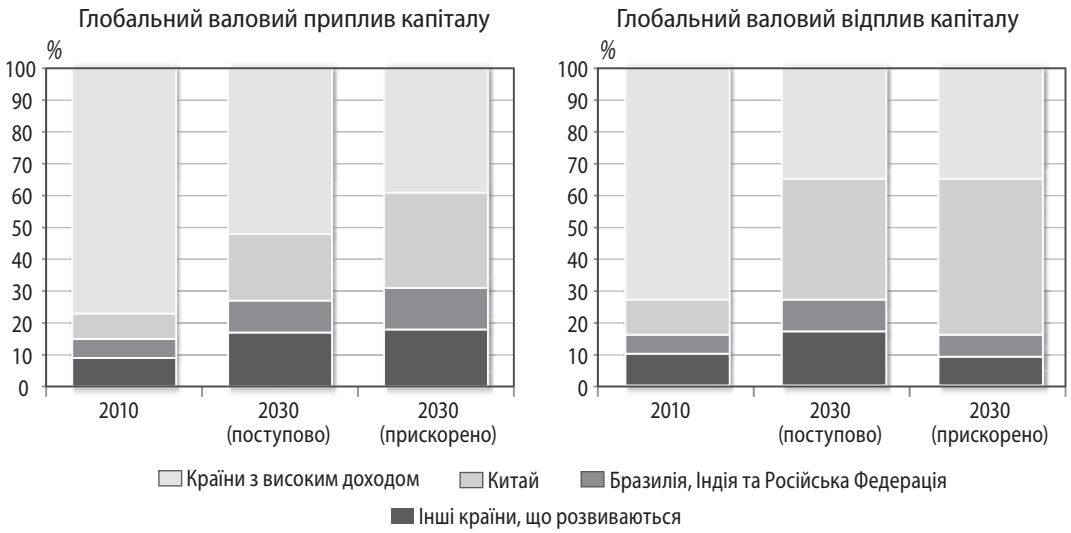


Рис. 17.2. **Глобальний валовий приплив та відплив капіталу (частка країн за рівнем розвитку),** *%*

Джерело: Capital for the Future: Saving and Investment in an Interdependent World / The World Bank. – Washington, D.C. : IBRD, 2013. – P. 131. – (Global Development Horizons) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/EXTDECPROSPECTS/Resources/476882-1368197310537/CapitalForTheFuture.pdf.

Слід зауважити, що методи й способи відмивання коштів постійно зазнають модифікації й удосконалення. Останнім часом ФАТФ було виявлено дедалі складніші комбінації, які передбачають, зокрема, залучення юридичних осіб для приховування реальних власників і контролю доходів, отриманих злочинним шляхом, а також професіоналів – для надання консультацій щодо сприяння відмиванню кримінальних доходів. Ці фактори зумовили перегляд рекомендаційних заходів ФАТФ із метою протидії відмиванню грошей і фінансуванню тероризму в сучасних умовах. Останні рекомендації ФАТФ націлені на вжиття всіх необхідних заходів для вдосконалення національних систем протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму[1].

Бурхлива динаміка глобалізаційних процесів зумовила як подальше використання традиційних способів відмивання коштів, так і виникнення принципово нових. Вивезення незаконно отриманих коштів спрямоване на їх відмивання, трансформацію з "чорної готівки" в "білу безготівку" або, користуючись юридичною термінологією, легалізацію доходів від нелегального бізнесу. Процес відмивання може охоплювати десятки фінансових операцій, покликаних приховати первісне джерело їх походження. До найпоширеніших із них належать:

1) розміщення значних сум готівкових коштів на банківських рахунках;

Режим доступу: http://iff.gfintegrity.org/iff2013/Illicit_Financial_Flows_from_Developing_Countries_2002-2011-ExecutiveSummary.pdf.

[1] Annual Report 2012-2013 / FATF, OECD. – Paris, 2013. – 44 p.

2) купівля з можливим подальшим перепродажем предметів розкоші, витворів мистецтва й старовини. Зазначений спосіб вважається одним із найпривабливіших, але водночас ризикованих (через недосвідченість колекціонерів-аматорів) видів інвестицій у світі (близько 70 % картин є підробками). На витвори старовини існує ажіотажний попит, у зв'язку з чим ціни на них неухильно зростають;
3) трансформація готівки в цінні папери, пластикові картки та дорожні чеки;
4) придбання офшорних компаній, торговельних фірм і комерційних банків;
5) переказ коштів із однієї країни в іншу за допомогою міжнародних електронних мереж;
6) відкриття фіктивних рахунків або несанкціоноване використання рахунків фірм, які мають надійну репутацію;
7) використання гральних закладів шляхом оголошення карколомних виграшів, котрих насправді не було.

Аналіз практики ФАТФ дає змогу виокремити три головні етапи відмивання коштів:

1. Структурування (роздрібнення) основної суми на менші (до 10 тис. дол. США), операції з якими не реєструються, та розміщення незаконних доходів у фінансових інститутах. На цій стадії великі суми кримінальної готівки розміщуються в легальних фінансових установах або придбаваються різноманітні платіжні засоби, зручні для переміщення в інші частини країни. Наприклад, розпорошення поштових переказів депонованої готівки, електронних платежів, перетворення злочинних доходів на ліквідні активи (у формі валюти, цінних паперів, нерухомості тощо), фізичне переміщення (здебільшого за межі країни) шляхом депонування у банках та інших фінансових установах, закладах нефінансового сектору (барах, ресторанах, готелях, комісійних і ремонтних установах, антикварних та ювелірних магазинах, гральних закладах, будівельних фірмах тощо).
2. Операційне нашаровування, коли готівка трансформується в матеріальні активи – машини, золото, коштовності, нерухомість – із подальшим перепродажем. При цьому кожна операція зазвичай супроводжується зміною власника, а отримані гроші переказуються в безготівкову форму розрахунків (інвестиції в нерухомість та легальний бізнес, перепродаж товарів і фінансових інструментів із використанням підставних осіб та компаній, зокрема з офшорних зон, втрачених або підроблених паспортів та інших документів).
3. Інтегрування (консолідація) – завершальний етап, коли "брудні" гроші спрямовуються в легальний бізнес шляхом переведення їх із безготівкової форми в готівкову, внесення коштів до статутних капіталів або надання фінансової допомоги суб'єктам господарювання, одержання коштів під розміщення депозитів, на рахунки обліку заборгованості за банківськими кредитами суб'єктам господарювання або погашення комерційних кредитів, продаж депозитних сертифікатів. На цій стадії ідентифікація джерела доходу певного злочинця практично не можлива.

У результаті зазначених операцій нелегальні кошти перетворюються на "чисті", належним чином зареєстровані, доходи з легальним походженням, із яких сплачено належні податки та котрі можна представити як чесно зароблені. Практично доходи від злочинної діяльності легалізуються шляхом уведення в комерційний обіг через підприємства, що оперують величезними готівковими коштами, у сферах торгівлі нерухомістю та предметами розкоші, юридичної, фінансової діяльності, азартних ігор і т. ін. Часто використовуються ринки дорогоцінних металів, котрі гарантують анонімність і дають змогу вкладати кошти у високоліквідний товар.

Дослідження сучасних напрямів криміналізації та відмивання доходів надало можливість ідентифікувати їхні головні статті.

1. Виготовлення й продаж наркотиків – найприбутковіший вид бізнесу у світі: роздрібна ціна перевищує собівартість більшості наркотичних препаратів у понад 200 разів, тобто прибуток становить 20 000 %; 200 млн осіб у віці від 15 до 64 років (5 % населення планети цього віку) вживають наркотики (з них 420 тис. – в Україні). Загальна місткість ринку заборонених препаратів щороку дорівнює близько 320 млрд дол. США, що еквівалентно 0,9 % глобального ВВП[1].

Найпоширенішим наркотиком у світі є героїн (особливо в Європі й Азії), на другому місці – кокаїн (домінує в Латинській Америці), третьому – марихуана (першість у Африці). До лідерів з виробництва наркотиків у глобальному масштабі належать Афганістан, Болівія, Колумбія, Перу. Останній має світову монополію щодо культивування опіуму – сировини для героїну (80 % у 2013 р.)[2].

Варто звернути увагу на новий формат здійснення економічних операцій на ринку наркотичних препаратів у країнах Азії та Африки – через хавалу – неформальну фінансово-розрахункову систему, в якій кошти переказуються через мережу посередників за рахунок використання сучасних телекомунікаційних технологій (мобільні телефони, електронна пошта, соціальні мережі, VoIP-телефонія та ін.). Перевага цієї системи для злочинців полягає в непідконтрольності державним органам і хаотичності[3].

Специфікою сучасного ринку наркотичних речовин також є постійна поява нових психотропних препаратів, що унеможливлює швидке реагування системи міжнародного контролю наркотиків та національних органів (правоохоронних і медичних). Багато з них позиціонуються як "легальні стимулятори тонусу" та заміщують заборонені наркотичні речовини на кшталт кокаїну, екстазі, піперазину, катинону й мефедрону, на котрі не поширюється міжнародний контроль. Аналогічні зміни спостерігаються стосовно канабісу: в певних країнах (зокрема в Украї-

[1] Доходы мирового наркобизнеса // РИА Новости. – 2013. – 26 июня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ria.ru/beznarko_help/20130626/828973392.html.

[2] World Drug Report 2014 / United Nations Office on Drugs and Crime. – N. Y., 2014. – 127 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.unodc.org/documents/wdr2014/World_Drug_Report_2014_web.pdf.

[3] Хавала (Hawala). Отмывание денег в исламских странах // ICG TAXC Limited [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.taxc.com.ua/hawala.html.

ні) констатується підвищення попиту на синтетичні канабіноїди ("спайс"). Вони продаються через мережу Інтернет і в спеціалізованих магазинах, позиціонуючись як "законна альтернатива", оскільки на них не поширюється міжнародний контроль[1].

2. Торгівля людьми та організована нелегальна міграція. Нестабільна соціально-економічна й політична ситуація, неможливість знайти добре оплачувану роботу або взагалі її відсутність – ключові причини розквіту злочинного бізнесу, котрий за масштабністю посідає третє місце після торгівлі зброєю та наркотиками.

Згідно з Доповіддю про торгівлю людьми за 2007–2010 рр., жертвами здебільшого ставали жінки – 55–60 % загального числа виявлених жертв; частка чоловіків – 15–18 %. Зростають обсяги торгівлі дітьми (майже 27 % виявлених жертв, у 2003–2006 рр. – близько 20 %), особливо дівчатами[2]. Розширення масштабів цього явища є однією з найнебезпечніших тенденцій сьогодення. Дослідження шляхів залучення жінок для продажу дало змогу встановити головні джерела:

– діяльність туристичних, модельних, шлюбних, кадрових агентств, танцювальних колективів;
– оголошення про роботу за кордоном у засобах масової інформації та через мережу Інтернет;
– активізація приватних вербувальників і сутенерів, що пропонують шлюб.

Щорічний оборот коштів у сфері організованої нелегальної міграції становить 15–20 млрд дол. США. Потрапляння нелегалів у різні країни забезпечується злочинними угрупованнями, куди також входять посередники, перевізники й провідники. Нелегальний бізнес надзвичайно прибутковий: переправляння до розвинутих країн обходиться пересічному нелегальному мігрантові в 10–12 тис. дол. США.

3. Тінізація економіки, обсяги якої, за даними МВФ, у світовому масштабі щороку збільшуються на 6,2 %. ФАТФ оцінює її в розвинутих державах на рівні 17 % ВВП, країнах, що розвиваються – 40, із перехідною економікою – понад 20 % ВВП. У країнах Європи обсяги тіньової економіки сягають від 7 до 30 % ВВП, у регіоні Південного Кавказу – 60 % ВВП і більше[3]. За оцінками Світового банку, вало-

[1] Maps and Tables / World Drug Report 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.unodc.org/wdr/en/maps-and-graphs.html; Всемирный доклад о наркотиках: стабильность в использовании традиционных препаратов, тревожный рост новых психоактивных веществ // UNODC. – Июнь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.unodc.org/unodc/ru/frontpage/2013/June/2013-world-drug-report-stability-in-use-of-traditional-drugs-alarming-rise-in-new-psychoactive-substances.html.

[2] Всемирный доклад о торговле людьми 2012 : резюме / UNODC [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Executive_Summary_Russian.pdf.

[3] *Pleskachevskiy V.* The underground economy: a threat to democracy, development and the rule of law : Report / V. Pleskachevskiy // Parliamentary Assembly. – 2011. – Doc. 12700. – 5 Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://assembly.coe.int/ASP/Doc/DocListingDetails_E.asp?DocID=13532.

вий випуск товарів і послуг та їх відмивання у сфері тіньової економіки щорічно становить 8–10 трлн дол. США, або 2–5 % світового ВВП.

Загалом у всіх країнах тіньовий сектор постійно зростає. На початку 2013 р. найвища його частка в країнах із розвинутою ринковою економікою була притаманна Греції (23,6 % офіційного ВВП), Італії (21,1), Португалії (19), Іспанії (18,6) і Бельгії (16,4), проміжне становище займали Ірландія, Данія, Норвегія, Фінляндія, Швеція та Німеччина (12,2–13,9 %), а найнижчі показники мали Австрія (7,5 %), Швейцарія (7,1 %) і США (6,6 %)[1].

Найбільших масштабів тіньовий сектор досяг у країнах, що розвиваються. Приміром, тіньова економіка Болівії оцінюється в 64 % офіційного ВВП, Панами – 60, Нігерії – 53, Таїланду – 48 % ВВП[2]. Фактично в більшості цих країн існує "паралельна", або "друга", економіка, яка за масштабом не набагато поступається офіційній.

Проте між групами країн існують відмінності. Якщо в тіньовому секторі розвинутих країн функціонують переважно невеликі фірми, то в тих, що розвиваються, склалася інша ситуація. Не маючи можливості знайти роботу в легальному секторі, мігранти із сільської місцевості змушені добувати засоби до існування в тіньовому.

У відомому дослідженні про тіньову економіку "Інший шлях" перуанський економіст Е. де Сото[3], навів приклад зарегульованості бізнес-середовища, що підштовхує до переміщення в "тінь": на оформлення документів для запуску ательє з пошиття одягу в Перу потрібно 10 місяців (300 днів). Слід зазначити, що Україна в цьому контексті випередила Перу – за даними Світового банку, оформлення документації на будівництво складу в Києві триватиме 73 дні й коштуватиме 24 041 дол. США[4].

Тіньова економіка безпосередньо впливає на інвестиційний клімат, масштаби вивезення капіталу та, в кінцевому підсумку, на фінансову безпеку держави. До цієї економіки належить будь-яке створення доходів, приховане від оподаткування, тобто невраховані й протиправні види діяльності. Вона також становить частину економічної діяльності, що виникає через спотворення даних звітності з боку роботодавців та охоплює:

– діяльність суб'єктів, котрі ухиляються від сплати податків;

---

[1] *Schneider F.* Size and Development of the Shadow Economy of 31 European Countries from 2003 to 2013: A Further Decline / F. Schneider // Unpublished manuscript. – 2013. – 7 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2013/ShadEcEurope31_Jan2013.pdf.

[2] *Schneider F.* New Estimates for the Shadow Economies all over the World / F. Schneider, A. Buehn, C. Montenegro // International Economic Journal. – 2010. – Vol. 24, iss. 4. – P. 443–461.

[3] Иной путь: Невидимая революция в третьем мире : исслед. нелегал. экономики в Перу / пер. с англ. Б. Пинскер ; авт. введ. М. В. Льоса. – М. : Catallaxy, 1995. – 320 с.

[4] Україна. Показники світового розвитку / The World Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://data.worldbank.org/country/ukraine/ukrainian; Благоприятность условий ведения бизнеса. Украина / Doing Business [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://russian.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine/#dealing-with-construction-permits.

– незаконне виробництво призначених для реалізації товарів та послуг, збут і розповсюдження яких або володіння котрими законодавчо заборонено (торгівля людськими органами, наркотики тощо);
– всі види виробничої діяльності, що є легальними, але потребують дозволу (наприклад, виготовлення зброї);
– виробництво, яке складається з легальних видів діяльності, проте прихованих від державних органів із метою уникнення сплати податків і обов'язкових платежів;
– недотримання певних правових норм, наприклад, рівня мінімальної зарплати, тривалості робочого часу, правил техніки безпеки на робочому місці тощо задля уникнення заповнення всіх адміністративних форм чи статистичних анкет;
– незаконне вивезення товарів і грошових коштів за кордон;
– розкрадання державної власності, пов'язане з корупцією, та ін.

Виокремлюють неформальний сектор, економічна діяльність у котрому не входить у межі офіційного виробництва (за умови створення товарів і надання послуг для власного споживання), а також сектор кримінальної діяльності. Отже, тіньова економіка – це сукупність неврахованих, нерегламентованих і протиправних видів господарської діяльності, за яких не визнається загальновстановлений порядок одержання доходів, а держава позбавляється права брати участь у їх розподілі.

Тіньова економіка тісно пов'язана з корупцією, яка разом із законодавчими недоліками сприяє тому, що значна частина господарської діяльності не враховується офіційною статистикою. Корупція спотворює економічне й фінансове середовища, знижує ефективність державного управління та бізнесу, оскільки керівні посади обіймають не завдяки здібностям, а під патронажем інших осіб; вона підриває чинні інститути, законність, стимули до інвестування, породжує соціальну нерівність тощо.

Найпопулярнішим видом корупції, з якою щодня стикається бізнес, є фінансова – у формі вимог спеціальних платежів і хабарів, пов'язаних із імпортними й експортними ліцензіями, валютним контролем, оцінкою податків, протекціоністською політикою або кредитами, відкриттям нових галузей і видів виробництва для іноземних інвесторів тощо. Поширення хабарництва в країнах, що розвиваються, зумовлене низьким рівнем заробітної плати в державному секторі, жадібністю, фактичним імунітетом посадових осіб і політиків до державного переслідування, а також схильністю до підкупу з боку ТНК. Корупцію можна поділити на два різновиди:

– так зване захоплення держави;
– адміністративну.

"Захоплення держави" (приватизація) означає дії компаній (як приватних, так і державних), певних угруповань чи осіб, спрямовані на забезпечення пільгами, та надання/отримання переваг окремими фірмами, галузями або вузьким колом осіб завдяки впливу на прийняття й коригування нормативно-правових актів та інших елементів державної політики. Як наслідок, законодавча політика орієнтована на забезпечення не загальнонародних, а приватних інтересів.

Адміністративна корупція, що керується аналогічними цілями й правилами, означає навмисне внесення перекручувань у процес виконання законів і правил та вимірюється часткою доходу, котру фірми й компанії витрачають на хабарі.

Безумовно, корупція – вкрай негативне явище. Однак практика свідчить, що більш-менш успішне його подолання адміністративними методами можливе тільки за наявності жорсткішого репресивного апарату. У ринкових умовах рівень корупції безпосередньо залежить від обсягу економіки, "загнаної в тінь" непомірними податками, митами, а також чиновницьким свавіллям та рекетом.

Високий рівень корупції призводить до розчарування в демократії та знижує міжнародну конкурентоспроможність країни (рейтинг). Чим вищий рівень корупції, тим гірший імідж країни в очах світового товариства, й навпаки. Дослідження феномену тіньової економіки дає змогу сформулювати її специфічні закони:

– *об'єктивності* – тіньова економіка існує незалежно від прагнення покінчити з нею;
– *гнучкості* – тіньова економіка набагато швидше за офіційну реагує на зміни, більше того, точніше передбачає майбутню кон'юнктуру ринку;
– *протидії* – тіньова економіка завжди розвивається в напрямі, протилежному динаміці державного регулювання. Чим більша державна квота в соціально-економічних процесах, тим активніше розвивається тіньовий сектор, і навпаки (до певних меж, зрозуміло);
– *відтворення* – тіньова економіка більшою мірою самовідтворюється, свідченням чого є зростання тіньового сектору економік багатьох, зокрема розвинутих, країн: у 1990–2013 рр. у Португалії – з 15,9 до 19,4 % офіційного ВВП, Іспанії – з 16,1 до 18,6 %, Данії – з 10,8 до 13,0 % ВВП[1]. Цьому, безперечно, сприяють стрімка глобалізація економіки, виникнення ринків євровалют, багатьох офшорів та ін.;
– *"згущення тіні"* – через внутрішні особливості тіньова економіка має тенденцію до криміналізації.

Оскільки тіньова економіка не сприймає довгострокових капіталовкладень, вся виробнича інфраструктура, всі фондомісткі галузі, інноваційні виробництва занепадають. Вона процвітає у країнах перехідної економіки на початкових стадіях системної трансформації, зокрема за рахунок надання податкових пільг окремим підприємствам, які цілком спроможні сплачувати податки.

Заради об'єктивності слід зазначити, що тіньова економіка має й позитивні риси/наслідки: виробляє необхідні товари й послуги, забезпечує населення роботою та зарплатою (нехай навіть "сірою" або "чорною"), здійснює певні відрахування до бюджету – прямим чи непрямим шляхом. Але її подолання можливе лише

[1] *Schneider F.* The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know? / F. Schneider // IZA Discussion Paper. – 2012. – № 6423. – 73 p.; *Schneider F.* Size and Development of the Shadow Economy of 31 European Countries from 2003 to 2013: A Further Decline / F. Schneider // Unpublished manuscript. – 2013. – 7 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2013/ShadEcEurope31_Jan2013.pdf.

в разі встановлення такої системи податків і мит, за якої для бізнесу вигідніше сплачувати податки, а не хабарі, а також дієвої системи контролю, що підвищила б ризик викриття до неприйнятного рівня. Про це свідчить успішний досвід Сінгапуру.

4. Ухилення від сплати податків – широко апробований спосіб. Компанії відшукують різноманітні засоби мінімізації податкового планування та зниження ефективних податкових ставок до нуля (ефективна податкова ставка широко використовується інвесторами для оцінювання відношення податкових платежів компанії до її прибутку). Узагальнення світової практики дає змогу виокремити головні інструменти ухилення від сплати податків:

1. Застосування офшорів, зокрема створення дочірніх підприємств у країнах із низькими податковими ставками (приміром, виготовлення комплектуючих виробів для кінцевої продукції, які материнська компанія купує за завищеними цінами, таким чином фірма, розташована в зарубіжній юрисдикції, отримує солідні прибутки та уникає сплати податків).
2. Маніпулювання величиною збитків у звітності. Прикладом є фіксування від'ємної ефективної ставки з податку на прибуток (оскільки бухгалтерський прибуток від'ємний) компаніями Hewlett-Packard, J. C. Penney and E-Trade (усі – США) під час сплати необхідних податків. Проте деякі великі компанії, що в минулому мали збитки й акумулювали їх, можуть у майбутньому зарахувати їх до сплати проти отриманого корпоративного податку на прибуток. Накопичені збитки дуже вигідні, адже зменшують ефективну ставку з податку, збільшуючи прибуток. До компаній із накопиченими збитками минулих років належать General Motors і Crown Castle (США). Перша з них зарахувала накопичені збитки, зменшивши їх із 45 млрд до 11 млрд дол. США. Утім, зокрема, інвесторам варто усвідомити, що після використання решти 11 млрд дол. США податкова ставка компанії повернеться до величини, встановленої законом[1].
3. Застосування правил бухгалтерського обліку, в тому числі при перехресному володінні акціями.

5. Офшорний бізнес – поширений, ефективний і досить апробований спосіб відмивання. Насамперед потрібно підкреслити легальність методу: у сфері консалтингових послуг для його опису вживається термін "податкове планування зовнішньоекономічної діяльності". Зазначена проблема не дуже нова, однак стосовно предмета й об'єкта дослідження можна конкретизувати мотивацію застосування офшорів. Це:

– податкова оптимізація (трансфертне ціноутворення, передоплата, кредитні й агентські послуги, реєстрація дочірніх підприємств);
– вчинення злочинів (шахрайство, корупція, відмивання коштів, ухилення від оподаткування, фінансування тероризму);

[1] *Ramseyer J. M.* Can the Treasury Exempt its Own Companies from Tax? The $45 Billion GM NOL Carryforward / J. M. Ramseyer, E. B. Rasmussen // The Harvard John M. Olin Discussion Paper Series. – 2011. – № 690. – P. 8.

– проведення законних трансакцій (міжнародна торгівля, консалтинг, забезпечення таємниці, оформлення спадку).

На сьогодні у світі налічується понад 60 місць, де іноземному капіталу надаються послуги найбільшого сприяння. Переліки офшорних зон уточнюють такі міжнародні організації:

– Організація економічного співробітництва та розвитку, котра виокремлює три категорії юрисдикцій ("білий", "сірий" і "чорний" списки);
– Міжнародний валютний фонд, який здійснює моніторинг фінансових систем усіх країн у рамках єдиної Програми оцінки фінансового сектору (Financial Sector Assessment Program, FSAP);
– ФАТФ, що класифікує країни за відповідністю міжнародним стандартам протидії відмиванню грошових коштів[1].

До переліку офшорних зон в Україні, згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 143-р, внесено:

1) Британські залежні території: о. Гернсі, о. Джерсі, о. Мен, о. Олдерні;
2) Близький Схід: Бахрейн;
3) Центральна Америка: Беліз;
4) Європа: Андорра, Гібралтар, Монако;
5) Карибський регіон: Ангілья, Антигуа і Барбуда, Аруба, Багамські Острови, Барбадос, Бермудські Острови, Британські Віргінські Острови, Віргінські Острови (США), Гренада, Кайманові Острови, Монтсеррат, Нідерландські Антильські Острови, Пуерто-Рико, Сент-Вінсент і Гренадіни, Сент-Кітс і Невіс, Сент-Люсія, Співдружність Домініки, Теркс і Кайкос;
6) Африка: Ліберія, Сейшельські Острови;
7) Тихоокеанський регіон: Вануату, Маршальські Острови, Науру, Ніуе, Острови Кука, Самоа;
8) Південна Азія: Мальдівська Республіка[2].

Варто зауважити, що наведений перелік не охоплює всі реальні офшорні зони. Так, у Карибському басейні такою зоною є Ямайка; в Центральній Америці – Панама; в Європі (зокрема в зоні ЄС) – Ірландія, Мальта, Мадейра, Люксембург, Ліхтенштейн, Кіпр; на Близькому Сході – Ліван; у Південно-Східній Азії – Гонконг, Сінгапур, Тайвань, Філіппіни; в Австралії та Океанії – Вануату, Французька Полінезія; в Африці – Маврикій. Регіональне походження офшорних капіталів показано на рис. 17.3 і 17.4.

Найбільшим регіоном – донором офшорних капіталів у 2012 р. була Західна Європа (2,7 трлн дол. США), друге місце посів Азіатсько-Тихоокеанський регіон (2,1 трлн дол. США), третє – регіони Середнього Сходу та Африка (1,6 трлн дол.

[1] Международные списки оффшорных зон, а также высоко-рисковых и "не сотрудничающих" юрисдикций // Справочник по оффшорам / Gestion. – 2014. – 31 марта [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gestion-law.com/manual/29/459.

[1] Про перелік офшорних зон : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 143-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/143-2011-%D1%80.

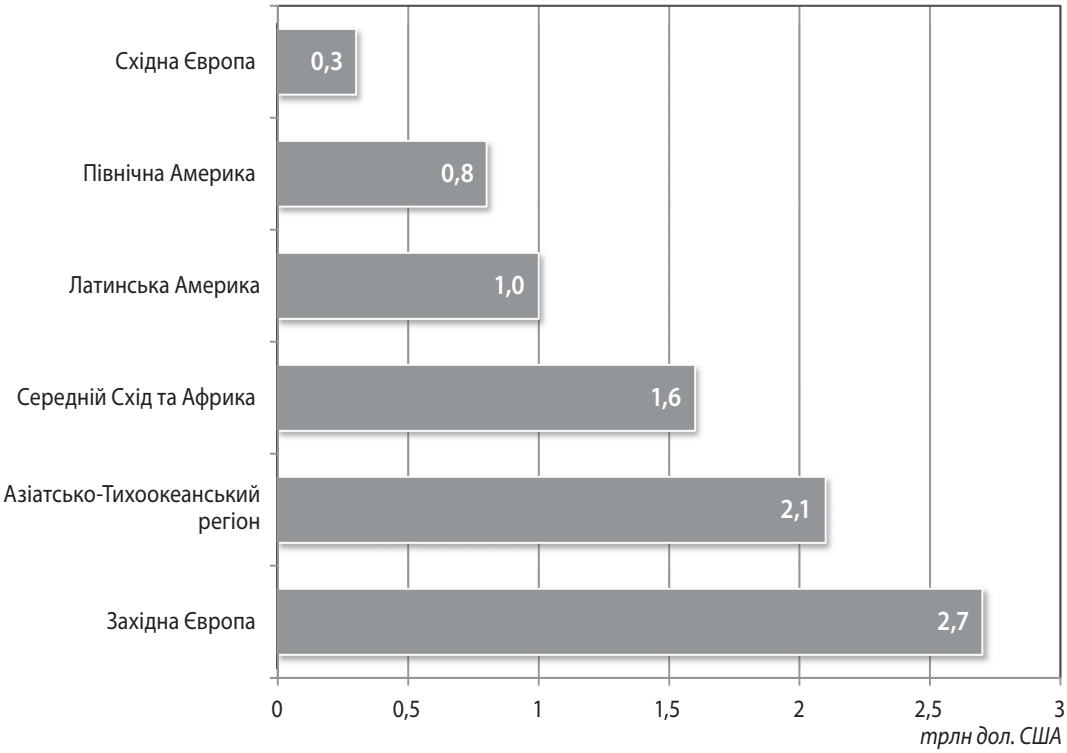


Рис. 17.3. **Регіональне походження світових офшорних капіталів у 2012 р.**

Складено за: Global Wealth 2013: Maintaining Momentum in a Complex World. – Boston, MA : BCG, 2013. – P. 11.

США), значно менше коштів надійшло з Північної Америки (0,8 трлн дол. США) і Східної Європи (0,3 трлн дол. США).

Офшорний бізнес став невід'ємною частиною основного бізнесу та сприймається як легальний механізм мінімізації оподаткування. Уміле податкове планування на цілком законних засадах дає змогу знизити податкове навантаження в три – чотири рази, оскільки власники офшорних компаній практикують різноманітні комбінації. У спрощеному вигляді офшорною є компанія, зареєстрована в країні з украй сприятливим оподаткуванням (найчастіше взагалі без нього). Вона звільнена від подання фінансової звітності або зобов'язана підтверджувати сплату мінімального податку на прибуток (Гонконг, Гібралтар – 0 % податку на прибуток)[1].

[1] Offshore and onshore solutions for international business trading and investments / Worldwide Incorporation Services [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.wis-international.com; Tax Haven Cayman // TaxHavens.biz [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.taxhavens.biz/caribbean_tax_havens/tax_haven_cayman; Bahamas // ***i*** Incorporate [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://i-incorporate.com/Bahamas.html.

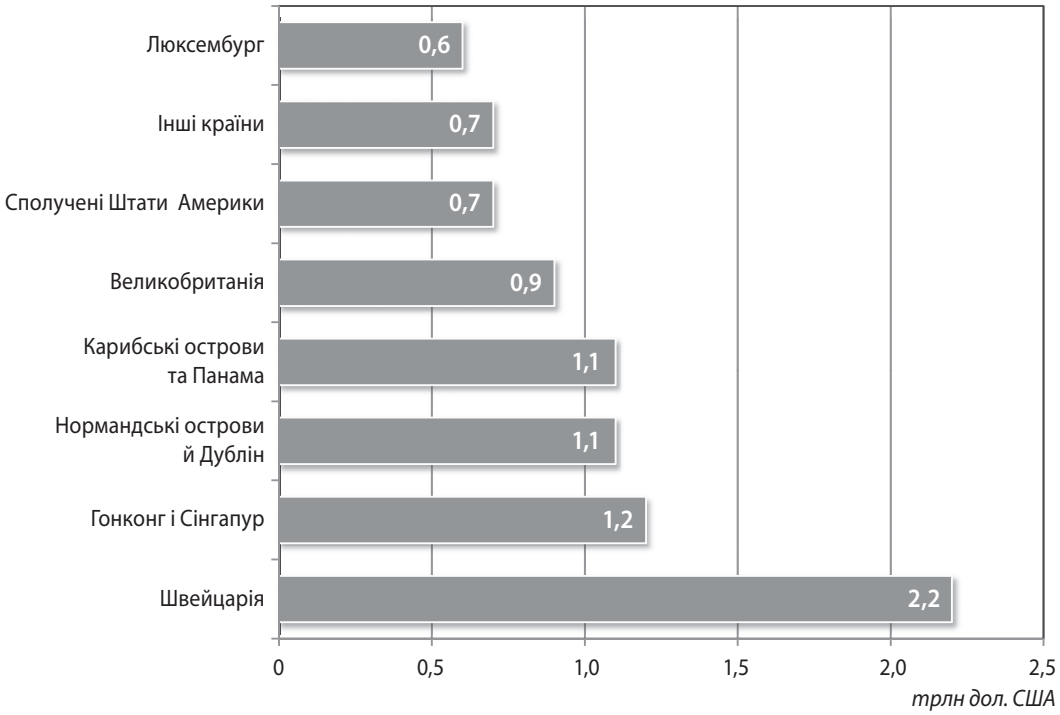


Рис. 17.4. **Ранжування офшорних зон за обсягами надходження капіталів у 2012 р.**

Складено за: Global Wealth 2013: Maintaining Momentum in a Complex World. – Boston, MA : BCG, 2013. – P. 11.

Загалом офшорні компанії отримують низку пільг і сплачують символічний податок на прибуток, підтвердженням чого є:

– відсутність оподаткування й подання фінансової звітності (Багамські острови, Бермуди, Беліз, Британські Віргінські острови, Теркс, Кайкос, Гернсі, Джерсі, Панама, о. Мен, Ірландія, Гібралтар, Західне Самоа, Сінгапур, Ліхтенштейн, Люксембург, штат Делавер (США);
– податок на прибуток 2,5–10 % (Швейцарія – кантон Женева, о. Лабуан, Мальта);
– податок на прибуток 4,25 % (о. Кіпр) і 2,5 % (о. Барбадос).

Світовий досвід переконує, що найбільші міжнародні банківські холдинги використовують власні офшорні банки в ролі іноземних платіжно-розрахункових і резервних центрів. Кількість та значимість таких банків у міжнародному бізнесі зростають: на 2012 р. на їхніх депозитних рахунках перебувало близько 3 трлн дол. США[1]. Серед операцій офшорних банків переважають такі: відкриття й ведення особових і корпоративних рахунків резидентів країн із високим оподаткуванням та суворим валютним контролем, мобілізація й надання синдикованих позик і кредитів, лізингові й трастові операції, купівля та продаж боргів, страхування, ін-

[2] *Stewart H.* £13tn hoard hidden from taxman by global elite / H. Stewart // The Guardian. – 2012. – 21 July [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.theguardian.com/business/2012/jul/21/global-elite-tax-offshore-economy.

вестиції в перспективні галузі тощо. За даними консалтингової організації Boston Consulting Group (США), у 2012 р. офшорні банки здійснювали управління капіталом у розмірі 8,5 трлн дол. США, що на 6,1 % більше, ніж у 2011 р. Згідно з прогнозами, наприкінці 2017 р. ця цифра може сягнути 11,2 трлн дол. США[1]. За оцінками Tax Justice Network, у офшорах світу перебуває близько третини світових активів, із них 11,5 трлн дол. США належать приватним особам. Міжнародна консалтингова компанія McKinsey (США) оцінює загальний обсяг фінансових активів у офшорах на рівні 32 трлн дол. США.

На сьогодні офшорні компанії застосовуються досить широко: в банківському і страховому бізнесі, операціях із нерухомістю, судноплавстві, міжнародних перевезеннях, ліцензуванні, науковій діяльності, будівництві тощо. Головною метою створення такої компанії, як зазначалося, зазвичай є структуризація бізнесу для зменшення податкового навантаження основної компанії та зберігання особистих заощаджень. Такі компанії підпадають під дію двосторонніх угод про уникнення подвійного оподаткування, тому часто використовуються як транзитні пункти на шляху коштів із країни, де вилучається прибуток, у податкову гавань. На зворотному шляху через ці юрисдикції проходять інвестиційні потоки.

Офшорна структура може мати такий вигляд: виробниче підприємство – фірма в зоні податкових пільг – офшорна фірма – материнське підприємство. Включення в ланцюг додаткових ланок пояснюється тим, що при переказі прибутків безпосередньо на податкові гавані підприємець зазнає певних труднощів, оскільки в більшості країн при спрямуванні доходів у офшорні компанії додатково вилучається податок "із джерела". Однак у деяких країнах (насамперед Нідерландах і Швейцарії) від цього податку звільняються пасивні доходи на кшталт банківських процентів, навіть у разі їх перерахування на адресу фірм у податкових гаванях.

У глобальній економіці триває створення складних фінансових мереж. Окремі розвинуті країни, наприклад Нідерланди й Великобританія, у спеціальній літературі позначаються спаринг-офшорними юрисдикціями. У них реєструються компанії, які функціонують у зв'язці з класичними офшорами (в респектабельних країнах вони іноді називаються компаніями-прокладками). Приміром, у Нідерландів є свої офшори на Карибах: Аруба, Кюрасао, Сент-Мартен; окрім того, налічується понад 20 тис. так званих поштових компаній, які не мають істотної комерційної присутності в країні. Бенефіціарами майже половини з них є фірми з традиційних податкових гаваней – Нідерландських Антильських островів, Британських Віргінських островів, Кайманових островів, Кіпру, Швейцарії. Застосовуються комбіновані схеми, які охоплюють фірми, розташовані в податкових гаванях і країнах із помірним рівнем оподаткування. Приклад – офшорні структури: острів Мен – Нідерланди, Гібралтар – Швейцарія, Кіпр – Греція, Нідерланди – Нідерландські Атили, Швейцарія – Нідерланди. Слід зауважити, що мінімізація податків не є головним стимулом залучення бізнесу в офшори. Компанії, що здійснюють експортно-імпортні операції, змушені вибудовувати ці ланцюжки задля вільного переміщення капіталу зі своєї країни й назад.

---

[1] Global Wealth 2013: Maintaining Momentum in a Complex World. – Boston, MA : BCG, 2013. – 28 p.

Слід зазначити, що холдинг-компанія є найпоширенішою офшорною юридичною особою, використовуваною для приховування злочинної діяльності. На стадії інтеграції доходів, отриманих злочинним шляхом, кримінальні структури через такі компанії здійснюють оперативний контроль і управління дочірніми фірмами, капіталами та різними видами рухомого й нерухомого майна. При цьому забезпечуються анонімність і конфіденційність володіння, а також оптимізується податковий маршрут руху дивідендів.

На стадії розпорошення кримінальних фондів із метою маскування джерела походження коштів оперативно-холдингові компанії організовують та проводять транзитні фінансові операції великих і середніх корпорацій, здійснюють транзит кримінальних капіталів та доходів від них із мінімальними витратами. Холдингові компанії також можуть використовуватись у комбінації з фінансовими компаніями, офшорними банками, торговельно-посередницькими фірмами та іншими видами офшорних компаній.

6. Відмивання коштів на ринках золота гарантує анонімність та дає змогу вкласти кошти у високоліквідний товар. Світові банківські резерви золота нині налічують 32 тис. т. Динаміка його ціни за п'ять останніх років наведена на рис. 17.5.

Протягом 2009–2014 рр. ціна варіювалась у межах від 919,5 дол. США за тройську унцію (січень 2009 р.) до 1813,5 дол. США (серпень 2011 р.), із березня 2013 р.

Рис. 17.5. **Динаміка ціни на золото**

Складено за: Gold Price in a Range of Currencies Since December 1978 // World Gold Council [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.gold.org/research/gold-price-range-currencies-december-1978-xlsx-version.

вона зменшилася та коливається в межах 1192–1394,75 дол. США, не показуючи чіткого тренду до зниження чи зростання (в червні 2014 р. – 1285,25 дол. США за тройську унцію)[1].

Відмивання грошей через золото часто практикується за допомогою так званих паралельних банківських схем, зокрема південноазійської системи "хавала-хунді-фей квіан", що базується на довірі та близьких ділових контактах, а золото вважається переданим без фізичного переміщення. Застосування схеми не гальмується бюрократичними процедурами на відміну від руху коштів через офіційні банківські системи. Цей спосіб відмивання популярний у Південній Азії та активно поширюється на інші регіони.

7. Криптовалюти як новий інструмент відмивання коштів. Активне поширення цифрових валют зумовлене глобалізацією, нестабільним розвитком світової фінансової системи та бурхливим прогресом інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ). Утім, головною причиною є тривала девальвація національних валют, що наочно простежується на прикладі долара США.

Цифрова валюта – альтернативна валюта, підкатегорія електронних грошей. Вона не випускається центральними банками та не підкріплена національною валютою. До цифрових валют належать криптовалюти, котрі з'явились у 2009 р. Першою серед них був біткоїн (Bitcoin). Після арешту 27 січня 2014 р. одного з його творців і власника старт-апу BitInstant Ч. Шрема за підозрою у відмиванні грошей, криптовалюти почали розглядатись як інструмент легалізації коштів. За даними прокуратури Нью-Йорка, Ч. Шрем через BitInstant посприяв відмиванню 1 млн дол. США, отриманих від користувачів підпільного інтернет-магазину з продажу наркотиків Silk Road. Таким чином, криптовалюти потрапили під підозру як можливий засіб обслуговування злочинної діяльності. Росія, Індія й Китай заборонили застосування біткоїнів на своїй території через загрозу відмивання грошей і фінансування незаконної діяльності[2].

З'ясування сутності криптовалют сприяє виявленню можливості їх використання з метою відмивання коштів. Основною схемою їх емісії є принцип доказу виконаної роботи (проведення певних обчислень процесором комп'ютера). Створення й перевірка кожної нової одиниці валюти базується на складних обчисленнях функції, яка легко перевіряється оберненими математичними діями. Перевірка здійснюється на персональних комп'ютерах, без використання центрального сервера, а децентралізація емісії робить усіх учасників мережі анонімними.

---

[1] Gold Price in a Range of Currencies Since December 1978 // World Gold Council [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.gold.org/research/gold-price-range-currencies-december-1978-xlsx-version.

[2] Cryptocurrency and the law [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coinwrite.org/articles/coins/cryptocurrency-and-the-law; China Financial Stability Report 2014 / Financial stability analysis group of Peaople's Bank of China [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pbc.gov.cn/image_public/UserFiles/english/upload/File/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E9%87%91%E8%9E%8D%E7%A8%B3%E5%AE%9A%E6%8A%A5%E5%91%8A2014%E8%8B%B1%E6%96%87%E7%89%88.pdf.

Для генерації валюти створено спеціальні програми – "майнери", що обчислюють блоки даних. Оскільки система децентралізована, після розрахунку кожного блоку майнер розсилає результати всім клієнтам мережі, котрі перевіряють їх та беруть до уваги у своїх підрахунках, формуючи ланцюжки блоків. Це дає змогу всім клієнтам розраховувати унікальні значення, крім того, до блоку заносяться всі транзакції в системі в період обчислення, тобто вони є відкритими. В алгоритми роботи більшості криптовалют закладено обмеження емісії – після досягнення обумовленої величини грошової маси її зростання зупиняється.

Найпоширенішу й найрозвинутішу систему утворює біткоїн (BTC). Обмеження його емісії становить 21 млн BTC[1]. Інші криптовалюти (Litecoin (LTC), Primecoin (XPM), Peercoin (PPC), Namecoin (NMC), Feathercoin (FTC), Freicoin (FRC) та ін.) є копіями/клонами BTC і відрізняються тільки алгоритмами, додатковими функціями, курсом, глибиною ринку.

Спільні принципи функціонування абсолютної більшості криптовалют надають можливість розкрити його особливості.

1. Використання так званих гаманців, де містяться ключі до Bitcoin-адрес, на яких зберігаються біткоїни. Оскільки рух платежу проходить по всій системі, основною особливістю криптовалют є відкритість розрахунків. Транзакція містить інформацію про маршрутизацію й розмір суми, перерахованої з одного гаманця на інший, а також тимчасову мітку операції; запис позначається зашифрованим ключем вузла-відправника та розсилається всім іншим вузлам мережі для підтвердження. Тобто інформація про перерахування коштів з одного рахунку на інший цілком доступна. Однак ідентифікація рахунку з окремою особою вельми складна – у зв'язку з можливістю багатократної зміни адреси (ідентифікаторів), саме це забезпечує анонімність розрахунків.
2. Стійкість до кібератак. Для злому/порушення системи необхідно взяти під контроль понад половину (51 %) процесорних потужностей мережі Bitcoin, що практично неможливо, оскільки її сукупна обчислювальна потужність приблизно в 100 разів перевищує сукупну потужність 500 суперкомп'ютерів світу[2].
3. Висока волатильність обмінного курсу. Як бачимо з рис. 17.6, за чотири місяці коливання курсу долара США до євро становило лише 3 % (курс за 1000 євро), тоді як коливання курсу долара США до біткоїна до – 135 % (за весь час існування – 27 086 %).
4. Відсутність контролю обсягів емісії з боку будь-якої країни чи організації. Емісія криптовалют, на відміну від звичайних валют, залежить від продуктивності комп'ютерів у мережі, розмірів останньої (що свідчить про популярність валюти) та обмежень емісії, якщо такі є.

---

[1] Огляд цифрових криптовалют // Гроші в Кредит [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://groshi-v-kredit.org.ua/ohlyad-tsyfrovyh-kriptovalyut.html.

[1] Шлях грошей: біткойн-транзакції і анонімність // Криптовалюта. – 2013. – 18 груд. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://crypto-coin.pp.ua/shlyah-hroshej-bitkojn-tranzaktsiji-i-anonimnist.

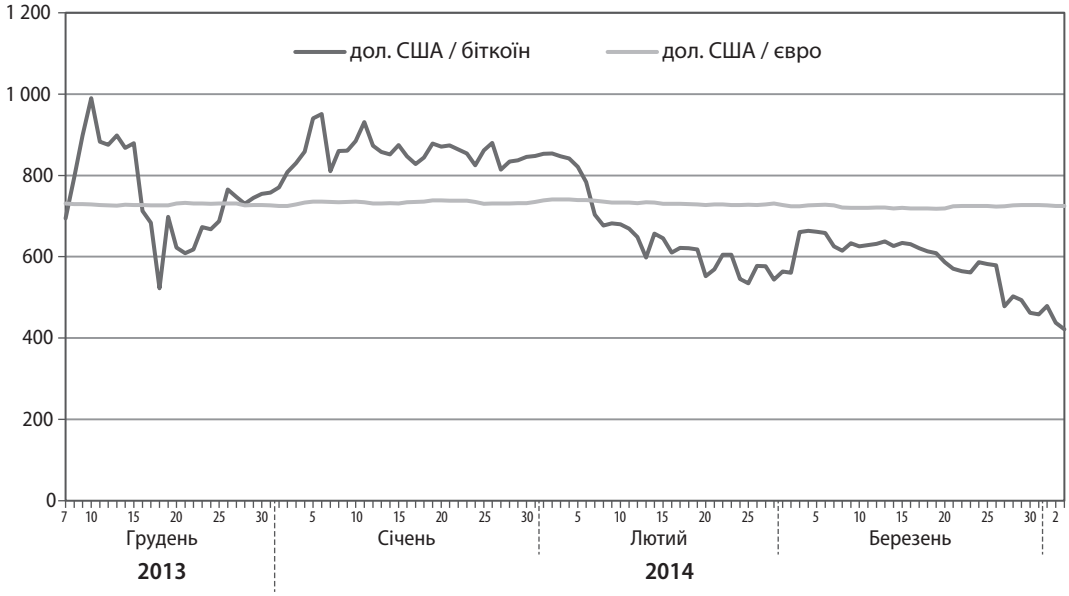


Рис. 17.6. **Динаміка курсів долар США / біткоїн та долар США / євро**

Складено за даними: Bitcoin Prices and Charts / Quandl [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.quandl.com/c/markets/bitcoin-data; Исторические курсы валют / OANDA [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oanda.com/lang/ru/currency/historical-rates.

5. Відсутність матеріального забезпечення емісії. Задля справедливості зазначимо, що випуск сучасних фіатних грошей теж матеріально не забезпечений.

Придатність криптовалют до відмивання коштів передусім базується на анонімності. Ідентифікація власника електронного гаманця ускладнена, а відкритість транзакцій кодується через спеціальні сервіси ("міксери"), котрі надають можливість об'єднувати й перерозподіляти потоки коштів із метою протидії їх відстеженню за сумою транзакції. Крім того, вже існують і постійно вдосконалюються програмні продукти (на кшталт Dark Wallet), що забезпечують нові методи анонімізації, та вбудовані "міксери", які ускладнюють деанонімізацію[1]. Водночас фахівець із функціонування криптовалют С. Мейклджон (США) справедливо заперечує можливість забезпечення повної анонімності під час розрахунків унаслідок існування евристичних методів аналізу транзакцій, що дають змогу з високою ймовірністю звести нанівець роботу "міксерів", а структурування великої суми коштів у системі криптовалют узагалі позбавлене сенсу[2]. Основна причина цього полягає в незначній місткості ринку цих валют. Зокрема, через найрозвинутішу систему Bitcoin із жовтня 2012 р. по жовтень 2013 р. було проведено транзакцій на

[2] Dark Wallet [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://darkwallet.unsystem.net.

[3] Шлях грошей: біткойн-транзакції і анонімність // Криптовалюта. – 2013. – 18 груд. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://crypto-coin.pp.ua/shlyah-hroshej-bitkojn-tranzaktsiji-i-anonimnist.

8 млрд дол. США, тоді як за аналогічний період через Bank of America пройшло 244,4 трлн дол. США[1]. З огляду на це незаконний прибуток зазначеної Silk Road обсягом 31,6 млн дол. США є незначним порівняно з масштабами відмивання коштів (від 590 млрд до 1,5 трлн дол. [2]), що свідчить про проблематичність відмивання масштабних сум за допомогою криптовалют.

Ще однією перешкодою відмиванню коштів шляхом використання криптовалют є висока волатильність останніх і низька прогнозованість курсу, позаяк навіть протягом доби валюта може знецінитися в рази. Тому ризик уведення значних коштів у систему невиправдано великий.

Також серйозним обмеженням є вбудовані в алгоритми систем ліміти на емісію, котрі в поєднанні зі спадним трендом курсів криптовалют позбавляють сенсу відмивання великих сум коштів.

8. Використання неприбуткових організацій. Останнім часом міжнародна практика наводить численні випадки залучення неприбуткових організацій (НПО) (часто – некомерційних організацій) до відмивання злочинних доходів і фінансування тероризму. НПО можуть використовуватись як пряме джерело прибутку, приховування діяльності з відмивання грошей або фінансування тероризму. До поширених інструментів належать і громадські організації (справжні чи фіктивні), через які грошові кошти злочинного походження переміщуються до легальної фінансової системи у вигляді допомоги з боку громадськості.

НПО мають низку пільг і преференцій, зокрема благодійні фонди не обкладаються податком на прибуток. Окрім того, відповідно до Податкового кодексу України (п. 3.2 ст. 166), до витрат суб'єкта господарювання, який перераховує благодійний внесок, входять суми добровільно перерахованих коштів протягом звітного року до неприбуткових організацій у розмірі, що не перевищує 4 % оподаткованого прибутку попереднього звітного року. Таким чином, діяльність НПО може спрямовуватися на мінімізацію податкових зобов'язань із подальшою конвертацією коштів у готівку.

Використання некомерційних організацій (НКО) для фінансування терористичної діяльності може набувати двох форм:

1) створення НПО із задекларованими благодійними намірами, які де-факто застосовуються лише для перерахування коштів на користь окремого терориста або терористичної організації;
2) проникнення терористів в установу, створену для реалізації законних доброчинних цілей, обіймання чільних посад та подальше фінансування теро-

[1] *Mangu-Ward K.* Are Bitcoins Making Money Laundering Easier? / K. Mangu-Ward // Slate. – 2014. – 5 Feb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.slate.com/articles/technology/future_tense/2014/02/bitcoin_money_laundering_allegations_cash_is_still_king.html.

[2] Stop the Money Laundering Rhetoric [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://cryptocurve.wordpress.com; How Much Money is Laundered Per Year? // FATF [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fatf-gafi.org/pages/faq/moneylaundering.

ристичної організації за рахунок частини коштів, зібраних на благодійні цілі.

Відповідно до Рекомендації 8 ФАТФ, із метою протидії використанню НКО для фінансування тероризму країнам необхідно переглянути закони й нормативні акти, що стосуються НКО, котрі можуть бути використані зі злочинними намірами. Слід виявляти та протидіяти випадкам використання НКО з метою фінансування тероризму, застосовуючи чотиристоронній підхід, який охоплює: інформування НКО про гіпотетичні ризики такого фінансування; здійснення контролю чи моніторингу сектору НКО; використання ефективних методів збору інформації та проведення дієвих розслідувань; забезпечення можливостей для підготовки відповідей на запити з-за кордону щодо НКО, що є об'єктами зацікавленості[1]. Згідно з цим підходом, треба також вжити превентивних заходів: забезпечення фінансової прозорості в інтересах донорів, організацій і уряду (завдяки фінансовій звітності та перевірці операцій за банківськими рахунками); контроль витрат (запити, виїзні перевірки, зарубіжні операції); адміністрування (НКО мають бути здатними задокументувати адміністративні, управлінські й нормативні заходи контролю щодо здійснених операцій)[2].

З огляду на викладене та з урахуванням зареєстрованих в Україні на 1 січня 2014 р. 77 286 громадських, 25 475 релігійних і 14 999 благодійних організацій, а також перманентного збільшення їх кількості (відповідно на 4, 3 та 7 % порівняно з 2013 р.)[3], варто посилити увагу до їхньої діяльності з дотриманням Рекомендацій ФАТФ і активно співпрацювати з іншими міжнародними структурами з метою протидії відмиванню злочинних доходів та фінансуванню тероризму.

9. Кіберзлочинність. Подальша інформатизація та бурхливий розвиток ІКТ спричинили появу нових засобів викрадання й відмивання коштів. ІКТ разом зі значним спрощенням організаційних, виробничих й управлінських процесів і полегшенням зберігання, обміну й передавання інформації генерують витончений вид кримінальної діяльності – комп'ютерну кіберзлочинність. До найпоширеніших її видів належать: викрадення конфіденційної інформації (секретних технологій, інноваційних розробок), коштів із рахунків юридичних чи фізичних осіб із подальшим відмиванням, ухилення від сплати податків, оприлюднення інформації з особистих веб-сайтів, атака державних веб-сайтів будь-якого рівня, а також отримання доступу до клієнтських баз корпорацій і фінансових установ.

Викрадення інформації або коштів здійснюється через мережу Інтернет, що надає додаткові можливості для переказу коштів із рахунків фізичних чи юри-

---

[1] Combating the Abuse of Non-Profit Organisations (Recommendation 8): Limited update to reflect the revised FATF recommendations and the need to protect NPO's legitimate activities / FATF, OECD. – Paris, 2013. – P. 4.

[2] Ibid. – P. 5–9.

[3] Показники Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України (ЄДРПОУ) / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrstat.gov.ua.

дичних осіб на рахунки криміналітету, насамперед за допомогою вірусних програм для зчитування паролів і конфіденційної інформації. Віруси, вражаючи комп'ютерні системи, копіюють паролі, ключі, зберігають скриншоти, пов'язані з фінансовою та іншою важливою інформацією, та передають ці дані кіберзлочинцям. До небезпечних винаходів також належать програми, здатні впливати на функціонування та спричиняти збій стратегічних об'єктів, телекомунікаційних мереж, банківської інфраструктури. Збитків завдають і так звані DDoS-атаки, здійснювані за допомогою ботнетів (комп'ютерних мереж, контрольованих зловмисниками через вірусні програми), котрі блокують сервіси дистанційного банківського обслуговування.

Для організованих кримінальних угруповань операції з відмивання коштів істотно спрощуються завдяки створенню фіктивних інтернет-аукціонів, електронних магазинів, туристичних агентств, інвестиційних банків, а також махінаціям із банківськими кредитами, розсиланню спаму, азартним іграм он-лайн, викупу та реєстрації доменів (кіберсквоттинг), крадіжці послуг (фоунфрейкинг, рефайлінг)[1]. Створення он-лайн-банків, проведення електронних платежів і транскордонний характер мережевих операцій зумовлюють виникнення нових схем приховування руху злочинних доходів. Глобальний формат телекомунікаційних і комп'ютерних мереж, цілодобовий доступ до електронних рахунків, висока швидкість здійснення транзакцій, їхня анонімність і широкий спектр зловживань конфіденційними даними (доменами, паролями, адресами, іменами) надзвичайно розширюють межі злочинної діяльності.

До новітніх тенденцій належать також стрімке зростання обсягів торгівлі шпигунськими й вірусними програмами в мережі Інтернеті, продаж клієнтських баз та викраденої інформації. Так, у грудні 2013 р. було зафіксовано втручання в роботу мережі роздрібної торгівлі Target (США), внаслідок чого викрадено дані 40 млн кредитних карт і 70 млн облікових записів користувачів, що згодом з'явилися на сайтах підпільних ринків продажу інформації[2]. Водночас ускладнюється доступ до даних, які реалізуються на цих ринках. Згідно з розрахунками Центру стратегічних і міжнародних досліджень (США) та одного зі світових лідерів у забезпеченні інформаційної безпеки комп'ютерних мереж McAfee (США), щорічні втрати світової економіки від кіберзлочинів варіюються в межах від 300 млрд до 1 трлн дол. США, що відповідає 0,4–1,4 % світового ВВП[3]. Однак ідеться не лише про економічні наслідки. Торгівля підробленими ліками й людьми, зокрема дітьми, та їх продаж у сексуальне рабство, контрафакт, поширення порнографії,

[1] Структура кіберзлочинності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://cybercop.in.ua/index.php/naukovi-statti/80-naukovi-statti/202-struktura-kiberzlochinnosti.

[2] *Ablon L.* Markets for Cybercrime Tools and Stolen Data: Hackers' Bazaar / L. Ablon, M. C. Libicki, A. A. Golay. – RAND Corporation, 2014. – 65 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR600/RR610/RAND_RR610.pdf.

[3] The Economic Impact of Cybercrime and Cyber Espionage : Report / Center for Strategic and International Studies. – 2013. – July [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://csis.org/files/publication/60396rpt_cybercrime-cost_0713_ph4_0.pdf.

тероризм, втручання в роботу державних електронних мереж і комунікацій стратегічних об'єктів – це далеко не повний перелік кіберзлочинів. Яскравими прикладами негативних наслідків глобального масштабу є кібератака сайта WikiLeaks, створення електронної шпигунської мережі GhostNet (завдяки якій здійснювалося втручання в роботу міністерств закордонних справ і посольств Республіки Корея, Ірану, Бангладеш, Індії, Таїланду, Німеччини, Пакистану), злом угрупованням LulzSec сайтів Sony Playstation і ЦРУ, втручання угруповання Anonymous у роботу державних сайтів Австрії, Ватикану, Мексики, Польщі, Росії, Сирії, США, Угорщини, Франції, сайтів багатьох корпорацій та особистих сайтів урядовців.

Згідно з даними одного з найбільших глобальних операторів зв'язку Deutsche Telekom (Німеччина), лідерами за кількістю кібератак є США, Китай, країни Латинської Америки й Центральної та Східної Європи, а Росія тримає першість за критерієм якості вчинення телекомунікаційних правопорушень. Не останню роль відіграє й Україна, котра входить до десяти країн світу, звідки здійснюються кібератаки. Зокрема, в січні 2014 р. із її території було проведено 52 009 кібератак, у лютому 2014 р. – 110 132, у березні – 111 730[1].

Отже, кіберзлочини набули масштабного поширення, насамперед за рахунок інноваційних підходів та проведення високоінтелектуальних операцій, застосування нестандартних рішень і урізноманітнення методів. Організація злочинних груп високоструктурована й вузькоспеціалізована. У різних віртуальних сферах функціонують окремі етнічні групи, що свідчить про поділ сфер дії хакерських угруповань. Так, в'єтнамські групи переважно спеціалізуються на електронній комерції, тоді як російські, румунські, литовські, українські хакери та інші вихідці з країн Східної Європи вчиняють злочини проти фінансових інститутів; китайські хакери здебільшого зосереджені на IP-технологіях.

Кіберзлочинність становить загрозу не лише національній безпеці кожної країни, а й світової спільноти загалом. Назріла потреба в застосуванні масштабних заходів протидії такій злочинності в міжнародному форматі на засадах координації фінансових, технічних, комунікаційних і організаційних зусиль.

10. Відмивання злочинних доходів через туристичний бізнес. Аналіз сучасних тенденцій функціонування туристичної індустрії підтверджує посилення ролі відповідних компаній у відмиванні коштів. Прикладом є викриття однієї з таких схем у 2013 р. Співробітники китайського підрозділу глобальної фармацевтичної корпорації GlaxoSmithKline (GSK, Великобританія) починаючи з 2007 р. у вигляді оплати участі лікарів у різноманітних конференціях переказали на рахунки 700 китайських туристичних агентств близько 3 млрд юанів (489 млн дол. США). Насправді кошти витрачалися на хабарі лікарям і чиновникам, подарунки, розваги тощо з метою налагодження каналів збуту та впливу на процес ціноутворення. Відмивання здійснювалося шляхом організації фіктивних конференцій, а кошти, витрачені на хабарі, закладались у вартість продукції (20–30 %).

---

[1] Overview of Current Cyber Attacks. Top 15 of Source Countries // Cyber initiative starting page [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sicherheitstacho.eu/?lang=en.

Окрім того, на тлі корупційного скандалу в GSK з'явилися повідомлення про використання аналогічної схеми іншими міжнародними фармацевтичними компаніями. Було виявлено, що туристична фірма Shanghai Linjiang, задіяна в інциденті з GSK, також співпрацювала з міжнародними компаніями Sanofi (Франція), Novartis (Швейцарія), Merck (США) і Roche (Швейцарія). Зазначене стало підставою для початку розслідування. Під перевірку потрапили й інші туристичні агентства, котрі отримали величезний дохід від фіктивних бронювань[1].

Такий спосіб відмивання практикується в багатьох країнах. За оцінками Федеральної служби з фінансового моніторингу Російської Федерації, у 2012 р. у вигляді здійснення оплати за неіснуючі тури з країни було виведено 19 млрд руб.[2] Потік коштів, які виводяться з РФ за кордон, перманентно зростає – приблизно на 6 % щороку. Найпоширенішими схемами виведення капіталу є зарубіжні платежі за фіктивні товари й послуги, зокрема у сфері туризму.

У березні 2014 р. Службою з попередження й боротьби з відмиванням коштів при Національному центрі боротьби з корупцією (НЦБК) спільно з прокуратурою та іншими компетентними органами США виявлено схему шахрайства, котру практикувала програма міжнародного обміну Work & Travel у Молдові. За 2010–2013 рр. громадянами Молдови, які скористалися послугами місцевого представництва програми, на рахунки офшорної компанії було переказано понад 6 млн дол. США, що завдало збитків державному бюджету на 15 млн леїв[3].

Викладене свідчить про нагальну потребу в посиленні контролю фінансових операцій туристичних агенств та здійсненні ретельніших перевірок іноземних контрагентів на предмет справжності укладених договорів.

11. Гральний бізнес нерідко застосовується при відмиванні злочинних доходів. Індустрія азартних ігор, зокрема за можливості оголошення карколомних виграшів, яких насправді не було, потребує посиленої уваги, оскільки має законний статус (у межах певної території), що дає змогу компонувати легальний і нелегальний капітал. Специфіка функціонування галузі полягає у використанні переважно готівкових коштів, що гарантує клієнтам анонімність. Наприклад, казино пропонують низку фінансових послуг (надання кредитів, сейфів, продаж чеків і переказ коштів), а факт депонування значних сум готівкових коштів не привертає уваги.

---

[1] *Barboza D.* Glaxo Used Travel Firms for Bribery, China Says / D. Barboza // The New York Times. – 2013. – 15 July [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nytimes.com/2013/07/16/business/global/glaxo-used-travel-firms-in-bribery-china-says.html?_r=1&.

[2] *Зыкова Т.* Под видом оплаты туруслуг за рубеж в 2012 году выведено 19 млрд рублей / Т. Зыкова // Российская газета. – 2013. – 22 фев. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rg.ru/2013/02/21/turi-site-anons.html.

[3] A Brand New "Work & Travel" Scheme: Money-Laundering of 6 Million Dollars and MDL 15 Million Damage to the State // National Anticorruption Center of Republic of Moldova. – 2014. – 6 March [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cna.md/en/evenimente/brand-new-work-travel-scheme-money-laundering-6-million-dollars-and-mdl-15-million-damage.

17.2. СПЕЦИФІКА ВИВЕДЕННЯ Й ВІДМИВАННЯ КАПІТАЛУ В УКРАЇНІ

Підвищення глобальної мобільності капіталу на базі нових ІКТ сприяє не лише активному освоєнню вітчизняним бізнесом нових інструментів відпливу коштів, "оптимізації" податкових зобов'язань, а й спрощенню застосування тіньових оборудок із метою отримання незаконних прибутків. У процесі інтеграції до глобальної фінансової системи національні компанії опановують новітні техніки міжнародної структуризації бізнес-процесів та "агресивного" податкового планування. Характерно, що з України щороку виводиться близько 10 млрд дол. США (за цим показником вона посідає 17-те місце у світі): на сьогодні умови ведення в ній підприємницької діяльності можна охарактеризувати як сприятливі для суб'єктів, котрі використовують схеми виведення капіталів, та вкрай непривабливі – для сумлінних платників податків. Апробовані в розвинутих країнах механізми протидії відмиванню й виведенню капіталів упроваджуються надто повільно, а норми ФАТФ як інструмент протидії корупції фактично не використовуються. Економічне середовище зумовлює специфічні форми виведення й відмивання капіталів.

До завдань цього параграфа належить екстраполяція отриманих результатів на реалії України з розкриттям умов, сфер і механізмів виведення й відмивання коштів.

Однією з детермінант є *тінізація української економіки*. Як зазначалося, тіньова економіка існує в усіх країнах світу. До основних факторів переходу легальної економіки в "тінь" належать: непосильне податкове навантаження; надмірна регламентація економічної діяльності; невиправдане збільшення масштабів державного втручання. Так звані сірі ринки безпосередньо пов'язані з ухиленням від сплати податків. На них активно використовуються "чорна" готівка, бартер, робота без патенту або ліцензії, наймання на роботу без оформлення документів. "Тінь" охоплює всі стадії відтворювального циклу – виробництво, розподіл, обмін і споживання.

У загальносвітовому масштабі прийнятною вважається частка тіньової економіки від 5 до 10 % ВВП держави. Однак в Україні протягом останніх років, за різними оцінками, рівень тіньової економіки становив 40–60 % ВВП і визначався як критичний.

В Україні тіньовий продукт здебільшого створюється цілком легально, але потрапляє в обіг, минаючи офіційну звітність. Виникає ситуація, коли товаровиробник випускає заздалегідь неконкурентоспроможну продукцію, компенсуючи втрату доходу за рахунок продажу необлікованого товару, що й становить джерело надприбутків. За такою схемою перерозподіляються доходи між легальним і нелегальним секторами економіки.

Зважаючи на те, що тіньова економіка є майже невитратною (чи маловитратною, бо її витрати значною мірою перекладаються на легальний сектор), можна стверджувати, що вона спотворює конкурентне середовище. Подальше зниження конкурентоспроможності легального виробництва, у свою чергу, призводить до зменшення обсягів реалізації його продукції (через високі ціни), зниження рентабельності, дефіциту оборотних коштів тощо. Продукція тіньового виробництва,

навпаки, має високу ліквідність, оскільки її ціна може бути нижчою за собівартість легального виробництва. Як наслідок, реалізація такої продукції на світових ринках здатна порушити економічну рівновагу й у межах інших країн, якщо обсяг поставок становить істотну частку порівняно з власним виробництвом.

Ще один спосіб тіньових зловживань зводиться до спотворення цін у різних формах звітності. Маніпуляції експортними й імпортними цінами, особливо у вільних економічних зонах, призводять до багатомільярдних втрат, позбавляють економіку інвестиційного ресурсу та виводять чималі кошти з-під оподаткування.

Тіньова економіка насамперед призводить до недофінансування науки, освіти, охорони здоров'я, соціальних програм, є причиною малих зарплат працівників бюджетної сфери, низьких пенсій, спотворення рівнів оплати праці та стрімкого зростання цін на споживчому ринку. У свою чергу, низька купівельна спроможність більшості населення гальмує розвиток економіки.

Відсутність повноцінного ринкового середовища, нерозвиненість фондового ринку, лобіювання в органах законодавчої й виконавчої гілок влади зумовили національні особливості міграції капіталу.

Глобалізація зумовлює активізацію зовнішньоекономічних зв'язків, що підвищує рівень відкритості господарських комплексів країн світу. Але лібералізація економічних систем поряд із фінансовою нестабільністю особливо актуалізує питання "втечі" капіталу. Його виведення з країни відбувається за несприятливої кон'юнктури, песимістичних оцінок перспектив розвитку економіки, невигідних умов інвестування та прагнення захисту заощаджень. Актуальність пошуку засобів державної протидії цій діяльності підсилюється й тому, що останнім часом відплив капіталу з України має тенденцію до зростання. За даними Tax Justice Network, за роки незалежності (до 2009 р.) із України виведено близько 167 млрд дол. США, а щороку – майже 10 млрд дол.[1]

Головними причинами "втечі" капіталу з України є:

– політична й макроекономічна нестабільність, котра створює невизначеність стосовно майбутньої норми прибутковості інвестицій;
– ненадійність національної валюти;
– розвал системи регулювання та контролю валютних операцій і масштабного/безоглядного надання банківських ліцензій;
– низька довіра до банківського сектору;
– високі й нерівномірні ставки оподаткування, які заохочують до ухилення від сплати податків;
– можливості отримання надприбутків у результаті маніпулювання різницею між внутрішніми і світовими цінами;
– проведення приватизації з численними порушеннями чинного законодавства;

[1] *Kar D.* Illicit Financial Flows from Developing Countries Over the Decade Ending 2009 / D. Kar, S. Freitas // Global Financial Integrity. – 2011. – Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/IFFDec2011/illicit_financial_flows_from_developing_countries_over_the_decade_ending_2009.pdf.

– корупція й слабкий захист прав власності національних та іноземних інвесторів, що уможливлює відчуження їхніх активів;
– руйнування спецслужб;
– необлаштованість кордонів;
– відсутність дієвого митного контролю.

Притаманні Україні схеми і методи легалізації злочинних доходів із подальшим виведенням їх за національні межі полягають у тому, що їх застосування можливе за домовленості з податковими, наглядовими й правоохоронними органами. Це передбачає:

– використання тендерів для розкрадання бюджетних коштів за участю суб'єктів підприємництва, котрі постійно вигравали тендери, отримуючи великі кошти на закупівлю устаткування, товарів, робіт і послуг для державних підприємств за завищеними в десятки разів цінами, та перераховували різницю фіктивним фірмам для подальшого зняття коштів готівкою;
– ухилення від оподаткування легальних і прибуткових програмних підприємств, для яких були створені спеціальні умови з метою мінімізації податкових зобов'язань, унаслідок чого бюджет щороку недоотримував близько 6 млрд грн[1];
– укладання фіктивних експортно-імпортних договорів на постачання товарів і вуглеводнів (наприклад, скрапленого газу для потреб населення за заниженими цінами з його продажем на газозаправних станціях за ринковими цінами), що забезпечувало мільярдну виручку за рахунок цінових різниць;
– використання неринкових цін на енергоносії (газ, вугілля, електроенергію), що надавало можливість закуповувати видобутий в Україні газ по 53 дол. США за 1 тис. м^3, а продавати підприємствам по 410 дол. із подальшим виведенням капіталу за межі країни.

Для легалізації й виведення капіталу в Україні характерне також часте застосування традиційних схем і методів проведення сумнівних фінансових операцій під час здійснення експортно-імпортних поставок товарів та послуг: маніпуляції обсягами й цінами (зокрема, попередня сплата за контрактами, подальше їх розірвання без повернення авансованої суми); купівля-продаж цінних паперів із ознаками фіктивності, коли однією стороною угоди є компанія-нерезидент; надання фіскальним органам неправдивих відомостей про товар, що ввозиться чи вивозиться з митної території; укладання договорів про надання фінансової допомоги або позики на тривалий період під мінімальні проценти між резидентом і нерезидентом; виведення резидентом великих обсягів валюти за незначних доходів у звітності про фінансові результати діяльності; оформлення надходження товарів від "транзитних" чи фіктивних підприємств без проведення імпортної операції, з подальшим фіктивним експортом за підробленими документами неіснуючому одержувачу за необґрунтоване отримання суб'єктом підприємництва відшкодування ПДВ із бюджету ("карусельне шахрайство") тощо.

---

[1] Через зловживання владою екс-міністром О. Клименком Держбюджету України завдано понад 6 млрд грн збитків // Генеральна прокуратура України. – 2014. – 30 квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=137884.

Встановлені законодавчо способи оподаткування міжнародних операцій, особливо за участю нерезидентів із офшорних юрисдикцій, є недостатньо дієвими та створюють умови для приховування результатів фінансової діяльності. Процес відпливу капіталу в Податковому кодексі України лише частково регламентується шляхом установлення переліку витрат суб'єктів господарювання у звітному періоді на придбання в нерезидента послуг, робіт, що не враховуються під час визначення оподаткованого прибутку (пп. 139.1.13 і 139.1.15 ст. 139), та зменшення відсотка цієї вартості на користь нерезидентів, котрі можуть входити до складу витрат (п. 161.2 ст. 161).

Виведення капіталу за кордон – один із аспектів проблеми інтернаціоналізації та транснаціоналізації кримінальних видів економічної діяльності, ролі підпільної й неформальної економіки в господарському розвитку, оскільки значна частина транснаціонального переміщення капіталу відбувається нелегальними або напівлегальними каналами, а самі переміщувані ресурси нерідко мають незаконне походження. В умовах фінансової глобалізації міжнародний рух капіталу прискорюється не лише за легальними, а й за напівлегальними та нелегальними каналами, що негативно впливає на національну економіку.

Розмивання меж між законними й незаконними видами економічної діяльності разом із упровадженням протиправних дій у законну діяльність істотно ускладнює розрахунки обсягів виведення капіталу. До найпоширеніших методів розрахунку останніх належать:

– загальний метод – "втеча" капіталу оцінюється за сумою приросту іноземних активів резидентів та за статтею "Помилки й упущення" в платіжному балансі;
– метод "гарячих" грошей припускає, що виведення капіталу є реакцією на короткострокові зміни умов на внутрішньому й міжнародному фінансових ринках, а тому може обчислюватись як сума відпливу приватних короткострокових капіталів і статті платіжного балансу "Помилки й упущення";
– оцінювання динаміки заборгованості приватного сектору – виведення капіталу визначається як збільшення зовнішнього боргу за рахунок переказів банків і небанківських установ та коригується за статтею "Помилки й упущення" в платіжному балансі;
– обхідний метод – "втеча" капіталу відповідає частці іноземних активів резидентів, котрі не декларуються для податкового адміністрування;
– залишковий (непрямий) метод – оцінювання проводиться шляхом порівняння джерел капіталу (тобто чистого приросту зовнішньої заборгованості й іноземних капіталовкладень) із характером його використання (тобто дефіцитом платіжного балансу та змінами в іноземних резервах за рік).

Обсяги виведення капіталів було розраховано за допомогою непрямого методу, який не прив'язується до одного документа звітності (наприклад, платіжного балансу). Такий метод із невеликими модифікаціями широко застосовується Світовим банком і трастовою компанією Morgan Guaranty[1] (США).

[1] Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації : монографія / З. Варналій, А. Гончарук, Я. Жаліло та ін. ; за заг. ред. З. Варналія. – Розд. 6: Рух тіньових і паралегальних капіталів у міжнародних капіталопотоках. – К. : НІСД, 2006. – 576 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.niss.gov.ua/book/tyn_ekon/06.htm.

Залишковий метод описується формулою[1]:

$$ЗБ + ІІ = СПБ + МР, \quad (17.1)$$

де *ЗБ* – зміна величини зовнішнього боргу; *ІІ* – зміна припливу іноземних інвестицій; *СПБ* – сальдо платіжного балансу; *МР* – зміна міжнародних резервів.

Перевищення показників лівої частини формули показниками правої частини означає "втечу" капіталу, котра може бути обчислена рівнянням:

$$ВК = ЗБ + ІІ – СПБ – МР, \quad (17.2)$$

де *ВК* – відплив капіталу.

Результати розрахунків відображено на рис. 17.7.

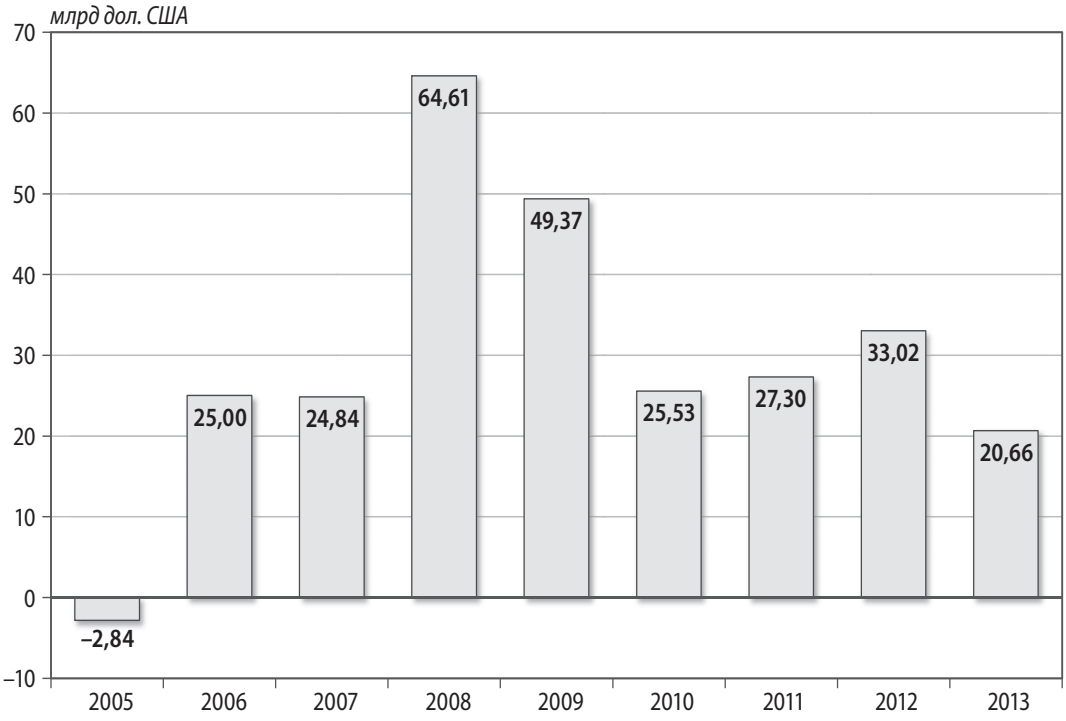


Рис. 17.7. **Динаміка обсягів виведення капіталу з України**

Складено за: Статистика зовнішнього сектору / Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=44502&cat_id=44446.

[1] Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації : монографія / З. Варналій, А. Гончарук, Я. Жаліло та ін. ; за заг. ред. З. Варналія. – Розд. 6: Рух тіньових і паралегальних капіталів у міжнародних капіталопотоках. – К. : НІСД, 2006. – 576 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.niss.gov.ua/book/tyn_ekon/06.htm.

Ці показники є приблизними, проте загалом динаміка відповідає розрахункам, проведеним Д. Серебрянським і А. Вдовиченком із використанням методів "гарячих" грошей та розбіжності нетто між даними статистики України та її торговельних партнерів[1] (рис. 17.8).

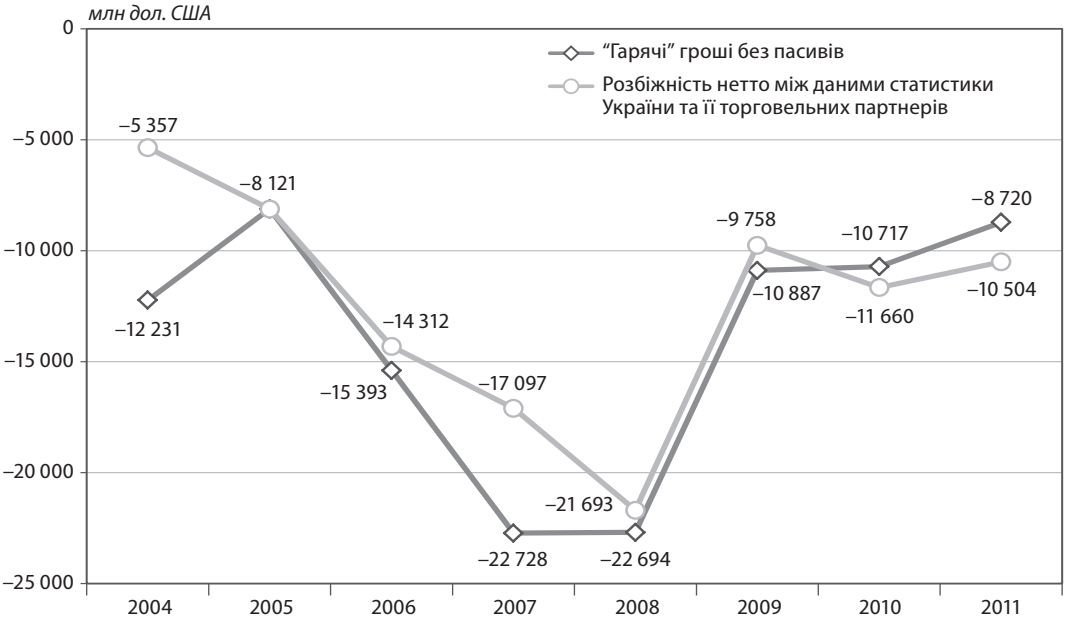


Рис. 17.8. **Динаміка показників незаконного імпорту та "гарячих" грошей в Україні**

Джерело: *Серебрянський Д.* "Втеча" капіталу і тіньова міжнародна торгівля в Україні: зв'язок, макроекономічні ефекти /Д. Серебрянський, А. Вдовиченко // Вісник НБУ. – 2012. – № 11. – С. 31.

Різке зростання обсягів виведення капіталів під час розгортання глобальної фінансової кризи (2008–2009 рр.) укотре підтверджує тезу про вирішальний вплив макроекономічної й політичної нестабільності на відплив капіталів. В Україні це явище призводить до багатьох негативних наслідків. Найбільшу загрозу фінансовій безпеці становлять:

– зниження ефективності валютної політики;
– ерозія фінансового сектору;
– погіршення технологічного забезпечення підприємств та оновлення основних засобів;
– деструктивний вплив фінансово-промислових груп;
– порушення цілісності й справедливості податкової системи;
– збільшення адміністративних витрат фіскальних органів.

[1] *Серебрянський Д.* "Втеча" капіталу і тіньова міжнародна торгівля в Україні: зв'язок, макроекономічні ефекти /Д. Серебрянський, А. Вдовиченко // Вісник НБУ. – 2012. – № 11. – С. 26–33.

Відплив капіталів також призводить до падіння довіри до країни з боку національних і міжнародних кредиторів і посилення рівня економічної злочинності, корупції, пошуку політичної ренти. Наслідком перелічених явищ є уповільнення й деградація розвитку всіх секторів національної економіки (домогосподарств, загальнодержавного управління, фінансових і нефінансових корпорацій).

Специфічною й поширеною схемою є так звані відкати, притаманні всім без винятку сферам господарської діяльності, завдяки чому частина бюджетних коштів осідає на рахунках посадових осіб, причетних до виконання тих чи інших видів робіт або надання послуг. Типовим є застосування "відкатів" під час закупівлі медичного обладнання, ліків, технологічних ліній, автотранспорту, продуктів харчування для шкіл, лікарень і дитячих садків, будівництва та ремонту асфальтованих доріг, прокладання залізничних колій.

Набули поширення зловживання під час будівельних і ремонтних робіт об'єктів за рахунок наданих із державного бюджету коштів, частина яких згодом переказується на приватні рахунки службових осіб, задіяних у процесі будівництва та/або виконавців. Будівельними фірмами – підрядниками чи субпідрядниками надається фіктивна документація, зокрема акти виконаних робіт, із наперед значно завищеними обсягами виконаних робіт чи вартістю будівельних матеріалів. Здійснюється фінансування неіснуючих об'єктів будівництва або ремонту із залученням неофіційно зайнятих працівників без сплати податків, проведення за рахунок інших джерел фінансування (наприклад, місцевих бюджетів) робіт, акти виконання котрих підписувалися без перевірки їх фактичної готовності.

Зловживання бюджетними коштами властиві фактично кожному виду господарської діяльності.

Останнім часом почастішали випадки шахрайства у сфері страхової діяльності, зокрема відмивання "брудних" грошей, ухилення від оподаткування, переказ грошових коштів у офшорні зони, що актуалізує потребу в дослідженні цього сектору фінансових послуг із метою ідентифікації й мінімізації ризиків використання страхових компаній (СК) у злочинних схемах. Важливість побудови ефективного механізму протидії легалізації доходів на страховому ринку визначається тим, що у 2012 і 2013 рр. відповідно 73 та 80 % повідомлень про підозрілі фінансові операції, що надійшли до Державної служби фінансового моніторингу від небанківського сектору, було подано саме страховими компаніями[1].

Виявити шахрайство у сфері страхової діяльності можна за умови комплексного аналізу ринку страхових послуг. Так, обсяг валових страхових премій на ньому збільшився у 2013 р. порівняно з 2012 р. на 7,2 млрд грн (33,3 %), чистих страхових премій – на 1,3 млрд грн (6,3 %). Головною причиною цього стало зростання обсягу внутрішнього перестрахування на 5,9 млн грн (47,8 %)[2], переважно у зв'язку з оптимізацією оподаткування: у 2013 р. набули чинності поправки до Податково-

[1] Звіти про діяльність / Державна служба фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=88&lang=uk.

[2] Підсумки діяльності страхових компаній за 2013 рік / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nfp.gov.ua/files/OgliadRinkiv/SK/sk_%202013.pdf.

го кодексу України, відповідно до яких СК було звільнено від сплати 3 % податку на внутрішнє перестрахування (введений у 2011 р.)[1], що стимулювало підприємства до використання цього інструменту мінімізації оподаткування та трансформації в готівку коштів сумнівного походження. Зауважимо, що цей податок був досить ефективним інструментом боротьби із шахрайськими схемами: у 2011 і 2012 рр. порівняно з попереднім періодом обсяги внутрішнього перестрахування знизилися на 52 та 74 % відповідно (рис. 17.9).

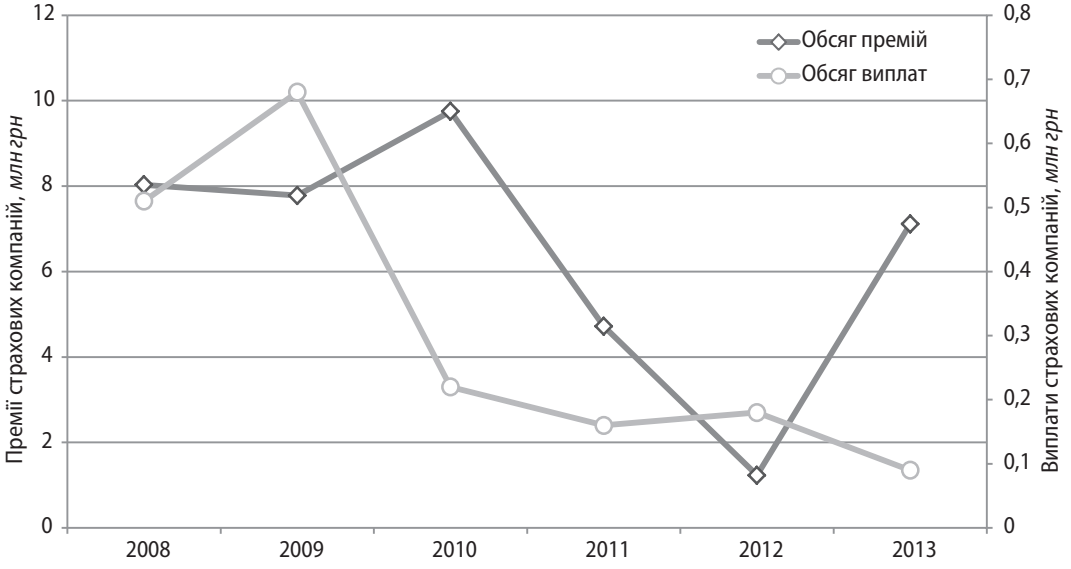


Рис. 17.9. **Динаміка премій і виплат страхових компаній за операціями перестрахування на внутрішньому ринку України**

Складено за даними Офіційного сайту Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nfp.gov.ua.

Дослідження функціонування СК дало змогу виявити низку схем. Поширеною практикою є виведення коштів із діючого підприємства шляхом укладення договорів псевдострахування, коли страховий платіж переводиться в готівку та повертається керівникам підприємства у вигляді "відкату" (80–95 %). Подібна схема найчастіше застосовується при страхуванні державних підприємств. Окрім того, псевдострахування використовується підприємствами для мінімізації оподаткування. Так, згідно з даними Державної служби фінансового моніторингу України, з метою виведення коштів одним підприємством було використано договір страхування від ризику затоплення майна, що передбачав мінімальну частку ймовірності настання страхового випадку (0,025 % за норми 0,1–0,3 %), при цьому термін

[1] Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо врегулювання окремих питань оподаткування : закон України від 02.10.2012 № 5412-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5412-17/ed20140501/paran3#n3.

страхування дорівнював лише шість місяців. Протягом двох тижнів із моменту укладення договору страхування настала страхова подія, у зв'язку з чим СК сплатила підприємству страхове відшкодування в розмірі 6,5 млн грн. Після з'ясування місцезнаходження майна було виявлено, що адреси та приміщення, вказаних у акті про страховий випадок, не існує[1].

Крім мінімізації податків СК активно залучаються до схем відмивання та виведення капіталу за кордон. Сукупний обсяг коштів, сплачених на перестрахування страховикам-нерезидентам, становив у 2013 р. 1,6 млрд грн (зростання на 27 % порівняно з 2012 р.)[2]. При цьому схемний елемент був властивим діяльності більшості СК. "Чисте" міжнародне перестрахування в Україні практикується здебільшого в космічних, військових і ядерних проектах. Стримувальним елементом виведення капіталу є податок на перестрахування в іноземних компаніях без рейтингу надійності (12 %). Однак за умови співпраці зі СК, які мають рейтинг надійності, застосовується нульова ставка податку. Тому на практиці СК – резиденти часто відшукують способи "досягнення компромісу" з іноземною компанією, що має такий рейтинг. Отже, за необмеженого віднесення страхових послуг на витрати замовників відплив капіталу зростатиме з огляду на достатню кількість потенційних суб'єктів страхових схем в Україні, а саме: непублічних промислових компаній і холдингів, котрі можуть формувати схеми перестрахування від України до офшорних СК; державних підприємств і приватних структур, які освоюють бюджетні потоки; середній бізнес, що часто вдається до сплати хабарів, неофіційної заробітної плати та, відповідно, потребує готівки.

У зв'язку з відновленням практики субсидування обов'язкового агрострахування в Україні (50 % компенсації страхових платежів) із липня 2012 р.[3] актуалізувалася потреба у викритті шахрайських схем у цьому секторі. Варто наголосити, що головна мета їх використання полягає не в уникненні оподаткування, а в присвоєнні й відмиванні бюджетних коштів. Агрострахування використовується агрохолдингами через операції перестрахування: аграрна структура здійснює страхування посівів у одній із компаній, остання перестраховує до 90 % їх загального обсягу в СК – "одноденку", яка трансформує гроші в готівку та повертає страхувальнику. Після отримання власних коштів агрохолдинг подає заявку на використання 50 % державної субсидії від розміру страхового платежу.

Тривалий час відбувалася спекуляція з наданням ліцензій на страхування ризиків у сільському господарстві з метою монополізації ринку України.

---

[1] Актуальні методи і способи легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму / Державна служба фінансового моніторингу України. – 2012. – 68 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nssmc.gov.ua/user_files/content/792/1361363780.pdf.

[2] Підсумки діяльності страхових компаній за 2013 рік / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nfp.gov.ua/files/OgliadRinkiv/SK/sk_%202013.pdf.

[3] Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою : закон України від 09.02.2012 № 4391-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4391-17.

Якщо в більшості країн світу гроші відмиваються насамперед за рахунок наркобізнесу, торгівлі людьми чи зброєю, то нашій державі притаманна проблема податкової злочинності.

Близько 90 % відмитих в Україні коштів становлять доходи, отримані внаслідок прямого ухилення від сплати податків (хоча в такому разі гроші постають не як "брудні", а як "тіньові"), ще 5–6 % – доходи від нелегальної реалізації алкоголю, тютюну, контрабанди. І тільки 4–5 % – "брудні" гроші, пов'язані з наркобізнесом, торгівлею зброєю, проституцією.

До найпоширеніших схем нелегального ввезення товарів та уникнення сплати податків належать: "перерваний транзит", декларування продукції під іншою назвою, заниження митної вартості та кількості товарів, переміщення поза пунктами митного контролю. Здебільшого це відбувається за участю співробітників фіскальних і правоохоронних органів.

Податкові злочини стають дедалі складнішими й витонченішими. Про це, зокрема, свідчить діяльність так званих конвертаційних центрів, комплекс операцій яких відповідає вимогам часу та постійно ускладнюється.

Конвертаційні центри (КЦ) як специфічний суб'єкт фінансового ринку здійснюють незаконне переведення безготівкових коштів у готівкову форму. Однією з основних причин функціонування подібних структур в Україні є високий рівень оподаткування: понад 40 % доходів бізнесу витрачається на сплату податків, тоді як комісія КЦ перебуває в межах 8–14 %. Найпоширенішим способом відмивання є укладання фіктивних угод: документальне оформлення неіснуючих операцій із продажу товарів (робіт, послуг). Ці угоди передаються замовникам послуг для відображення в бухгалтерському й податковому обліках із метою незаконного формування податкового кредиту та валових витрат, заниження податкових зобов'язань із ПДВ і податку на прибуток, за що контрагенти перераховують кошти на їхні поточні рахунки з подальшим зняттям грошової готівки та її поверненням клієнтам, за винятком частини коштів як оплати за надані послуги. Джерелом готівки для КЦ є установи, що мають великі її обсяги, здебільшого банки. За результатами перевірки НБУ встановлено, що за 2013 р. через 13 банків, де виявлено такі центри, було відмито 146 млрд грн[1]. Поширене укладення угод із нерезидентами, зокрема фірмами, котрі перераховують кошти через іноземні банки, наприклад на карткові рахунки нерезидентів, із яких знімається готівка та передається замовнику. Набули популярності суто внутрішньоукраїнські схеми: ощадні сертифікати на пред'явника (підприємство купує в банку сертифікат, а потім передає фізичній особі, котра перетворює його на готівку в касі банку), доміцилійовані векселі (підприємство вносить кошти на рахунок у банку, емітує вексель і передає його фіктивній фірмі в оплату начебто поставлених товарно-матеріальних цінностей, фіктивна фірма пред'являє вексель до сплати).

Згідно з розпорядженням Державної податкової адміністрації України "Про відпрацювання підприємств" від 24.02.2011 № 48-р, учасники схем із незаконного

[1] Інтерв'ю Голови Національного банку Степана Кубіва "Репортеру" // Національний банк України. – 2014. – 3 квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=76287.

формування податкового кредиту поділяються на такі категорії: "транзитери" – підприємства, що, прикриваючись легальною діяльністю, декларують доходи на рівні витрат, а отже, нічого не сплачують до бюджету та мають у штаті одного чи двох працівників; "вигодонабувачі", які, користуючись послугами "транзитерів", укладають фіктивні угоди, створюють податковий кредит, таким чином недоплачуючи податки до бюджету; "податкові ями" – зазвичай діють через посередників та ліквідуються в надзвичайно стислі строки, функцією яких є накопичення всіх податкових зобов'язань "вигодонабувачів" і "транзитерів".

Для швидкого та якісного оброблення електронних податкових декларацій у 2013 р. Міністерством доходів і зборів України було впроваджено сервіс "Електронна камеральна перевірка"[1], що дає змогу порівняти дані декларацій із ПДВ. У результаті значно ускладнилася процедура формування безпідставного податкового кредиту фіктивних підприємств, які входять до КЦ, та істотно спростилося виявлення такого кредиту, хоча КЦ існують дотепер.

Протягом двох кварталів 2014 р. Службою безпеки України та Міністерством доходів і зборів України виявлено кілька КЦ: 25 квітня СБУ ліквідувала в Києві один такий центр із щорічним обігом 300 млн грн, який діяв протягом п'яти років[2]. Встановлено, що кримінальні елементи на замовлення комерційних структур у сфері оптово-роздрібної торгівлі продуктами харчування переводили гроші в готівку через спеціально створені більш ніж 20 фіктивних підприємств. Діяльність КЦ забезпечували щонайменше 20 осіб, у регіональному вимірі вона охоплювала п'ять областей України. У результаті проведення обшуків офісних приміщень, приміщень і транспортних засобів учасників угруповання правоохоронні органи вилучили понад 10 млн грн, комп'ютерне обладнання, фінансову документацію та печатки фіктивних фірм, що використовувалися в протиправних схемах. За цим фактом було порушено кримінальне провадження за ч. 2 ст. 205 (фіктивне підприємництво) та ч. 3 ст. 209 (легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом) Кримінального кодексу України.

У м. Києві було викрито міжрегіональний КЦ із оборотом понад 200 млн грн, до складу якого входили 11 фіктивних підприємств, зареєстрованих на підставних осіб, котрі надавали послуги з формування незаконного податкового кредиту. Протягом 2013–2014 рр. діяльність КЦ завдала збитків державі в розмірі близько 40 млн грн[3]. Під час обшуків вилучено готівкових коштів у національній та іноземній валюті на суму понад 995 тис. грн, а також "чорнову бухгалтерію" на паперовому й електронному носіях, інтернет-листування та чисті бланки з відбитками печаток фіктивних фірм.

---

[1] Офіційний сайт Вісника Міністерства зборів і доходів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.visnuk.com.ua.

[2] Офіційний сайт Служби безпеки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/category?cat_id=39574.

[3] У Києві оперативники Міндоходів викрили міжрегіональний «конвертаційний центр» з оборотом у понад 200 мільйонів гривень // Державна фіскальна служба України. – 2014. – 30 квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minrd.gov.ua/media-tsentr/novini/145247.html.

Викриття протиправної діяльності міжрегіонального конвертаційного центру, що діяв на території Дніпропетровської області та м. Києва[1], дало змогу виявити нову злочинну схему з використанням методів діяльності правоохоронних і контролюючих органів. Протягом 2012–2014 рр. підприємства, котрі входили до складу КЦ, незаконно сформували податковий кредит із ПДВ реальним підприємствам Дніпропетровської, Запорізької, Київської, Харківської, Кіровоградської, Вінницької, Донецької, Львівської областей та м. Києва на загальну суму 248 млн грн. Таким чином, за два роки було відмито майже 1,5 млрд грн. У КЦ вилучено печатки 29 підприємств із ознаками фіктивності, 259 тис. грн, 52 тис. дол. США, 5 тис. євро, "чорнову бухгалтерію" та інші докази злочинної діяльності.

Еволюція фінансової системи супроводжується збільшенням значущості платежів, здійснюваних без використання грошових купюр. В Україні також спостерігається стрімке нарощування мережі безготівкових розрахунків: загальний обсяг операцій із використанням платіжних карток у 2013 р. зріс на 23,5 %, до 916 млрд грн[2], а порівняно з 2009 р. – у 2,6 раза. Високу динаміку також демонструють безготівкові платежі з використанням платіжних карт: у 2013 р. їх обсяг збільшився на 73,8 %, до 159,1 млрд грн, а сума платежів – у 8,7 раза порівняно з 2009 р. Спостерігається помірне зростання кількості активних карт, що перебувають у обігу – на 7,6 % у 2013 р., до 35,6 млн грн, у тому числі карток із магнітною смугою – 33,3 млн, із магнітною смугою й чіпом – 1,5 млн грн. Розширилася мережа банкоматів – до 40,4 тис. (на 11,6 %), а загальне число платіжних терміналів збільшилося на 35,9 %, до 221,2 тис. При цьому загальна кількість торгових терміналів за 2013 р. підвищилась на 43,6 % (на початок 2014 р. – 192,3 тис.).

У І кв. 2014 р., частка безготівкових платежів у кількісному виразі зросла із 44 до 51 %, а в грошовому – із 17 до 22 %[3], обсяг операцій за допомогою пластикових карток сягнув 245 млрд грн, тобто майже на 30 % більше, ніж минулого року. Підвищилася в річному обчисленні частка безготівкових платежів – до 59 % у грошовому та 57 % у кількісному виразі порівняно з 23 і 7 % операцій зі зняття готівки.

Бурхливе зростання безготівкових розрахунків позначилось і на їх використанні при відмиванні коштів. Із усього різноманіття безготівкових платіжних засобів доцільно розглянути два основних їх види: безготівкові валюти (валюти в електронному вигляді) та електронні (віртуальні) гроші (WebMoney, Яндекс.Гроші, QIWI тощо).

Як один з елементів схем відмивання безготівкові гроші використовуються на стадії "розміщення" (переведення готівки в електронну форму через мобільні термінали, системи телекомунікаційного зв'язку та інтернет-платежів) і "розшарування" (електронні платежі через інтернет).

---

[1] Співробітники Управління фінансових розслідувань Міндоходів знешкодили міжрегіональний конвертаційний центр // Державна фіскальна служба України. – 2014. – 25 квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minrd.gov.ua/media-tsentr/novini/144532.html.

[2] Загальні показники розвитку ринку платіжних карток в Україні / Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=79219.

[3] Там само.

Безготівкові гроші часто стають об'єктом злочинних дій. Розкрадання коштів можуть учинити працівники певного підприємства, що мають доступ до його банківського рахунку (менеджери, аналітики, програмісти, оператори ЕОМ та інші посадові особи, які проводять розрахункові операції). Однак викриття злочину та доведення причетності до нього посадових осіб становить доволі складне завдання. Прикладом такої операції є випадок із практики Держфінмоніторингу[1], коли з рахунків трьох юридичних осіб, зареєстрованих у різних регіонах України, були несанкціоновано списані грошові кошти, потім переказані на рахунки інших учасників схеми та в кінцевому підсумку – на карткові рахунки кількох фізичних осіб. Частина коштів була переведена в "електронні гроші" для покупок у мережі Інтернет, а решта знята готівкою. Місцем роботи однієї з фізичних осіб було підприємство, з рахунку якого несанкціоновано списано кошти.

Електронні гроші дуже зручні для використання з метою відмивання коштів, отриманих злочинним шляхом, завдяки таким властивостям: анонімність клієнтів, деперсоніфікованість, можливість здійснення транскордонних переказів, висока швидкість платежів та низька вартість, неврегульованість національного законодавства тощо.

В Україні статус таких грошей остаточно не визначений. Згідно з постановою Правління Національного банку України від 04.11.2010 № 481, їх випуск мають право здійснювати лише банки. НБУ проводить реєстрацію договорів про їх членство або участь у міжнародних платіжних системах та узгоджує правила системи електронних грошей із установою, що має на меті створення такої системи[2]. Наразі з НБУ узгоджені правила двох платіжних систем: "Максі" (ПАТ "Альфа-Банк") та "MoneXy" (ПУАТ "Фідобанк"), а право на випуск таких грошей надано 16 банкам[3]. Утім вони емітуються також юридичними особами – нерезидентами. На практиці їх обіг здійснюється в обхід банківської системи, через мережуІнтернет і мобільний зв'язок. Українським споживачам доступні спеціальні платіжні інтернет-системи, котрі організовують обіг електронних грошей, наприклад WebMoney, Pay-Pal, Яндекс.Гроші, Ukash, LiqPay (емітується ПАТ "Приватбанк", але не значиться в переліку узгоджених систем) тощо. Оскільки такі компанії-нерезиденти не можуть офіційно емітувати електронні гроші в Україні, деякі з них надають вітчизняним клієнтам обмежені послуги в умовах невизначеного законодавчого поля.

Група не санкціонованих НБУ електронних грошей є неоднорідною та поділяється на дві підгрупи: системи обліку й відступлення майнових прав, прописані

---

[1] Актуальні методи і способи легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму / Державна служба фінансового моніторингу України. – 2012. – 68 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nssmc.gov.ua/user_files/content/792/1361363780.pdf.

[2] Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Національного банку України з питань регулювання випуску та обігу електронних грошей : постанова Правління Національного банку України від 04.11.2010 № 481 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1336-10.

[3] Узгодження правил систем електронних грошей / Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=66296&cat_id=66292.

в Цивільному кодексі України, зокрема у статтях 512 і 656 (наприклад, WebMoney), та грошові системи іноземних компаній, котрі не мають офіційного дозволу на роботу в Україні й надають клієнтам обмежені послуги чи працюють через інтеграторів (PayPal, Skrill, Яндекс.Гроші, MoneyMail та ін.). Про співвідношення "регульованих" і "нерегульованих" електронних грошей свідчать такі факти. Із січня по вересень 2012 р. обіг електронних грошей в Україні за чинними національними правилами становив 1,164 млрд грн, збільшившись у 10 разів порівняно з 2011 р. (із 115,7 млн грн)[1]. Загальний обіг електронних грошей на вітчизняному ринку у 2012 р. дорівнював 8 млрд грн, а в 2014 р. його обсяг прогнозувався на рівні 15 млрд грн[2]. Отже, в офіційному сегменті обертається лише 14–15 % усіх електронних грошей. Відсутність правового поля до контролю обігу "нерегульованих" електронних грошей створює передумови для використання електронних грошових систем із метою відмивання коштів. Брак звітності щодо "неофіційного" сегмента електронних грошей не дає змоги не тільки попередити відмивання коштів, а й оцінити його масштаби.

Стрімкий розвиток інформаційного суспільства істотно посилює вплив інформаційної сфери на національну безпеку країни. Перехід інформації в розряд одного з найважливіших ресурсів людства генерує зростання числа й інтенсивності конфліктів у цій сфері, спрямованих на завоювання та утримання контролю над цим новим ресурсом. Серед загроз національній безпеці України в зазначеній сфері найсерйознішими в найближчі роки будуть такі:

1. Неконтрольоване розширення глобальних інформаційних мереж, що триває, виникнення нових засобів масової інформації, сайтів різних радикальних угрупувань тощо. Інформаційний простір дедалі активніше використовується для координації діяльності терористичних організацій, налагодження зв'язку та залучення фінансування. Усвідомлюючи потенціал нових інформаційних технологій, деякі міжнародні терористичні угруповання намагаються встановити зв'язок із глобальними мережевими співтовариствами хакерів із метою їх залучення для планування й вчинення терористичних актів. Доведено, що терористи Аль-Каїди координували діяльність саме шляхом використання глобальних мереж.

   Інтегрування терористів із хакерами підвищує ризик масштабних терактів у інформаційній, військовій і цивільній сферах.
2. Поява принципово нових засобів і способів доведення інформаційно-пропагандистських матеріалів до аудиторії під час інформаційно-психологічних операцій. Останнім часом широко використовуються такі медійні засоби, як супутникове цифрове телебачення, електронна пошта, засоби віртуальної реальності тощо.

---

[1] Обіг електронних грошей в Україні перевищив мільярд гривень // Асоціація консалтингових фірм. – 2013. – 28 січ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://acf.ua/news/obig-elektronnix-groshej-v-ukra%D1%97ni-perevishhiv-milyard-griven.

[2] *Галицька О.* Електронні гроші: чому українцям більше не знадобляться гаманці / О. Галицька // kontrakty.ua. – 2013. – 4 берез. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kontrakty.ua/article/59140.

3. Зростання кількості систем супутникового зв'язку та операторів цих систем, а також удосконалення їхніх технічних характеристик.
4. Зниження рівня підготовки та кваліфікації випускників вітчизняних ВНЗ за спеціальностями, що пов'язані з інформаційними технологіями, а також їх масовий виїзд за кордон. Ця ситуація реально може призвести до втрати інтелектуального потенціалу, а отже, неможливості розроблення й упровадження нових інформаційних технологій у систему оборони країни.

До найпоширеніших кіберзлочинів в Україні належить списання коштів із рахунків фізичних і юридичних осіб із використанням систем дистанційного банківського обслуговування та подальшою легалізацією незаконно отриманих доходів. У 2013 р. правоохоронні органи зафіксували 270 спроб злому систем на суму більш ніж 100 млн грн; із загальної суми зареєстрованих списань (понад 67 млн грн) власникам повернено близько 47 млн грн. Також у 2011–2013 рр. значно почастішали випадки застосування скіммінгових пристроїв: 45 – у 2011 р., 73 – у 2012 р. та 160 – у 2013 р.[1]

Українським вірмейкерам належить авторство багатьох шпигунських і вірусних програм, зокрема Carberp (за допомогою якої у світовій електронній мережі викрадено 250 млн дол. США) та Gamker, а також нового вірусу Neverquest, що має модуль для крадіжки даних. Перелічені віруси вражають банківські системи та копіюють конфіденційну інформацію. У 2013–2014 рр. почастішали випадки розповсюдження вірусів через мобільні гаджети, зокрема, телефони, смартфони, планшети.

Специфіка відмивання доходів, отриманих від кіберзлочинів, полягає в тому, що переводити кошти, вилучені хакерами з банківських рахунків за межами України, в готівку на її території допомогали залучені за невелику винагороду фізичні особи, а також багато підставних юридичних осіб.

Наразі в Україні не сформовано єдиної державної стратегії щодо кібербезпеки та цифрового суверенітету, виробництва власних програм і сучасної електронної комп'ютерної техніки, єдиної національної операційної системи обміну інформацією. За відсутності власної технічної й програмної бази країна з низьким рівнем обізнаності та інформаційної безпеки залишатиметься залежною й украй уразливою до викликів сучасності.

Особливої уваги потребують ринки торгівлі золотом, іншими дорогоцінними металами та камінням в аспекті його використання як механізму відмивання коштів через значні переваги – високу внутрішню вартість, конвертованість і анонімність трансфертів. В Україні ринок благородних металів перебуває в зародковому стані, тому використовується найпростіший вид нелегальних операцій – легалізація "брудних" коштів шляхом купівлі дорогоцінних металів. Як приклад можна навести два випадки. У першому випадку, згідно з даними департаменту фінансових розслідувань Державної служби фінансового моніторингу України, фізичною особою, котра обіймала керівну посаду в державному органі та була причетна до видачі дозвільних документів суб'єктам господарювання, проводилися фінансові

[1] Офіційний сайт Незалежної асоціації банків України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nabu.com.ua/ukr/press_centr/releases.

операції на суму понад 4 млн грн[1], сума яких не відповідала сумі офіційно задекларованих доходів. За рахунок цих коштів особою було погашено раніше взятий банківський кредит, розміщено низку депозитів у банківських установах, придбано золото у вигляді банківського металу. У другому випадку за готівку було куплено та внесено на банківські рахунки 495,6 тройських унцій золота (6,7 млн грн) та 1454,1 тройських унцій срібла (0,5 млн грн). Джерелом походження коштів на придбання зазначалися надходження від родичів, котрі декларували невеликі доходи[2]. Вочевидь, операції з цими металами відбувалися за кошти сумнівного походження.

На 1 квітня 2014 р., згідно з інформацією Держфінмоніторингу, на банківських рахунках фізичних осіб виявлено й заблоковано коштів сумнівного походження на суму 261,1 млн грн, 15 млн дол. США, 2,6 млн євро та 400 тис. рос. рублів, дорогоцінних металів (золота й срібла) загальною вартістю 3 млн грн, а також акцій на 1,1 млрд грн, а на банківських рахунках юридичних осіб – кошти на загальну суму 630,9 млн грн[3]. Наведені факти свідчать, що золото використовується при відмиванні коштів у дуже обмеженій кількості – через низький рівень розвитку ринку дорогоцінних металів.

Толінг (операції з давальницькою сировиною без сплати ПДВ і мита) давно практикується в усьому світі. Упровадженню його як форми міжнародної кооперації сприяли відмінності у витратах на оплату праці в різних країнах та перетворення ціни праці на найважливіший фактор глобального розміщення виробництва. Утім поряд із легальною діяльністю, толінг використовується і як інструмент відмивання коштів. Хоча в Україні прийнята низка нормативно-правових документів щодо регулювання питань, пов'язаних із толінгом, проблема відмивання коштів за допомогою цього механізму не втратила актуальності. Найбільша частка давальницької сировини припадає на виробництво коксу, нафтопереробну, легку й харчову промисловості. Технологія більшості цих виробництв є такою, що точне визначення глибини переробки продукції, котра постачається за давальницькою схемою (окрім пошиття одягу), практично не можливе. Цим користуються постачальники й переробники сировини задля переміщення чималої частини продукції в тіньовий сектор. З огляду на специфіку толінгу в Україні, далі наведено приклади тіньових давальницьких схем.

Створення штучного дефіциту цукру у 2005 р. нерозривно пов'язане зі схемою імпорту цукрової сировини. Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.07.2005 № 274-р, НАК "Нафтогаз-України" було доручено виділити ДП "Укрспецпостач" кошти в розмірі, еквівалентному 33,5 млн дол. США, для закупівлі цукру-сирцю тростинного з метою виконання стабілізаційної програми уряду. Відповідно до листа ДП "Укрспецпостач" від 22.09.2005 № 1411, було укладено

[1] Актуальні методи і способи легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму / Державна служба фінансового моніторингу України. – 2012. – 68 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nssmc.gov.ua/user_files/content/792/1361363780.pdf.

[2] Там само.

[3] Там само.

зовнішньоекономічні контракти на ввезення в Україну такого цукру на 150 тис. метричних тонн. Станом на 22 вересня 2005 р. за контрактами його було ввезено лише 110,6 тис. метричних тонн. Однак у зв'язку з економічною недоцільністю ДП "Укрспецпостач" відмовилося від увезеного цукру-сирцю тростинного на користь держави згідно зі ст. 246 Митного кодексу України. Цукор було передано в Держкомрезерв[1], при цьому платежі в бюджет сплачені не були, оскільки закладка до державного резерву звільняється від платежів. У подальшому Держкомрезерв реалізував продукцію цукрозаводам за заниженими розцінками, що призвело до заподіяння збитків державі внаслідок несплати мита й податків.

Протягом IV кв. 2006 р. та I кв. 2007 р. було викрито тіньові схеми зовнішньоторговельних операцій зі спиртом. Виявлено ознаки уникнення оподаткування шляхом застосування схеми реекспорту спирту вітчизняного виробництва, який через митницю м. Чопа постачався в Угорщину, де одержувачем вантажу значилася експедиторська компанія "Євро – Транссиб Імпекс" (Угорщина). Після переоформлення супровідних документів експедиторська компанія на доручення фірми "Aero Trans LLC" (США) відвантажувала спирт українському ВАТ "Перечинський ЛХК" (Закарпатська обл.) на умовах давальницької сировини для виготовлення товарів, котрі не належать до акцизної групи. Для фінансових операцій переважно використовувалися банки, зареєстровані в офшорних зонах і країнах Балтії, де діють спрощені правила банківської звітності.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України "Про тимчасову заборону ввезення окремих видів давальницької сировини на митну територію України та проведення операцій, пов'язаних з її переробкою" від 21.10.2007 № 1351, було подовжено до 1 квітня 2008 р. термін дії заборони на ввезення м'ясної сировини за давальницькою схемою. Проте зазначений нормативно-правовий акт не припинив застосування тіньових схем, оскільки в разі ввезення товарів на давальницьких умовах сплата мита і ПДВ здійснювалася через видачу простого (податкового) авальованого векселя (ст. 2 Закону України "Про операції з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах" від 15.09.1995 № 327/95-ВР)[2], причому термін сплати за векселем міг бути подовжений. Ухилення від сплати податків під час здійснення операції з давальницькою сировиною відбувалося шляхом грубого порушення чинного законодавства – суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності декларували низький вихід готової продукції після переробки.

Порушення відбувалися й тоді, коли вироблена з давальницької сировини продукція не вивозилася за межі України всупереч згаданому Закону, а реалізовувалася на внутрішньому ринку. Так, із завезених на митну територію України у 2006 р. "давальницьких" 78,2 тис. т сировини, на переробку пішло 68 тис. т.

Серйозним руйнівним фактором впливу на легку промисловість України є поставки дешевого китайського одягу під виглядом давальницької сировини

---

[1] Постанова Вищого господарського суду України від 15.03.2010 № 54-21/31 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vgsu.arbitr.gov.ua/docs/28_2722765.html.

[2] Про операції з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах : закон України від 15.09.1995 № 327/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/327/95-%D0%B2%D1%80.

з тканин для пошиття. Ці операції призводять до подвійного негативного ефекту, оскільки бюджет недоотримує податкові платежі, а китайський одяг за рахунок нижчої собівартості витісняє з ринку вітчизняну продукцію.

Відмивання коштів від незаконного обігу наркотичних речовин актуалізується у зв'язку з генеруванням організованими злочинними угрупованнями значних доходів, які проникають у сферу правоохоронних органів через хабарництво (поширення корупції), а також новими можливостями фінансування терористичної діяльності.

Наркобізнес перетворився на одне з основних джерел кримінальних надприбутків організованої злочинності в Україні, що розглядається і як зона контрабандного транзиту наркотиків, і як ринок збуту. Цьому сприяють вигідне географічне положення, розгалужена мережа автомобільних і залізничних шляхів, морські, річкові й авіасполучення.

Через Україну проходить один із чотирьох основних маршрутів постачання наркотиків до Європи. Їх найближчими масовими виробниками є Казахстан і Киргизія (марихуана), Нідерланди, Німеччина, Польща (синтетичні наркотики). На півдні вирощується конопля, на заході – опійний мак. Українською територією також проходять кілька маршрутів контрабанди опію, героїну, кокаїну та екстазі: "балканський", "південночорноморський", "західносередземноморський", "циганський", "албанський". Наркотики надходять із Ірану й Афганістану в Західну Європу, зі Східної Європи в Росію. При цьому перевалочними пунктами часто є порти південних міст – Одеси, Іллічівська, Херсона.

Канали транзиту та ввезення наркотичних речовин розширюються. Усталеними шляхами є: Мумбаї – Делі – Київ – Західна Європа; Афганістан – Пакистан – Центральна Азія – Росія – Україна – Західна Європа; Іран – Туреччина – Болгарія – Україна – Західна Європа; Колумбія – Бразилія – Україна та ін. Для контрабанди наркотиків активізувалося використання міжнародними наркосиндикатами морських портів і членів українських екіпажів суден. Основні маршрути надходження героїну пролягають так званим шовковим шляхом: із Афганістану чи Пакистану через середньоазіатські країни колишнього СРСР транзитом через Росію в Україну.

Кримінальні угруповання прагнуть приховати справжнє походження одержаних прибутків від збуту наркотичних засобів і психотропних речовин та легалізувати їх за допомогою різноманітних схем і методів як усередині країни, так і за її межами. Один із найпоширеніших варіантів – участь кримінальних структур (безпосередня або через підставних осіб) у приватизації державної власності з широким використанням корумпованих зв'язків із органами виконавчої влади, місцевого самоврядування тощо.

Інший популярний спосіб легалізації доходів від наркобізнесу є здійснення фінансових, насамперед банківських, операцій, що уможливлює пропуск великої кількості грошей за короткий проміжок часу, зокрема шляхом обміну дрібних банкнот на великі, внесення готівки на банківські акредитиви, дорожні чеки тощо. Із запровадженням системи фінансового моніторингу, що потребує від банків надання відомостей про всі операції з готівкою на суму 150 тис. грн і більшу (або еквівалентну суму в іноземній валюті), використання банківського методу в Україні ускладнилося.

Контрабанда валюти, отриманої від наркобізнесу, є поширеним інструментом перевезення коштів (найчастіше літаками комерційних чи приватних авіакомпаній), оскільки після неї не залишається жодних документальних підтверджень. Кредитно-грошові продукти (зазвичай банківські чеки) нелегально переправляються до однієї з офшорних зон із подальшим вливанням у міжнародну фінансову систему.

Зростаючі масштаби наркозлочинності та пов'язана з ними легалізація коштів потребують удосконалення Законів України "Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними" від 15.02.1995 № 62/95-ВР та "Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори" від 15.02.1995 № 60/95-ВР.

Політична нестабільність, анексія Криму Росією, проведення антитерористичної операції загострили проблему фінансування тероризму. На відміну від легалізації злочинних доходів, що полягає в перенаправленні незаконно отриманого капіталу легальними каналами з метою приховання їх кримінального походження, фінансування тероризму передбачає спрямування коштів (як легального, так і незаконного походження) з метою приховання їх джерела та кінцевого призначення – підтримки тероризму[1].

Фінансування терористичних груп на Сході України здійснювалося в різний спосіб: за допомогою кредитних карток, електронних переказів, використання фіктивних підприємств, підставних фізичних осіб тощо. Приміром, посадовими особами центрального офісу російського банку в м. Києві було трансформовано 45 млн грн із безготівкової форми в готівку, на платіжні картки, видані учасникам терористичних груп, щодня перераховувалося 200–500 дол. США[2]. Іншим прикладом є фінансова оборудка з перерахуванням 100 млн руб. (31,9 млн грн) із філії Головного управління благоустрою військ (міністерство оборони РФ) на рахунок фірми з ознаками фіктивності в м. Донецьку як платежу (передоплати) за непроведені будівельні роботи. Ці кошти були спрямовані на забезпечення діяльності терористичних груп[3].

Показовим випадком використання підставних осіб стало перерахування сумнівної безповоротної фінансової допомоги на суму 3,9 млн грн комерційній структурі в м. Києві через рахунки мешканки м. Одеси. Кошти призначалися для підготовки масових заворушень та вчинення терористичних актів[4]. У Луганській області

---

[1] *Шотт П. А.* Справочное руководство по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма и дополнение в отношении специальной рекомендации IX / П. А. Шотт. – 2-е изд. – Вашингтон : Всемирный банк, 2005. – 324 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/INTAML/Resources/2454_WB_Russian.pdf.

[2] СБУ відкрила кримінальне провадження стосовно російського банку за фактом фінансуванням тероризму // Служба безпеки України. – 2014. – 15 квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=124265.

[3] СБУ не допустила фінансування терористичної діяльності на Донеччині // Служба безпеки України. – 2014. – 8 трав. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=126562.

[4] СБУ перекрила джерело фінансування тероризму // Служба безпеки України. – 2014. – 17 трав. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=125552.

активіст радикальної організації "Луганська гвардія" відкрив три рахунки в одній із банківських установ та поширював через мережу Інтернет заклики надати фінансову підтримку організації для сепаратистських акцій і терористичних актів[1].

Заслуговують на увагу події в травні – червні 2014 р., коли в м. Києві було ліквідовано три банківські установи, що займалися незаконною конвертацією коштів і фінансуванням терористичної діяльності, зокрема спрямуванням їх на закупівлю зброї (масштаб тіньового обороту у викритій схемі становив 700 млн грн за 2014 р., а минулого року – 6 млрд грн[2]), а в Київській області – конвертаційний центр, що відмивав гроші для терористів. До його складу входило понад 40 фіктивних підприємств, рахунки яких було відкрито в одному з комерційних банків. Через центр у тіньовий обіг виводилися кошти як бюджетних підприємств центральних органів виконавчої влади, так і загальновідомих торговельних мереж та комерційних структур, середньомісячний оборот становив понад 200 млн грн, із них понад 10 млн грн бюджетних коштів[3].

Запобігання поширенню тероризму на території України потребує перекриття джерел і каналів його фінансування, насамперед доступу коштів із РФ, унеможливлення пересування терористичних груп та ворожої військової техніки територією держави, а також формування громадської свідомості із залученням ЗМІ для адекватного розуміння поточної ситуації. Слід удосконалити норми чинного законодавства, зокрема статей 258^1–258^5 Кримінального кодексу України.

Поширеним способом є використання цінних паперів, а саме "сміттєвих" акцій. Він зводиться до того, що акції вітчизняних компаній продаються офшорам за безцінь, після чого трансакція проводиться у зворотному напрямі, але вже за значно вищою ціною.

Незаконні схеми виведення грошей за кордон часто пов'язані з купівлею резидентом у нерезидента цінних паперів за ціною, котра в рази перевищує ту, за якою вони куплені нерезидентом у резидента. Траплялися випадки, коли ціна купівлі була більшою за ціну продажу в сотні разів. У таких схемах використовуються акціонерні товариства, що випускають, по суті, фіктивні акції, хоча їх випуски й реєструються у встановленому законодавством порядку.

Загалом схема виведення капіталу за кордон із використанням цінних паперів охоплює чотири стадії:

1) випуск акціонерним товариством акцій із дотриманням усіх процедур, встановлених НКЦПФР;
2) купівля компанією-нерезидентом випущених акцій за викидною ціною;

---

[1] СБУ заблокувала банківські рахунки для збору коштів на тероризм // Служба безпеки України. – 2014. – 4 черв. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=126835.

[2] Брифінг Голови Служби безпеки України В. О. Наливайченка // Український кризовий медіа-центр. – 2014. – 23 трав. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uacrisis.org/ua/schedule-may-23-2014.

[3] Середньомісячний обіг цього "конверту" – понад 200 млн грн, з яких понад 10 млн грн складали бюджетні кошти // Міністерство внутрішніх справ України. – 2014. – 10 черв. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1072499.

3) продаж нерезидентом акцій клієнтові за ціною, яка в сотні разів перевищує ціну купівлі;

4) перерахування клієнтом коштів на рахунки компанії-нерезидента за кордоном.

Ще один поширений спосіб відмивання "брудних" коштів базується на використанні простих векселів. Його механізм зводився до того, що власник таких грошей виписує фірмі вексель на оплату за товари, а фірма, у свою чергу, передає цей вексель як оплату за отриману позику іншій фірмі, котра підписує з торговцем цінними паперами договір комісії про продаж векселя за рахунок комітента. Торговець продає вексель фізичній особі за ціною, що в кілька тисяч разів менша від його номінальної вартості. Після цього фізична особа пред'являє вексель для оплати власникові "брудних" коштів. Отримані гроші одразу перетворюються на готівку за допомогою платіжної картки.

Часто векселі використовуються для розрахунків із нерезидентами. При відмиванні масштабних сум зазвичай залучається офшорна компанія. В одній зі схем векселями оплачувалися поставки сільськогосподарської техніки з-за кордону. При цьому поручителем за договором виступав власник "брудних" грошей. Згодом векселі переходили у власність поручителя, гроші зараховувалися за договором поруки нерезидентові, а техніка через кордон взагалі не переміщувалася.

Окрім перелічених вітчизняні суб'єкти відмивання капіталу застосовують такі способи:

– спрямування коштів у житлове будівництво з проведенням емісії цінних паперів під майбутні квартири та отриманням великих кредитів від "своїх" банків, а також залученням "своїх" іноземних інвесторів (у такому випадку особа, яка відмиває "брудні" гроші, видає їх за власні доходи, одержані за кордоном, або за кредити іноземних фірм);
– "зворотна позика" – отримання в кредит власних коштів, розміщених на рахунках у місцевих банках, банках інших міст і зарубіжних на підставі гарантійних чи інших документів підставних фірм;
– управління рухом власних коштів через своїх представників у зарубіжних банках. Для цього, наприклад, цілком достатньо здійснити переказ для проведення комерційної операції, після чого кошти трансформуються у власність іноземних банків;
– проведення операцій, котрі складно контролювати, – маркетингових досліджень, складування товарів, надання послуг, пов'язаних із охороною, рекламою. Безготівкові кошти перетворюються безпосередньо на готівку за рахунок ступеневої схеми – відкриття підставних легальних комерційних фірм. Одна з них пропонує широкий спектр послуг, а друга замовляє першій ці послуги зі свого банківського розрахункового рахунку без реального їх надання.

Поширеним способом є пряме входження представників кримінального капіталу в банківську сферу як засновників, членів ради директорів, почесних клієнтів та ін. Таким чином кримінальний капітал починає диктувати банку свої умови.

Гроші, котрі опинилися за межами України, повернути доволі важко. Хоча наша держава приєдналася до Конвенції Ради Європи 1990 р. "Про відмивання,

пошук, арешт і конфіскацію доходів, які отримано незаконним шляхом", механізм реалізації її положень не відпрацьований, і країни, де осідають такі кошти, не зацікавлені в їх поверненні, оскільки капітали працюють на їхню економіку.

На шляху євроінтеграційних трансформацій важливим є запобігання відмиванню доходів шляхом удосконалення системи заходів державної протидії легалізації тіньових коштів.

17.3. НАПРЯМИ ПОСИЛЕННЯ ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ

Як видно з викладеного, відплив капіталу спричиняє негативні наслідки фактично в усіх сферах національного комплексу, становить загрозу економічній і фінансовій безпеці держави й потребує вжиття комплексу дієвих заходів задля їх подолання. На сьогодні до найрезультативніших інструментів протидії легалізації незаконно отриманих доходів належить запровадження ефективного фінансового моніторингу – діяльності з виявлення операцій, які підлягають обов'язковому контролю, та інших операцій із грошовими коштами або іншим майном, пов'язаних з легалізацією (відмиванням) злочинних доходів, а також удосконалення законодавства, включаючи активізацію антиофшорної політики.

Приєднання будь-якої країни до міжнародного співробітництва у сфері боротьби з незаконним виведенням капіталу передбачає не тільки підписання відповідних договорів і визнання відмивання грошей злочином, а й надання взаємної правової допомоги.

Фінансовий моніторинг регламентується базовими нормативно-правовими актами:

– Закон України "Про банки та банківську діяльність" від 07.12.2000 № 2121-III;
– Закон України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" від 28.11.2002 № 249-IV;
– Закон України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" від 12.07.2001 № 2664-III;
– Закон України "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо трансфертного ціноутворення" від 04.07.2013 № 408-VII;
– постанова Кабінету Міністрів України "Про Сорок рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF)" від 28.08.2001 № 1124;
– Положення про здійснення банками фінансового моніторингу, затверджене постановою правління НБУ від 14.05.2003 № 189;
– Укази Президента України "Про Положення про Державну службу фінансового моніторингу України" від 13.04.2011 № 466/2011, "Про заходи щодо запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" від 10.12.2001 № 1199/2001;
– Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III та ін.

У контексті підписання Угоди про асоціацію України з ЄС і відповідної гармонізації вітчизняного законодавства актуалізується врахування положень Декларації про запобігання злочинному використанню банківської системи з метою від-

мивання грошових коштів 1988 р., зокрема стосовно осіб, які обіймають високе політичне становище (особливо у країнах із поширеною корупцією), оскільки вони здатні використовувати це становище для отримання хабарів чи розкрадання державного майна. Згідно з п. 29 ст. 1 Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму" від 28.11.2002 № 249-IV публічні діячі визначені як "фізичні особи, які виконують або виконували визначені публічні функції в іноземних державах", що звужує дію закону й допускає неоднозначні тлумачення. Вважається, що до публічних діячів слід віднести осіб, що виконують або виконували публічні функції в Україні, й доповнити їх перелік такими категоріями: члени представницьких законодавчих органів, зокрема депутати місцевих рад усіх рівнів, голови міст, консули, керівники торгово-економічних місій, вищі партійні функціонери, релігійні лідери, керівники національних благодійних фондів, державні чиновники, що перебувають на керівних посадах, заступники та помічники перелічених осіб та члени їхніх сімей.

У такому самому контексті слід доповнити ст. 9 Закону "Ідентифікація клієнтів, які проводять фінансові операції, та вивчення фінансової діяльності" критеріями фінансової діяльності, обсягів і напрямів фінансових потоків, фінансового становища суб'єкта господарювання на конкретну дату. Для цього п. 1 ст. 9 Закону слід викласти в такій редакції: "Дієва система протидії відмиванню злочинних доходів, визначення сумнівних фінансових операцій повинна базуватись на інформації та розрахунках критеріїв: тип клієнта, місце розташування (країна реєстрації), вид економічної діяльності (виробництво товарів, послуг), загальний термін ведення бізнесу, прибутковість (від реалізації продукції, іншої реалізації, позареалізаційних операцій), рентабельність (від реалізації, загальна), оборотність та період окупності власного капіталу, рух грошових потоків власних і залучених (надходження, витрати), фінансові коефіцієнти (ліквідності, покриття)".

На сьогодні між суб'єктами моніторингу не відбувається чіткої взаємодії, що призводить до незацікавленості в кінцевих результатах діяльності, корумпованості, низького рівня професійної підготовки, складності виявлення операцій із легалізації (відмивання) доходів, недостатності науково-методичного забезпечення. Головною проблемою діяльності національної системи державних і правоохоронних органів є низька ефективність фінансового моніторингу, що пов'язано зі складністю проведення перевірок (ревізій) суб'єктів первинного фінансового моніторингу (СПМ) переважно в небанківській сфері. З огляду на це посилення координації моніторингової діяльності та підвищення її результативності потребують формування економічного механізму, який би містив такі блоки засобів впливу на фінансовий моніторинг: нормативно-правове забезпечення (закони, кодекси, постанови, укази, інструкції), організаційне забезпечення (оргструктура органів, функції, повноваження), методологічне забезпечення (методики, аналіз, прогнозування, планування, моніторинг, контроль), фінансово-економічні засоби (норми, нормативи, стимули, санкції, ліміти, преференції), адміністративне забезпечення (інформаційне забезпечення, обмеження, заборони, штрафи, правоохоронні рішення).

Одним із напрямів є вдосконалення методологічного забезпечення фінансового моніторингу. Наявність у його системі двох рівнів – первинного й державного – свідчить, що контроль з боку держави у сфері протидії відмиванню доходів має значний потенціал з урахуванням кількості суб'єктів фінансового моніторингу та їхніх функціональних обов'язків. Але забезпечити ефективне функціонування державного економічного механізму протидії легалізації незаконних доходів не можна через відсутність єдиної загальнодержавної методології оцінювання ризиків легалізації, єдиної бази даних репутації клієнтів.

У процесі становлення фінансової та банківської системи України сформувалися стандартні функції певних підрозділів, наприклад, запобігання шахрайству належить до компетенції служб безпеки, верифікація транскордонних платежів – підрозділів міжнародних розрахунків, ідентифікація клієнтів – операційних підрозділів та юридичних служб. Реорганізація процесів і перерозподіл функцій не можуть відбутися миттєво, а потребують підготовки необхідного методологічного забезпечення, його впровадження на всіх рівнях фінансової діяльності.

До нерозв'язаних проблем функціонування банків належать статус та функції відповідальних працівників філій, хоча відповідно до законодавства вони за посадою не є членами правління банку[1]. Але решта функцій та вимог до відповідального працівника банку поширюється й на цих працівників: організація розроблення і подання на затвердження й реалізація правил внутрішнього фінансового моніторингу, програм його здійснення. У Положенні визначається, що правила фінансового моніторингу "затверджуються органами управління банку в порядку, визначеному установчими документами банку за поданням відповідального працівника" (п. 2.6). Таке припущення щодо можливості плюралізму в межах одного банку шляхом різного тлумачення правил фінансового моніторингу не кореспондує з інтересами керівництва і відповідального персоналу, позаяк стає на заваді забезпеченню контрольованості й керованості процесу, який має відбуватися за єдиними для всієї системи правилами.

Серйозно недоопрацьовано методологію також стосовно системи індикаторів виявлення сумнівних операцій. Так, у постанові Правління Національного банку України від 31.01.2011 № 22 наведено граничну суму операції, яка має підлягати фінансовому моніторингу (150 тис. грн)[2], а в межах внутрішнього фінансового моніторингу регламентовано, що операції повинні мати ознаки сумнівності за наявності "вмотивованої підозри". Тобто констатується відсутність чітко визначених критеріїв віднесення операцій до внутрішнього фінансового моніторингу. Законодавчо окреслено лише ознаки сумнівності, але не вказано переліку конкретних показників, критеріїв чи індикаторів їхніх граничних значень для ухвалення рішення та проведення стосовно таких операцій моніторингу.

---

[1] Положення про здійснення банками фінансового моніторингу : затв. постановою Правління Національного банку України від 31.01.2011 № 22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0381-03.

[2] Про встановлення граничної суми розрахунків готівкою : постанова Правління Національного банку України від 06.06.2013 № 210 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1109-13.

Як один з головних напрямів удосконалення методологічного забезпечення пропонується використати таку систему індикаторів та їх співвідношень для суб'єктів первинного фінансового моніторингу: сума операції до щоденної суми виручки від реалізації продукції чи послуг; частка суми операції в річному доході від реалізації; сума місячного прибутку до суми операції; частка суми операції в щоденному (щомісячному) грошовому обороті; частка суми операції в собівартості виготовленої продукції за місяць. Упровадження такої системи індикаторів сприятиме полегшенню функціонування спеціалізованого органу фінансового контролю, скороченню термінів розгляду операції та забезпечить попередню автоматизовану обробку операцій з позиції фінансового моніторингу.

Недоліком також є недостатньо розроблене інформаційне забезпечення, що унеможливлює класифікацію та виявлення сумнівних операцій і об'єктів фінансового моніторингу. Дієва система протидії відмиванню злочинних коштів може бути створена за умови запровадження централізованого підходу до оцінювання ризиків об'єктів контролю й базуватися на переліку таких критеріїв: тип клієнта; місце його розташування (країна реєстрації); вид економічної діяльності (виробництво товарів, послуг); генерований фінансовий потік з урахуванням певних часових періодів; рентабельність діяльності; загальний термін ведення бізнесу.

Крім того, суб'єктові контролю складно виконати весь обсяг робіт щодо встановлення величини зазначених критеріїв за всіма клієнтами. Для оптимізації обсягу розрахунків слід запровадити здійснення вибірки за трьома рівнями ризику: максимальним, імовірним та слабким. Максимальний ризик визначається за умови високої ймовірності проведення сумнівної операції, яка має підпадати під фінансовий моніторинг, для чого її сумнівність повинна бути підтверджена системою розрахункових показників за наведеними критеріями. Ймовірність ризику визначається у разі можливості сумнівних операцій, що погіршує ділову репутацію клієнта, для чого також виконуються розрахунки, з'ясовується економічний зміст операцій, їхнє призначення з використанням історії операцій як репутації об'єкта контролю. Ймовірний рівень ризику може пояснюватись як сумнівністю операцій, так і недосконалістю менеджменту підприємства. Слабкий рівень ризику можливий при здійсненні операцій, які не відповідають статутній (звичайній) діяльності підприємства.

До найважливіших інструментів фінансового моніторингу належать норми, нормативи, стимули, санкції, ліміти та преференції. Однак у багатьох випадках визначені критерії проведення обов'язкового та внутрішнього фінансового моніторингу (еквівалент 150 тис. грн для звичайних операцій та 13 тис. грн для операцій, котрі проходять через гральні заклади та казино) не є дієвими: перелік нормативів надзвичайно обмежений, а санкції у вигляді адміністративних штрафів, що накладаються на посадових осіб за бездіяльність у сфері запобігання легалізації злочинних доходів, надзвичайно малі (мінімальний обсяг – лише 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (1700 грн)). Натомість за порушення вимог Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму" обсяг штрафу варто встановлювати не на базі неоподатковуваного мінімуму доходів громадян, а пропор-

ційно сумі незаконних фінансових операцій (ст. 23). Щодо лімітів – обмежень за видами діяльності та підконтрольних об'єктів, то преференцій для об'єктів контролю з бездоганною діловою репутацією також не передбачено.

На особливу увагу заслуговує використання методів фінансового контролю. На практиці у протидії легалізації незаконних доходів застосовуються лише два методи – фінансового моніторингу та аналізу вхідної інформації на рівні суб'єктів первинного фінансового моніторингу. Водночас не застосовується метод планування, оскільки контролюється лише певна операція без урахування її економічного змісту та узгодженості з основною діяльністю суб'єкта господарювання. Сутність методу планування полягає в переході від моніторингу окремої операції до моніторингу економічної та фінансової діяльності, що загалом характеризує бездоганну репутацію об'єкта. При цьому слід перейти від аналізу та моніторингу окремих операцій до планування, прогнозування, передбачення меж імовірної фінансової діяльності суб'єктів господарювання із забезпеченням персоніфікованості та прозорості державного контролю за фінансовими потоками. Реалізація методу планування передбачає виконання процедур у такій послідовності: аналіз характеристик операції, порівняльний аналіз операції з плановими показниками, оцінювання ризиків операції, повідомлення про найризиковіші операції до уповноваженого державного органу фінансового моніторингу, контроль проведення чи скасування операцій, занесення результатів фінансового моніторингу до бази даних ділової репутації.

Практика контролю фінансової та іншої діяльності суб'єктів господарювання, підприємств та установ базується на проведенні ревізій (перевірок) державними контролюючими органами, переважно у формі ретроспективного контролю. Результативність цієї форми нижча порівняно з попереднім та поточним контролем. Фінансовий аудит, що нині запроваджується в Україні, є превентивною формою контролю, яка не виконує попереджувальної функції. Тобто в умовах нестабільності фінансового ринку дотепер застосовуються застарілі форми фінансового контролю, що не дає змоги оперативно й ефективно впливати на процеси фінансової діяльності та призводить до обмеження дієвості контрольних функцій держави. Для підвищення рівня підконтрольності фінансових потоків у сфері запобігання легалізації злочинних доходів пропонується вжити такі заходи:

– перехід від ретроспективного фінансового контролю операцій до контролю первинного руху коштів, їх розміщення у фінансовій системі;
– створення єдиної бази даних ділової репутації суб'єктів господарювання з визначенням таких рівнів: бездоганна (ризику немає), під контролем (імовірний та слабкий ризик), сумнівна (максимальний ризик);
– ведення історії дотримання фінансової дисципліни суб'єктами господарювання з визначенням рейтингів фінансової діяльності;
– використання засобів впливу під час фінансового моніторингу: моніторингу операцій, ранжування суб'єктів за категоріями ділової репутації; застосування превентивних засобів впливу для попередження підозрілих операцій (лімітування за обсягами здійснення операцій та часовими періодами); запровадження на законодавчому рівні відповідальності посадових осіб – об'єктів первинного фінансового моніторингу – за порушення моніторингового за-

конодавства, зокрема застосування значних розмірів штрафів і реалізація процедури контролю їхньої діяльності;

– ідентифікація та розмежування критеріїв оцінювання кількісних та якісних характеристик операцій фінансового моніторингу.

Особливо зазначене має стосуватися банківської діяльності, еволюція якої супроводжується посиленням універсалізації, розширенням кола стандартних операцій, здійснення торгівлі цінними паперами. Таким чином, банки стають підзвітними кільком регуляторам, вимоги яких у частині фінансового моніторингу різняться, що створює певні ускладнення. Зокрема, це стосується ідентифікації клієнтів. Так, для достатньої обґрунтованості їхньої ідентифікації НБУ та НКЦПФР пропонують різний рівень якості документів: за чіткого формулювання вимог із боку НБУ у вимогах НКЦПФР допускається вільне тлумачення, оскільки формулювання "належним чином завірені документи" є неконкретним[1].

Недосконалість формулювання посадових обов'язків і кваліфікаційних вимог НБУ до кандидатур керівників банків та філій стосується також внутрішніх аудиторів банків, зокрема відповідальних працівників банків і філій у сфері фінансового моніторингу[2]. Не було окреслено стандартних вимог до їхньої кваліфікації та переліку критеріїв щодо їх спроможності визначати, локалізувати, зупиняти чи запобігати повторенню підозрілої фінансової операції.

У контексті боротьби з тероризмом доцільно передбачити зупинення діяльності та проведення перевірки стосовно причетності до фінансування тероризму банківських установ або філій/представництв іноземних суб'єктів господарювання, які надають фінансові послуги на території України, і в разі виявлення таких фактів – скасування акредитації та вжиття заходів, спрямованих на позбавлення їх банківської ліцензії.

Потребує активізації антиофшорна політика. Найголовнішим завданням при виведенні економічної діяльності з офшорів є переміщення під юрисдикцію держави операцій і процесів управління активами українських підприємств. Також важливе розташування ланцюжка власників бізнесу й кінцевого бенефіціара в національній юрисдикції, перекредитування бізнесу вітчизняними фінансовими структурами, зниження до досяжного мінімуму використання офшорних "прокладок" у міжнародній торгівлі.

В умовах нинішньої політико-економічної нестабільності український бізнес не прагне реєструватися в Україні, а також віддає перевагу іноземним судам. Проблему пропонується розв'язати шляхом реформування корпоративного законодавства, судової системи й ринків капіталу. Досягти цільових показників передбачається

[1] Порядок проведення перевірок дотримання вимог законодавства про цінні папери щодо професійної діяльності на фондовому ринку та діяльності саморегулівних організацій професійних учасників фондового ринку : затв. рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 12.02.2013 № 161; Положення про здійснення банками фінансового моніторингу : затв. постановою Правління Національного банку України від 14.05.2003 № 189.

[2] Положення про порядок реєстрації та ліцензування банків, відкриття відокремлених підрозділів : затв. постановою Правління Національного банку України 08.09.2011 № 306.

за допомогою програми деофшоризації (підвищення привабливості вітчизняної юрисдикції) за трьома головними напрямами:

– удосконалення корпоративного законодавства;

– люстрація та підвищення кваліфікації суддів;

– розширення національного ринку капіталу.

Активізація української антиофшорної політики передбачає реалізацію таких кроків:

1. Конкретизація поняття бенефіціара й механізму його встановлення. Головна проблема полягає у відсутності інформації про кінцевого бенефіціара в органах державної влади й потенційних інвесторів компанії, у результаті чого виникають ускладнення: випадковий допуск іноземного капіталу до закритих торгів, витрачання прибутку компаній на оплату непоставленого товару, скасування участі інвестора у проекті невідомого власника.
2. Введення в Угоди про уникнення подвійного оподаткування (УУПО) норми щодо несумлінного використання таких угод. У цьому контексті можна використати дієвий зарубіжний досвід.
3. Надання рекомендацій державним компаніям щодо відмови від використання офшорних трейдерів і від продажу-купівлі активів з офшорними компаніями (або пов'язаним з ними компаніями-"прокладками" з престижних юрисдикцій), кінцевими бенефіціарами яких є громадяни українського походження, що усуне багато питань під час відчуження державного майна в процесі приватизації. Варто також запровадити розумні обмеження на участь таких компаній у тендерах при державних закупівлях.
4. Відмова від патерналізму стосовно офшорних компаній, які володіють активами в Україні – припинення або істотне обмеження кредитування їх і пов'язаних із ними структур із престижних юрисдикцій банками й компаніями з державною участю. При цьому можливе використання суто економічних інструментів. Наприклад, значне збільшення норми резервування для банків за кредитами, виданими компаніям, що не здійснюють реальної діяльності або провадять її в обсягах, котрі перевищують розміри позик. Необхідно жорсткіше реагувати на "шантаж" з боку офшорних холдингових центрів, які загрожують закриттям належних їм підприємств в Україні та відповідним зростанням безробіття й посиленням соціальної напруженості.

Запобігання відпливу фінансових ресурсів за межі України передбачає реалізацію низки заходів:

1) створення механізмів заохочення до довгострокового інвестування, формування системи інструментів розвитку інвестиційної діяльності підприємств, зокрема за рахунок дієвого законодавчого забезпечення захисту прав власності;
2) здійснення контролю з метою запобігання спотворенню інформації про обсяги та ціни експортної продукції шляхом постійного моніторингу;
3) амністія капіталу в контексті прийняття проекту Закону України "Про повернення капіталів, що перебувають та зареєстровані в юрисдикціях, звільнених від подвійного оподаткування, або тих, що мають пільговий режим

оподаткування" за умови спрямування коштів на модернізацію та відновлення об'єктів пріоритетних галузей економіки (у вигляді капітальних інвестицій, зокрема у видобувну сферу, важке машинобудування та оборонний сектор, оскільки механізм амортизації не в змозі забезпечити оновлення основних фондів у необхідному обсязі) чи в банківську систему, котра має хронічні проблеми з капіталізацією, але не у вигляді "гарячих грошей" – без витребування інформації про походження цих фінансових ресурсів;

4) внесення до Податкового кодексу України (з метою створення законодавчих перешкод тіньовому виведенню капіталу з України) таких положень:
   – запровадження загальнодержавного податку в розмірі 15 % на операції з нерезидентами, юрисдикцією яких є офшорні зони;
   – розширення та деталізація переліку витрат, що не враховуються під час визначення оподатковуваного прибутку суб'єктів господарювання;
   – розкриття суті поняття контрольованої іноземної корпорації (КІК) у контексті вітчизняного податкового законодавства, окреслення видів податків, які мають сплачувати КІК, забезпечення прозорості їхньої діяльності шляхом щорічного оприлюднення активів та фінансових результатів. Зокрема, КІК варто вважати компанію, корпоративними правами якої резиденти України володіють прямо, опосередковано або конструктивно, а їхня частка в активах становить не менше 10 %. Необхідно забезпечити щорічне оприлюднення інформації щодо активів і фінансових результатів КІК, частки фізичних та юридичних осіб – резидентів у КІК, дивідендів, сплачених резидентами, і прибутків КІК, що були включені до складу доходів резидентів.

Розв'язати зазначені проблеми можна лише за умови комплексного реформування країни, що насамперед передбачає подальшу оптимізацію нормативно-правової бази у галузі боротьби з легалізацією тіньових доходів та подолання корупції й проведення люстрації.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 17

1. Стратегія інтеграції України у глобальний простір і ЄС потребує підвищення ефективності міжнародної співпраці та дієвості національної системи боротьби з легалізацією (відмиванням) незаконних доходів і фінансуванням тероризму, зокрема вдосконалення відносин із міжнародними платіжними системами, створення єдиної інформаційної бази щодо операцій з відмивання грошей та їхніх суб'єктів, запровадження уніфікованих стандартів обліку цих операцій тощо. Результативність також буде забезпечена шляхом посилення співробітництва з провідними міжнародними організаціями (ФАТФ, Егмонтська група, Комітет MONEYVAL, Євразійська група щодо боротьби з легалізацією (відмиванням) злочинних доходів та фінансуванням тероризму) й підрозділами фінансової розвідки розвинутих країн.

2. Забезпечення фінансової безпеки держави та протидія відмиванню доходів, отриманих незаконним шляхом, стануть можливі завдяки вдосконаленню чинного законодавства, а також подоланню корупції серед державних посадових осіб.

Висока результативність боротьби з легалізацією незаконних доходів істотно посилить контроль з боку держави та сприятиме створенню прозорого механізму оподаткування.

3. Запобігання відмиванню коштів акцентує увагу на причинах, що спонукають до злочинної діяльності. Останні поділяються на два види: девіантні й вимушені (неможливість легального заробітку). Заборони, обмеження й подібні адміністративні заходи дадуть лише тимчасовий ефект, оскільки будуть розроблені нові схеми обходу нормативно-законодавчої бази злочинними угрупованнями. Діяльність у цьому контексті має зосереджуватися на посиленні штрафних санкцій, зокрема запровадженні кримінальної відповідальності за ухилення від оподаткування у великих розмірах (1 720 500 грн) і в особливо великих розмірах (2 876 500 грн) (ст. 212, 212-1 Кримінального кодексу України).

4. Потребують удосконалення законодавчі положення, які регламентують функціонування офшорного бізнесу, зокрема щодо внесення до переліку офшорних зон Кіпру та ін. (розпорядження Кабінету Міністрів України "Про перелік офшорних зон" від 23.02.2011 № 143-р). Перелік слід оновити на підставі узгодження за такими критеріями: нульовий рівень оподаткування, обмежений доступ до податкової інформації, наявність особливих режимів або пільг для нерезидентів.

5. У контексті зміцнення стратегії деофшоризації слід ухвалити проект Закону України "Про повернення капіталів, що перебувають та зареєстровані в Республіці Кіпр, офшорних зонах та інших юрисдикціях, звільнених від подвійного оподаткування, або тих, що мають пільговий режим оподаткування" № 1248, зареєстрований у Верховній Раді України 11 січня 2013 р., прописавши процедуру амністії капіталу шляхом залучення коштів на модернізацію та відновлення об'єктів пріоритетних галузей економіки (особливо у зруйнованих східних районах) без витребування інформації про походження цих фінансових ресурсів.

6. Посилення законодавчих перешкод тіньовому виведенню капіталу залежить від ухвалення Закону України "Про внесення змін до Податкового Кодексу України" з такими нормами: запровадження загальнодержавного податку в розмірі 15 % на операції з нерезидентами, юрисдикцією яких є офшорні зони; розширення та деталізація переліку витрат, що не враховуються при визначенні оподатковуваного прибутку суб'єктів господарювання; тлумачення поняття контрольованої іноземної корпорації (КІК) у контексті вітчизняного податкового законодавства, окреслення видів податків, які мають сплачувати КІК, забезпечення прозорості їхньої діяльності шляхом щорічного оприлюднення активів і фінансових результатів. Зокрема, КІК варто вважати компанію, корпоративними правами якої прямо, опосередковано або конструктивно володіють резиденти України, а їхня частка в активах дорівнює не менше 10 %.

7. Запобігання відмиванню коштів через конвертаційні центри передбачає посилення боротьби з корупцією в органах нагляду та обмеження стимулів щодо використання послуг КЦ (зокрема зниження податкового навантаження).

8. Ліквідація схем мінімізації оподаткування, виведення ліквідних активів із компаній та грошових коштів за межі країни потребують вжиття таких заходів

щодо обмеження можливостей використання "технічних" акцій та зміцнення державного контролю за обігом векселів:

– запровадження єдиного державного реєстру виданих векселів та забезпечення доступу до нього державних органів, у тому числі Державної фіскальної служби, Національної комісії, що здійснює регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної служби фінансового моніторингу тощо;
– з'ясування правомірності та доцільності здійснення страховими компаніями операцій з купівлі-продажу векселів;
– розширення повноважень Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку щодо можливості зупинення обігу фіктивних цінних паперів і деривативів, скасування реєстрації їх випуску, перевірки достовірності даних, наданих емітентом під час реєстрації проспекту емісії, права проведення додаткової аудиторської перевірки та незалежного оцінювання майна, а також отримання додаткової рейтингової оцінки емітента при виникненні сумнівів у достовірності даних емітента, що стосуються реєстрації випуску та проспекту емісії цінних паперів.

9. Подолання відмивання доходів у бюджетній сфері та підвищення прозорості ведення бізнесу нерозривно пов'язані з кардинальним реформуванням судової, податкової, економічної й управлінської систем, забезпеченням надання прозорої інформації про тендери, торги та державні закупівлі, розширенням правового статусу акціонерів (особливо міноритарних) тощо.

10. Підвищення ефективності фінансового моніторингу страхової діяльності залежить від посилення ризик-орієнтованого підходу. Задля цього пропонуються наступні індикатори можливої участі суб'єктів господарювання у процесі легалізації доходів з використанням страхового сектору: отримання СК страхового платежу, нарахованого за безпідставно високими або низькими тарифами; проведення фіктивних операцій перестрахування в країнах резидента (легалізація коштів через страхові випадки, які нібито настали) і нерезидента, що дає змогу вивести кошти за кордон; навмисна трансформація у готівкову форму страхових платежів; наявність ознак фіктивності господарської діяльності економічного суб'єкта; значні суми готівки, використовувані в господарській діяльності; свідоме приведення господарської діяльності економічного суб'єкта до неплатоспроможності або банкрутства; заплутані умови угод між економічними суб'єктами та фізичними особами, про які немає інформаційної відомості. Застосування цих індикаторів сприятиме оперативному виявленню загроз щодо виведення та відмивання коштів в Україні через страховий ринок. Доцільно запровадити податок на внутрішнє перестрахування для страхових компаній, оскільки звільнення останніх від сплати податку (3 %) у 2013 р. стимулювало підприємства до використання цього інструменту з метою мінімізації оподаткування та переведення в готівку коштів сумнівного походження (збільшення обсягів внутрішнього перестрахування у 2013 р. на 478 % порівняно з 2012 р.).

11. З огляду на активізацію використання неприбуткових організацій (зокрема громадських, релігійних та благодійних) для відмивання коштів та фінансування тероризму, а також перманентне збільшення кількості останніх в Україні, слід інтен-

сифікувати зусилля щодо дотримання Рекомендації 8 ФАТФ (заходи із протидії незаконному використанню неприбуткових організацій з метою експлуатації останніх як каналів для фінансування тероризму, а також уникнення заморожування активів, приховування незаконного переведення коштів терористичними організаціями, що позиціонують себе як законні юридичні особи).

12. Унеможливлення використання туристичних компаній як інструменту відмивання коштів потребує суворого і постійного контролю іноземних контрагентів щодо справжності укладених договорів між компаніями-партнерами.

13. Попередження використання золота з метою легалізації доходів детерміновано доцільністю внесення змін до Положення про здійснення операцій з банківськими металами, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 06.08.2003 № 325, і зобов'язання клієнтів підтверджувати джерела походження банківських металів при внесенні їх на депозит (документальне свідчення операції купівлі-продажу металу) із зазначенням джерела походження коштів при купівлі банківського металу чи поповненні поточного металевого рахунку в гривні.

14. Одним із ключових заходів у боротьбі з відмиванням коштів через системи віртуальних валют є створення повноцінного й прозорого правого поля. Зважаючи на це, необхідно внести зміни до Закону України "Про платіжні системи та переказ коштів в Україні" від 05.04.2001 № 2346-III, зокрема в п. 1.13 зазначити, що емітентом електронних платіжних засобів може бути не лише банк, а й небанківська кредитна організація, яка має право на здійснення переказів грошових коштів без відкриття банківських рахунків і пов'язаних із ними інших банківських операцій. Слід запровадити ліцензування та фінансовий нагляд за центрами, що здійснюють обмін електронних грошей на готівку. Ці заходи стануть першим кроком на шляху законодавчого впорядкування й регулювання обігу електронних коштів та забезпечення прозорості функціонування ринку віртуальних валют.

15. Криптовалюти як інструмент відмивання коштів мають низьку ефективність з огляду на проблеми з анонімністю (особливо в разі використання великих сум коштів), надвисоку волатильність обмінних курсів, невелику місткість ринку, вбудовані в алгоритми систем ліміти на емісію, і можуть застосовуватися при відмиванні невеликих сум.

16. Стратегія подальшого розвитку України неодмінно має враховувати перспективні тенденції, що стосуватимуться сфери безпеки:

– подальше зрощування за допомогою інформаційних технологій національної та зарубіжної злочинності в транснаціональні злочинні синдикати;
– потрапляння до сфери інтересів злочинності нової "цифрової" економіки, внаслідок чого збільшиться число протиправних дій із використанням інформаційних технологій і проти об'єктів інформаційної інфраструктури;
– набуття екстремістськими діями характеру кібертерористичних унаслідок злиття злочинних хакерських угруповань з терористичними організаціями.

17. Боротьба з кіберзлочинністю актуалізує необхідність координації дій державного і приватного секторів у міжнародному форматі на засадах об'єднання фінансових, технічних, комунікаційних і організаційних ресурсів, використання лі-

цензійного програмного забезпечення, новітніх систем мережевого захисту фінансових установ та організацій, проведення роз'яснювальної роботи серед клієнтів щодо збереження конфіденційності інформації та індивідуальних даних, обмеження анонімності користувачів у мережі Інтернет, соціальних мережах та під час проведення он-лайн банкінгових операцій, створення міжнародних підрозділів та структур у боротьбі з кіберзлочинами з наданням права передачі даних про рух інформації, екстрадицію, допомогу, а також міжнародних чи транскордонних комунікаційних мереж для відстеження в реальному часі й передавання інформації про кіберзлочини.

18. Запобігання відмиванню незаконно отриманих доходів за допомогою несанкціонованого втручання в телекомунікаційні системи потребує вжиття таких заходів: зменшення кількості авторизаційних лімітів, розширення використання чипових карт, застосування сучасних систем мережевого захисту банківських систем, у тому числі додаткового підтвердження платежів через одноразові паролі та коди. Можливе використання пристроїв, що відображають інформацію, пов'язану з платіжними дорученнями та спрацьовують лише після внесення цифрового підпису власника. Небезпеку становить одночасне використання браузера для ігор чи спілкування в соціальних мережах та проведення банківських операцій онлайн. Необхідно створити єдину систему обміну інформацією про кіберзлочини та відмивання грошей у банківській системі України.

19. У зв'язку із законодавчою невизначеністю термінів "кіберзлочин", "кіберзлочинність", "кібератака" та наявністю лише узагальненого трактування цього типу злочинів як шахрайства, вчиненого шляхом незаконних операцій із використанням електронно-обчислювальної техніки (ст. 190 Кримінального кодексу України), постає необхідність конкретизації та доповнення термінології вітчизняної нормативно-правової бази, що стосується кіберзлочинності.

20. Мінімізація відмивання коштів через толінг потребує вдосконалення звітності щодо руху давальницької сировини як по території України, так і за кордон, а також її використання у країні з посиленням відповідальності за викривлення відповідних даних.

21. З метою підвищення ефективності протидії наркобізнесу потрібно:

– активізувати боротьбу з корупцією в межах спеціальних органів;
– здійснювати матеріально-технічне й кадрове забезпечення спецпідрозділів, які протидіють наркобізнесу;
– розширити участь представників вітчизняних правоохоронних структур у міжнародних операціях щодо попередження продажу наркотиків (зокрема у контексті Стратегії та Плану заходів ЄС по боротьбі з наркоманією долучитися до міжнародної координації методів протидії наркоманії та наркобізнесу);
– створити ефективну систему протидії витоку в незаконний обіг наркотиків з об'єктів підприємницької діяльності, яким надано ліцензію на таку діяльність;
– розробити концепцію державної політики протидії поширенню наркоманії та наркозлочинності.

22. Наслідками нелегальної міграції є погіршення криміногенної ситуації через наплив кримінальних елементів та їхніх угруповань, перенаселення орендованих приміщень і підвищення соціальної напруженості, порушення правопорядку, збільшення витрат державного бюджету на утримання мігрантів, їх медичне обстеження й лікування (зокрема в Україні витрати на одного мігранта дорівнюють 800 дол. США). Тому у сфері міграційної політики варто посилити кримінальну відповідальність за сприяння нелегальній міграції – передбачити у ст. 332 Кримінального кодексу України суворіше покарання – у вигляді підвищення терміну позбавлення волі – від п'яти років.

23. Боротьба з легалізацією грального бізнесу шляхом заборони довела свою неефективність. Натомість можливе узаконення грального бізнесу з розробленням бази його прозорого й ефективного законодавчого регулювання. Зокрема, варто створити спеціальні ігрові зони з ліцензуванням діяльності, причому для надання послуг фінансового характеру (кредитів, сейфів, продаж чеків, переказ коштів тощо) слід передбачити отримання окремої ліцензії. При цьому мають бути законодавчо прописані вимоги до капіталу, резервів, ліквідності. Регулювання діяльності гральних закладів та нагляд за ними потрібно закріпити за відповідним органом фінансового контролю (Нацкомфінпослуг).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Актуальні методи і способи легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму / Державна служба фінансового моніторингу України. – 2012. – 68 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nssmc.gov.ua/user_files/content/792/1361363780.pdf.
2. Благоприятность условий ведения бизнеса. Украина / Doing Business [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://russian.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine/#dealing-with-construction-permits.
3. Брифінг Голови Служби безпеки України В. О. Наливайченка // Український кризовий медіа-центр. – 2014. – 23 трав. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uacrisis.org/ua/schedule-may-23-2014.
4. Всемирный доклад о наркотиках: стабильность в использовании традиционных препаратов, тревожный рост новых психоактивных веществ // UNODC. – Июнь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.unodc.org/unodc/ru/frontpage/2013/June/2013-world-drug-report-stability-in-use-of-traditional-drugs-alarming-rise-in-new-psychoactive-substances.html.
5. Всемирный доклад о торговле людьми 2012 : резюме / UNODC [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/Executive_Summary_Russian.pdf.
6. *Галицька О.* Електронні гроші: чому українцям більше не знадобляться гаманці / О. Галицька // kontrakty.ua. – 2013. – 4 берез. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kontrakty.ua/article/59140.
7. Держфінмоніторинг інформує // Державна служба фінансового моніторингу України. – 2014. – 9 квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/news.php?news_id=2546&lang=uk.

8. Доходы мирового наркобизнеса // РИА Новости. – 2013. – 26 июня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ria.ru/beznarko_help/20130626/828973392.html.
9. Загальна інформація щодо страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою // Аграрний Союз України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.auu.org.ua/analiticnij-centr/strahuvanna.
10. Загальні показники розвитку ринку платіжних карток в Україні / Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=79219.
11. Звіт про базове відстеження результативності Порядку та умов ведення персоніфікованого (індивідуального) обліку договорів страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою, затверджених розпорядженням Нацкомфінпослуг від 11.12.2012 № 2677, зареєстрованих у Міністерстві юстиції України 27.12.2012 за № 2206/22518 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: nfp.gov.ua/files/docs/zvity_regulyat/bazove_2677.rtf.
12. *Зыкова Т.* Под видом оплаты туруслуг за рубеж в 2012 году выведено 19 млрд рублей / Т. Зыкова // Российская газета. – 2013. – 22 фев. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rg.ru/2013/02/21/turi-site-anons.html.
13. Иной путь: невидимая революция в третьем мире : исслед. нелегал. экономики в Перу / пер. с англ. Б. Пинскер ; авт. введ. М. В. Льоса. – М. : Catallaxy, 1995. – 320 с.
14. Исторические курсы валют / OANDA [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oanda.com/lang/ru/currency/historical-rates.
15. Інтерв'ю Голови Національного банку Степана Кубіва "Репортеру" // Національний банк України. – 2014. – 3 квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=76287.
16. Международные списки оффшорных зон, а также высоко-рисковых и "не сотрудничающих" юрисдикций / Gestion. Справочник по оффшорам. – 2014. – 31 марта [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gestion-law.com/manual/29/459.
17. Обіг електронних грошей в Україні перевищив мільярд гривень // Асоціація консалтингових фірм. – 2013. – 28 січ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://acf.ua/news/obig-elektronnix-groshej-v-ukra%D1%97ni-perevishhiv-milyard-griven.
18. Огляд цифрових криптовалют // Гроші в Кредит [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://groshi-v-kredit.org.ua/ohlyad-tsyfrovyh-kriptovalyut.html.
19. Офіційний сайт Вісника Державної фіскальної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.visnuk.com.ua.
20. Офіційний сайт Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nfp.gov.ua.
21. Офіційний сайт Незалежної асоціації банків України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nabu.com.ua/ukr/press_centr/releases.
22. Офіційний сайт Служби безпеки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/category?cat_id=39574.
23. Підсумки діяльності страхових компаній за 2013 рік / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nfp.gov.ua/files/OgliadRinkiv/SK/sk_%202013.pdf.
24. Показники Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України (ЄДРПОУ) / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrstat.gov.ua/edrpoy/ukr/EDRPU_2014/zmist_EDRPU.htm.

25. Положення про здійснення банками фінансового моніторингу : затв. постановою Правління Національного банку України від 31.01.2011 № 22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0381-03.
26. Положення про здійснення банками фінансового моніторингу : затв. постановою Правління Національного банку України від 14.05.2003 № 189.
27. Положення про порядок реєстрації та ліцензування банків, відкриття відокремлених підрозділів : затв. постановою Правління Національного банку України від 08.09.2011 № 306.
28. Порядок проведення перевірок дотримання вимог законодавства про цінні папери щодо професійної діяльності на фондовому ринку та діяльності саморегулівних організацій професійних учасників фондового ринку : затв. рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 12.02.2013 № 161.
29. Постанова Вищого господарського суду України від 15.03.2010 № 54-21/31 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://vgsu.arbitr.gov.ua/docs/28_2722765.html.
30. Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Національного банку України з питань регулювання випуску та обігу електронних грошей : постанова Правління Національного банку України від 04.11.2010 № 481 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1336-10.
31. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо врегулювання окремих питань оподаткування : закон України від 02.10.2012 № 5412-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5412-17/ed20140501/paran3#n3.
32. Про встановлення граничної суми розрахунків готівкою : постанова Правління Національного банку України від 06.06.2013 № 210 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1109-13.
33. Про операції з давальницькою сировиною у зовнішньоекономічних відносинах : закон України від 15.09.1995 № 327/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/327/95-%D0%B2%D1%80.
34. Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою : закон України від 09.02.2012 № 4391-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4391-17.
35. Про перелік офшорних зон : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.02.2011 № 143-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/143-2011-%D1%80.
36. СБУ відкрила кримінальне провадження стосовно російського банку за фактом фінансування тероризму // Служба безпеки України. – 2014. – 15 квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=124265.
37. СБУ заблокувала банківські рахунки для збору коштів на тероризм // Служба безпеки України. – 2014. – 4 черв. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=126835.
38. СБУ не допустила фінансування терористичної діяльності на Донеччині // Служба безпеки України. – 2014. – 8 трав. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=126562.
39. СБУ перекрила джерело фінансування тероризму // Служба безпеки України. – 2014. – 17 трав. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=125552.
40. *Серебрянський Д.* "Втеча" капіталу і тіньова міжнародна торгівля в Україні: зв'язок, макроекономічні ефекти /Д. Серебрянський, А. Вдовиченко// Вісник НБУ. – 2012. – № 11. – С. 26–33.

41. *Серебрянський Д. М.* Незаконна міграція фінансових потоків: сутність, оцінка та ризики для України / Д. М. Серебрянський, Д. Я. Семир'янов, А. І. Зубрицький // Збірник наукових праць Національного університету Державної податкової служби України. – 2011. – № 2. – С. 268–285.

42. Середньомісячний обіг цього "конверту" – понад 200 млн грн, з яких понад 10 млн грн складали бюджетні кошти // Міністерство внутрішніх справ України. – 2014. – 10 черв. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1072499.

43. Співробітники Управління фінансових розслідувань Міндоходів знешкодили міжрегіональний конвертаційний центр // Державна фіскальна служба України. – 2014. – 25 квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minrd.gov.ua/media-tsentr/novini/144532.html.

44. Статистика зовнішнього сектору / Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=44502&cat_d=44446.

45. Структура кіберзлочинності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://cybercop.in.ua/index.php/naukovi-statti/80-naukovi-statti/202-struktura-kiberzlochinnosti.

46. Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації : монографія / З. Варналій, А. Гончарук, Я. Жаліло та ін. ; за заг. ред. З. Варналія. – Розд. 6: Рух тіньових і паралегальних капіталів у міжнародних капіталопотоках. – К. : НІСД, 2006. – 576 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.niss.gov.ua/book/tyn_ekon/06.htm.

47. У Києві оперативники Міндоходів викрили міжрегіональний «конвертаційний центр» з оборотом у понад 200 мільйонів гривень // Державна фіскальна служба України. – 2014. – 30 квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minrd.gov.ua/media-tsentr/novini/145247.html.

48. Узгодження правил систем електронних грошей / Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=66296&cat_id=66292.

49. Україна. Показники світового розвитку / The World Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://data.worldbank.org/country/ukraine/ukrainian.

50. Хавала (Hawala). Отмывание денег в исламских странах // ICG TAXC Limited [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.taxc.com.ua/hawala.html.

51. Через зловживання владою екс-міністром О. Клименком Держбюджету України завдано понад 6 млрд грн збитків // Генеральна прокуратура України. – 2014. – 30 квіт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=137884.

52. Шлях грошей: біткойн-транзакції і анонімність // Криптовалюта. – 2013. – 18 груд. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://crypto-coin.pp.ua/shlyah-hroshej-bitkojn-tranzaktsiji-i-anonimnist.

53. *Шотт П. А.* Справочное руководство по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма и дополнение в отношении специальной рекомендации IX / П. А. Шотт. – 2-е изд. – Вашингтон : Всемирный банк, 2005. – 324 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/INTAML/Resources/2454_WB_Russian.pdf.

54. A Brand New "Work & Travel" Scheme: Money-Laundering of 6 Million Dollars and MDL 15 Million Damage to the State // National Anticorruption Center of Republic of Moldova. – 2014. – 6 March [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cna.md/en/evenimente/brand-new-work-travel-scheme-money-laundering-6-million-dollars-and-mdl-15-million-damage.

55. *Ablon L.* Markets for Cybercrime Tools and Stolen Data: Hackers' Bazaar / L. Ablon, M. C. Libicki, A. A. Golay. – RAND Corporation, 2014. – 65 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR600/RR610/RAND_RR610.pdf.

56. Annual Report 2012-2013 / FATF, OECD. – Paris, 2013. – 44 p.

57. Bahamas // *i* Incorporate [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://i-incorporate.com/Bahamas.html.

58. *Barboza D.* Glaxo Used Travel Firms for Bribery, China Says / D. Barboza // The New York Times. – 2013. – 15 July [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nytimes.com/2013/07/16/business/global/glaxo-used-travel-firms-in-bribery-china-says.html?_r=1&.

59. Bitcoin Prices and Charts / Quandl [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.quandl.com/c/markets/bitcoin-data.

60. Capital for the Future: Saving and Investment in an Interdependent World / The World Bank. – Washington D.C. : IBRD, 2013. – xv, 149 p. – (Global Development Horizons) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/EXTDECPROSPECTS/Resources/476882-1368197310537/CapitalForTheFuture.pdf.

61. China Financial Stability Report 2014 / Financial stability analysis group of Peaople's Bank of China [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pbc.gov.cn/image_public/UserFiles/english/upload/File/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E9%87%91%E8%9E%8D%E7%A8%B3%E5%AE%9A%E6%8A%A5%E5%91%8A2014%E8%8B%B1%E6%96%87%E7%89%88.pdf.

62. Combating the Abuse of Non-Profit Organisations (Recommendation 8): Limited update to reflect the revised FATF recommendations and the need to protect NPO's legitimate activities / FATF, OECD. – Paris, 2013. – 15 p.

63. Cryptocurrency and the law [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coinwrite.org/articles/coins/cryptocurrency-and-the-law.

64. Dark Wallet [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://darkwallet.unsystem.net.

65. Financial Secrecy Index 2013: Methodology // Tax Justice Network. – 2013. – 11 Oct. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.financialsecrecyindex.com/PDF/FSI-Methodology.pdf.

66. Frankfurt Main Finance [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.frankfurt-main-finance.com/en/financial-centre.

67. Global Wealth 2013: Maintaining Momentum in a Complex World. – Boston, MA : BCG, 2013. – 28 p.

68. Gold Price in a Range of Currencies Since December 1978 // World Gold Council [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.gold.org/research/gold-price-range-currencies-december-1978-xlsx-version.

69. How Much Money is Laundered Per Year? // FATF [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fatf-gafi.org/pages/faq/moneylaundering.

70. *Kar D.* Illicit Financial Flows from Developing Countries Over the Decade Ending 2009 / D. Kar, S. Freitas // Global Financial Integrity. – 2011. – Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/IFFDec2011/illicit_financial_flows_from_developing_countries_over_the_decade_ending_2009.pdf.

71. *Kar D.* Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002–2011 : Executive Summary / D. Kar, B. LeBlanc // Global Financial Integrity. – 2013. – Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://iff.gfintegrity.org/iff2013/Illicit_Financial_Flows_from_Developing_Countries_2002-2011-ExecutiveSummary.pdf.

72. *Mangu-Ward K.* Are Bitcoins Making Money Laundering Easier? / K. Mangu-Ward // Slate. – 2014. – 5 Feb. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.slate.com/articles/technology/future_tense/2014/02/bitcoin_money_laundering_allegations_cash_is_still_king.html.

73. Maps and Tables / World Drug Report 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.unodc.org/wdr/en/maps-and-graphs.html.

74. Offshore and onshore solutions for international business trading and investments / Worldwide Incorporation Services [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.wis-international.com.

75. Overview of Current Cyber Attacks. Top 15 of Source Countries // Cyber initiative starting page [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sicherheitstacho.eu/?lang=en.

76. *Pleskachevskiy V.* The underground economy: a threat to democracy, development and the rule of law : Report / V. Pleskachevskiy // Parliamentary Assembly. – 2011. – Doc. 12700. – 5 Sept. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://assembly.coe.int/ASP/Doc/DocListingDetails_E.asp?DocID=13532.

77. *Ramseyer J. M.* Can the Treasury Exempt its Own Companies from Tax? The $45 Billion GM NOL Carryforward / J. M. Ramseyer, E. B. Rasmussen // The Harvard John M. Olin Discussion Paper Series. – 2011. – № 690. – 23 p.

78. *Schneider F.* New Estimates for the Shadow Economies all over the World / F. Schneider, A. Buehn, C. Montenegro // International Economic Journal. – 2010. – Vol. 24, iss. 4. – P. 443–461.

79. *Schneider F.* Size and Development of the Shadow Economy of 31 European Countries from 2003 to 2013: A Further Decline / F. Schneider // Unpublished manuscript. – 2013. – 7 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2013/ShadEc Europe31_Jan2013.pdf.

80. *Schneider F.* The Shadow Economy and Work in the Shadow: What Do We (Not) Know? / F. Schneider // IZA Discussion Paper. – 2012. – № 6423. – 73 p.

81. Shining Light into Dark Places // Financial Secrecy Index [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.financialsecrecyindex.com/introduction/introduction.

82. *Stewart H.* £13tn hoard hidden from taxman by global elite / H. Stewart // The Guardian. – 2012. – 21 July [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.theguardian.com/business/2012/jul/21/global-elite-tax-offshore-economy.

83. Stop the Money Laundering Rhetoric [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://cryptocurve.wordpress.com.

84. Tax Haven Cayman // TaxHavens.biz [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.taxhavens.biz/caribbean_tax_havens/tax_haven_cayman.

85. The Economic Impact of Cybercrime and Cyber Espionage : Report / Center for Strategic and International Studies. – 2013. – July [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://csis.org/files/publication/60396rpt_cybercrime-cost_0713_ph4_0.pdf.

86. World Drug Report 2014 / United Nations Office on Drugs and Crime. – N. Y., 2014. – 127 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.unodc.org/documents/wdr2014/World_Drug_Report_2014_web.pdf.

РОЗДІЛ

18 ПОСИЛЕННЯ СИСТЕМИ ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ, В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

18.1. ПЕРВИННИЙ ФІНАНСОВИЙ МОНІТОРИНГ ЯК ВАЖЛИВА УМОВА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ, ТА ФІНАНСУВАННЮ ТЕРОРИЗМУ

У сучасних економічних і політичних умовах надзвичайно актуальними є питання протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму, адже поширення такої злочинності становить загрозу суспільству, безпеці країни загалом і ще більше дестабілізує й без того непросту політичну ситуацію в Україні.

Одним зі шляхів посилення протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму є вдосконалення вітчизняного законодавства згідно з міжнародними стандартами та забезпечення його дотримання суб'єктами первинного фінансового моніторингу (СПФМ).

Першим кроком на шляху вдосконалення антилегалізаційного законодавства має бути узгодження Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму" від 28.11.2002 № 249-IV (далі – Закон № 249-IV)[1] із вимогами нових Рекомендацій FATF[2], за якими експерти оцінюватимуть відповідність країни зазначеним рекомендаціям. На пленарному засіданні FATF у Парижі 22–27 червня 2014 р. Україна пройшла у

[1] Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : закон України від 28.11.2002 № 249-IV (у ред. від 04.07.2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/249-15.

[2] FATF (Financial Action Task Force) – Група з розроблення фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму; Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення: рекомендації FATF : затв. Пленарним засіданням FATF 16 лютого 2012 року / неофіц. пер. ; Державна служба фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2012/22.03.2012/1.pdf.

спрощеному режимі 4-й раунд такого оцінювання[1]. Було прийнято додаткові підходи щодо з'ясування технічної відповідності Рекомендаціям FATF чинної в країні системи фінансового моніторингу та визначення її ефективності в контексті відповідності правової й інституційної систем країни конкретним вимогам Рекомендацій.

Наразі прийнято Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 № 1702-VII (далі – Закон №1702-VII)2. Цим законом передбачено комплексне вдосконалення національного законодавства у сфері фінансового моніторингу та його доповнення новими положеннями й нормами, які стосуються, зокрема, віднесення до складу СПФМ юридичних осіб, які надають послуги з бухгалтерського обліку, проте введений він у дію буде лише з кінця лютого 2015 р. Крім того, на порядку денному – питання внесення відповідних змін до Методики проведення національної оцінки ризиків легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму, схваленої Радою з питань дослідження методів та тенденцій у відмиванні доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванні тероризму (протокол засідання від 23.12.2011 № 4). Саме тому питання вдосконалення згаданої Методики за результатами опрацювання Рекомендацій FATF щодо оцінювання ризиків відмивання коштів та фінансування тероризму на національному рівні й вивчення міжнародного досвіду внесено до Плану заходів на 2014 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму[3].

Наступною умовою посилення національної системи боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму, є забезпечення дотримання законодавства в цій сфері СПФМ. Законом № 249-IV до переліку СПФМ віднесені аудитори, аудиторські фірми та фізичні особи – підприємці, що надають послуги з бухгалтерського обліку, державне регулювання і нагляд за котрими здійснює Міністерство фінансів України (далі – Мінфін) як суб'єкт державного фінансового моніторингу.

Відповідно до Закону № 249-IV на СПФМ покладено обов'язок вживати всіх необхідних заходів для попередження операцій з відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму шляхом встановлення правил, розроблення програми та призначення працівника, відповідального за проведення фінансового моніторингу. Винятком є фізичні особи – підприємці, які надають

[1] У 2016 р. заплановане проведення 5-го раунду оцінки відповідності вітчизняної системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму Рекомендаціям FATF за повною процедурою.

[2] Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : закон України від 14.10.2014 № 1702-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1702-18.

[3] План заходів на 2014 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : затв. постановою Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 25.12.2013 № 971 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/971-2013-п.

послуги з бухгалтерського обліку, та аудитори, що здійснюють професійну діяльність одноособово, без утворення юридичної особи. Заходи з фінансового моніторингу ці особи здійснюють самостійно. Таким чином, положення п. 1 ст. 6 Закону № 249-IV поширюється лише на аудиторські фірми, котрі під час виконання обов'язків СПФМ повинні сформувати систему внутрішнього фінансового моніторингу та передбачити в її складі заходи з оцінювання ризиків фінансових операцій клієнта, що проводяться за допомогою СПФМ.

Зазначені в законі положення щодо побудови системи внутрішнього фінансового моніторингу мають виконуватися в розрізі компонентів системи внутрішнього контролю (СВК), що функціонує в аудиторській фірмі. Компоненти СВК визначаються залежно від її цілей: виконання обов'язкових вимог законодавства чи завдань, поставлених вищим керівництвом, менеджментом або власниками фірми. Компоненти СВК у контексті виконання аудиторською фірмою обов'язків СПФМ мають формуватися відповідно до вимог Закону № 249-IV. Тому при формуванні системи внутрішнього фінансового моніторингу в аудиторській фірмі в розрізі елементів СВК необхідно враховувати норми цього закону.

Мінфін як суб'єкт державного фінансового моніторингу зобов'язаний, згідно з пп. 3 п. 2 ст. 14 Закону № 249-IV, здійснювати регулювання й нагляд стосовно СПФМ із урахуванням політики, процедур і систем контролю, а також оцінки ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму з метою встановлення відповідності заходів внутрішнього фінансового моніторингу, що вживаються СПФМ, та зменшення ризиків під час діяльності таких суб'єктів у цій сфері. У контексті надання СПФМ методологічної, методичної та іншої допомоги Мінфін має визначити основні концептуальні засади побудови та функціонування СВК у окремому суб'єкті, які надалі стануть головним документом для розроблення правил внутрішнього контролю з метою протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Для цього доречно застосувати саме модель, наведену в доповіді COSO ERM "Управління ризиками організації – інтегрований підхід" (Enterprise Risk Management – Integrated Framework), оскільки вона дає змогу управляти ризиками при побудові СВК в організації, у тому числі для потреб внутрішнього фінансового моніторингу.

Доповідь COSO ERM має рекомендаційний характер та не вимагає застосування компонентів СВК у незмінній формі, адже дуже важливим моментом є їх адаптація до вітчизняної законодавчої бази й внутрішнього середовища аудиторської фірми.

Отже, з огляду на норми законодавства України та передовий світовий досвід, формування аудиторською фірмою системи внутрішнього фінансового моніторингу має здійснюватися в розрізі таких компонентів СВК: організація (структура, функції та повноваження), документація (документування процесів); відстеження ("доріжка" або "слід", завдяки яким можна оперативно відстежити ланцюжок проведення окремої операції – від фактичного її здійснення до відображення в первинних документах і бухгалтерському обліку та навпаки); трирівневе оцінювання (внутрішня перевірка на рівні працівника, відповідального за проведення фінансового моніторингу в аудиторській фірмі, та її керівника; зовнішня перевірка з боку

Мінфіну як органу нагляду за аудиторами й аудиторськими фірмами у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, та Аудиторської палати України (АПУ) як органу нагляду за суб'єктами аудиторської діяльності).

Виокремлення цих чотирьох компонентів пояснюється законодавчими нормами, котрі вимагають від СПФМ:

– формування політики й процедур, що відповідає компоненту "організація";
– оцінювання ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму – відповідає компоненту "відстеження";
– формування системи контролю – компонент "трирівнева оцінка";
– документального фіксування кожного з трьох перелічених компонентів СВК – компонент "документація" (рис. 18.1).

Рис. 18.1. **Система внутрішнього фінансового моніторингу в аудиторській фірмі у розрізі компонентів системи внутрішнього контролю**

Складено авторами.

Організація як перший компонент СВК має передбачати формалізацію процесу протидії та запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму в аудиторській фірмі й призначення працівника, відповідального за проведення фінансового моніторингу у фірмі, або створення відповідного підрозділу. Так, згідно зі ст. 6 Закону № 249-IV, СПФМ повинен встановити *правила* та *програму проведення фінансового моніторингу*, що відповідає такій складовій організації, як формалізація внутрішнього фінансового моніторингу.

Правила проведення фінансового моніторингу мають відображати внутрішню систему фінансового моніторингу аудиторської фірми як СПФМ, визначати порядок та умови здійснення відповідних заходів.

Програма проведення фінансового моніторингу має стати для аудиторської фірми як СПФМ планом організаційних заходів із метою реалізації фінансового моніторингу з урахуванням напрямів діяльності фірми та її відокремлених підрозділів, а також планом перевірок виконання зазначених заходів.

Окрім формалізації процесу здійснення внутрішнього фінансового моніторингу складовою організації є призначення працівника, відповідального за проведення фінансового моніторингу в аудиторській фірмі (п. 1 ст. 6 Закону № 249-IV). Тому нормативним документом у межах формалізації має бути *Посадова інструкція працівника, відповідального за здійснення фінансового моніторингу*.

Документація (документування процесів) повинна передбачати оформлення всіх операцій, у котрих беруть участь працівники аудиторської фірми, у вигляді офіційних документів та збирання працівником фірми, відповідальним за проведення фінансового моніторингу, доказів. Доказами вважається будь-яка інформація, що може бути використана відповідальним працівником із метою підтвердження проведення аудиторською фірмою внутрішнього фінансового моніторингу згідно з вимогами чинного антилегалізаційного законодавства (передусім Закону № 249-IV) під час звітування перед керівником аудиторської фірми та/або суб'єктом державного фінансового моніторингу (Мінфіном) чи надання відповіді на запит правоохоронним органам. Така інформація має бути достовірною.

Відповідно до ст. 6 Закону № 249-IV зберігати документи стосовно ідентифікації осіб, які провели фінансову операцію, що підлягає фінансовому моніторингу, а також усі документи, котрі стосуються ділових відносин із клієнтом, треба протягом щонайменше п'яти років після завершення ділових відносин, а всі необхідні дані про операцію – п'яти років після її закінчення.

Відстеження пов'язане з можливістю відновлення ланцюжка проведення фінансової операції, що підлягає внутрішньому фінансовому моніторингу (від моменту її підготовки та здійснення до безпосереднього відображення на рахунках бухгалтерського обліку) після закінчення певного періоду часу. У процесі відстеження організації функціонування системи внутрішнього фінансового моніторингу аудиторської фірми особливу увагу слід приділяти розкриттю й актуальності:

– загальних питань (організаційна структура, відповідальні особи тощо);
– нормативних документів (наявність, своєчасність оновлення та ін.);
– відповідності практиці (організаційній структурі, видам і кількості завдань тощо).

Під час відстеження краще відбирати декілька з перелічених завдань навмання та проводити їх глибокий аналіз. При цьому завдання повинні бути такими, в котрих особа, що здійснює відстеження, не брала участі.

Метою відстеження має бути аналіз того, як на практиці застосовуються процедури внутрішнього фінансового моніторингу в розрізі всіх компонентів СВК аудиторської фірми. Оскільки впевненість за вибраним завданням уже була висловлена й думка перевіряючого оприлюднена, розгляд виконання завдання та його аналіз повинні бути проведені не для виявлення можливих помилок (це завдання нагляду під час виконання завдання та контролю його якості), а з метою підбиття підсумків на перспективу.

За результатами відстеження кожного з питань, що розглядаються, можна дійти одного з можливих висновків:

– документація відповідає чинним вимогам стандартів (положень) та практиці аудиторської фірми;
– документація відповідає чинним вимогам стандартів (положень) і практиці аудиторської фірми, але можна застосовувати додатково інші процедури й підходи;
– документація відповідає чинним вимогам стандартів (положень), але на практиці їх застосування потребує значних витрат;
– документація не відповідає чинним вимогам стандартів (положень) та/або практиці аудиторської фірми, внаслідок чого вони мають бути істотно доопрацьовані, та ін.

Компоненти СВК "документація" та "відстеження" прямо пропорційно залежні один від одного, адже побудова моделі проведення операції, що відбулася, можлива лише на підставі доказів, дібраних в аудиторській фірмі на постійній основі, у зв'язку з виконанням нею обов'язків СПФМ. Документація – надзвичайно важливий компонент СВК аудиторської фірми, адже дає змогу вчасно й без перешкод надавати на звернення Мінфіну та правоохоронних органів будь-яку інформацію про операції, що проводилися за участю аудиторів і підлягають внутрішньому фінансовому моніторингу.

Трирівнева оцінка є завершальним компонентом СВК та полягає в перевірці дотримання аудиторськими фірмами зовнішніх і внутрішніх нормативно-правових документів у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (рис. 18.2).

Внутрішні перевірки здійснюються відповідальним працівником у цій сфері, про що така особа подає звіт керівникові аудиторської фірми. На підставі цього звіту керівник проводить оцінювання діяльності аудиторської фірми у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Крім внутрішніх перевірок аудиторська фірма є підконтрольним об'єктом під час здійснення зовнішніх перевірок суб'єктом державного фінансового моніторингу – Мінфіном і перевірок зовнішнього контролю якості аудиторських послуг із боку АПУ.

Так, щодо зовнішніх перевірок Мінфіну п. 2 ст. 14 Закону № 249-IV передбачено їх проведення в плановому й позаплановому порядку під час здійснення нагляду за

Рис. 18.2. **Трирівнева оцінка виконання аудиторською фірмою обов'язків СПФМ**

Складено авторами.

діяльністю аудиторських фірм у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. З цією метою розроблено й затверджено Порядок проведення перевірок Міністерством фінансів України суб'єктів первинного фінансового моніторингу[1]. Згідно з ним планова перевірка суб'єкта та/або його відокремлених підрозділів здійснюється не частіше одного разу на рік на підставі наказу Міністерства.

Позапланова перевірка проводиться Мінфіном без повідомлення підконтрольного суб'єкта за наявності хоча б однієї з таких підстав:

– письмового повідомлення органів державної влади та/або місцевого самоврядування про ознаки порушення суб'єктом та/або його відокремленим підрозділом вимог законодавства у сфері запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;
– виявлення за результатами безвиїзної перевірки фактів порушення суб'єктом та/або його відокремленим підрозділом вимог законодавства у сфері запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;
– звернення фізичних і юридичних осіб про порушення суб'єктом та/або його відокремленим підрозділом вимог законодавства у сфері запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;

[1] Про затвердження Порядку проведення перевірок Міністерством фінансів України суб'єктів первинного фінансового моніторингу : наказ Міністерства фінансів України від 04.04.2011 № 463 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0489-11.

– судових рішень і вимог правоохоронних органів;
– безпосереднього виявлення Мінфіном чи Держфінмоніторингом ознак порушення суб'єктом та/або його відокремленим підрозділом вимог законодавства у сфері запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму під час його діяльності;
– виявлення Мінфіном нових документів (обставин), що не були (не могли бути) відомі під час проведення планової перевірки та які можуть вплинути на висновки за результатами планової перевірки.

Перевірка призначається на термін, необхідний для забезпечення своєчасного й у повному обсязі її проведення, але не більше ніж на 20 (планова) чи 10 (позапланова) робочих днів. За результатами перевірок аудиторській фірмі надається Акт перевірки дотримання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

АПУ, яка згідно зі ст. 10 Закону України "Про аудиторську діяльність" від 22.04.1993 № 3125-XII[1] здійснює сертифікацію (визначає кваліфікаційну придатність до заняття аудиторською діяльністю) аудиторів, повинна перевіряти аудиторські фірми на відповідність вимогам законодавства України щодо запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаним злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму. Проте в чинному законодавстві про аудиторську діяльність не передбачено обов'язкового зовнішнього контролю якості аудиторських послуг з боку АПУ із урахуванням питань дотримання суб'єктами аудиторської діяльності норм Закону № 249-IV.

Водночас, як показує досвід інших країн, Аудиторська палата та інші саморегульовані організації аудиторів, згідно із законодавством про аудиторську діяльність мають право встановлювати додаткові вимоги до своїх членів із метою забезпечення відповідальності останніх при веденні аудиторської діяльності та перевіряти дотримання вимог.

Належним чином побудована система внутрішнього фінансового моніторингу в аудиторській фірмі повинна включати оцінювання ризиків проведення клієнтом операцій, пов'язаних із легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму, яка здійснюється аудитором (відповідальним працівником чи працівником підрозділу з протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму) на підставі зібраної інформації та аудиторських доказів, за результатами котрої клієнту присвоюється відповідний ступінь ризику.

Ідентифікація ризиків проведення клієнтом операцій, пов'язаних із легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму, може здійснюватися відповідно до міжнародного стандарту аудиту – МСА 315 "Ідентифікація та оцінка ризиків суттєвих викривлень через розуміння

[1] Про аудиторську діяльність : закон України від 22.04.1993 № 3125-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3125-12.

суб'єкта господарювання і його середовища"[1]. Згідно з МСА 315 аудитор повинен приділяти особливу увагу значним ризикам, якими є ідентифікований і оцінений ризик суттєвого викривлення, що, за судженням аудитора, потребує спеціального розгляду аудитором. У разі встановлення такого ризику аудитор з метою протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму, має провести поглиблену ідентифікацію клієнта та перевірку його особи протягом певного періоду, включаючи його власників, а якщо це неможливо, відмовитися від здійснення фінансової операції.

Оцінювання ризиків аудиторською фірмою має проводитися за відповідними критеріями, наприклад за типом клієнта, географічним розташуванням країни його реєстрації або установи, через яку він здійснює передачу (отримання) активів, видом товарів і послуг. Такими критеріями є:

– належність клієнта до іноземних публічних діячів чи пов'язаних із ними осіб;
– реєстрація та перебування клієнта в країні, котра не дотримується та не виконує рекомендацій FATF, або використання клієнтом рахунків банку, зареєстрованого в такій країні;
– здійснення операції від імені третьої особи;
– неможливість належної ідентифікації клієнта;
– переказ коштів на анонімний (номерний) рахунок за кордон та надходження грошових коштів із такого рахунку;
– використання при проведенні операції рахунку, відкритого у фінансовій установі, віднесеній до переліку офшорних зон;
– термін діяльності клієнта, що не перевищує трьох місяців;
– здійснення фінансової операції з цінними паперами на пред'явника;
– проведення фінансових операцій за правочинами, форма розрахунків за котрими не визначена;
– виконання розрахунків за зовнішньоекономічними контрактами, що не передбачає фактичного постачання на митну територію України товарів, робіт, послуг;
– відмова клієнта від вигідніших умов співробітництва;
– відсутність видимого зв'язку між операцією та видом діяльності клієнта;
– заплутаний чи незвичний характер операції;
– проведення подібних операцій на однакову суму протягом незначного проміжку часу з одним контрагентом;
– наявність підозр аудитора (інтуїтивних чи фактичних) щодо причетності клієнта до легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму тощо.

Відповідно до ст. 6 Закону № 249-IV та п. 4.7 Положення про здійснення фінансового моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство фінансів України,

[1] Міжнародні стандарти контролю якості, аудиту, огляду, іншого надання впевненості та супутніх послуг : вид. 2010 р., Ч. 1 / пер. з англ. О. Л. Ольховікової, О. В. Селезньова, О. О. Зеніної та ін. – К. : Фенікс, 2010. – 842 с.

затвердженого наказом Мінфіну від 22.03.2011 № 392 (далі – Положення № 392)[1], на етапі встановлення ділових відносин аудиторська фірма (її філія) на підставі інформації стосовно ідентифікації клієнта та вивчення його фінансової діяльності здійснює його класифікацію з урахуванням критеріїв ризику, визначених Держфінмоніторингом і Мінфіном, та присвоює рівень ризику (низький, середній і високий (підвищений)). Отже, проведення аудиторською фірмою (її філією) класифікації клієнтів із урахуванням критеріїв ризику може відображатися в анкеті, котра є внутрішнім документом такого суб'єкта, або в іншому документі, що підтверджує ідентифікацію клієнта.

Надзвичайно важливе, з огляду на зарубіжний досвід, забезпечення в діяльності аудиторської фірми управління ризиками щодо легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму та розроблення критеріїв цих ризиків. Згідно оновленого Закону аудиторські фірми будуть зобов'язані проводити таке оцінювання, що підвищить ефективність виявлення ризиків протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на рівні СПФМ.

Таким чином, аудиторська фірма має приділити особливу увагу формуванню системи внутрішнього фінансового моніторингу. Адже наявність дієвого комплексу заходів із протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму на рівні СПФМ забезпечує надійне функціонування національної системи фінансового моніторингу.

18.2. ПРАВИЛА І ПРОГРАМА ПРОВЕДЕННЯ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ ТА ВИМОГИ ЩОДО ЇХ РОЗРОБЛЕННЯ СУБ'ЄКТАМИ ПЕРВИННОГО ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ, ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ Й НАГЛЯД ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ЯКИХ ЗДІЙСНЮЄ МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

Відповідно до положень оновленої редакції Закону № 249-IV з урахуванням вимог законодавства, нормативно-правових актів центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (Мінфін), та інших суб'єктів державного фінансового моніторингу СПФМ встановлює правила, розробляє програми проведення фінансового моніторингу та призначає працівника, відповідального за його проведення, крім СПФМ, які провадять діяльність одноособово, без утворення юридичної особи[2].

---

[1] Про затвердження Положення про здійснення фінансового моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство фінансів України : наказ Міністерства фінансів України від 22.03.2011 № 392 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0470-11.

[2] Для аудиторів і фізичних осіб – підприємців, котрі надають послуги з бухгалтерського обліку, Законом № 249-IV передбачено спрощений механізм здійснення фінансового моніторингу, згідно з яким ці СПФМ не встановлюють правила, не розробляють програми проведення фінансового моніторингу та не призначають відповідальних працівників за проведення фінансового моніторингу (ч. 1 ст. 6).

Для виконання цих вимог аудиторські фірми як спеціально визначені СПФМ повинні організувати належний внутрішній контроль із метою протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (рис. 18.3). Такий контроль має передбачати розроблення політики внутрішнього контролю, чіткого й зрозумілого набору детальних правил, процедур і заходів, котрі давали б змогу динамічно реагувати на зміни умов та управляти значущими ризиками відмивання коштів чи фінансування тероризму.

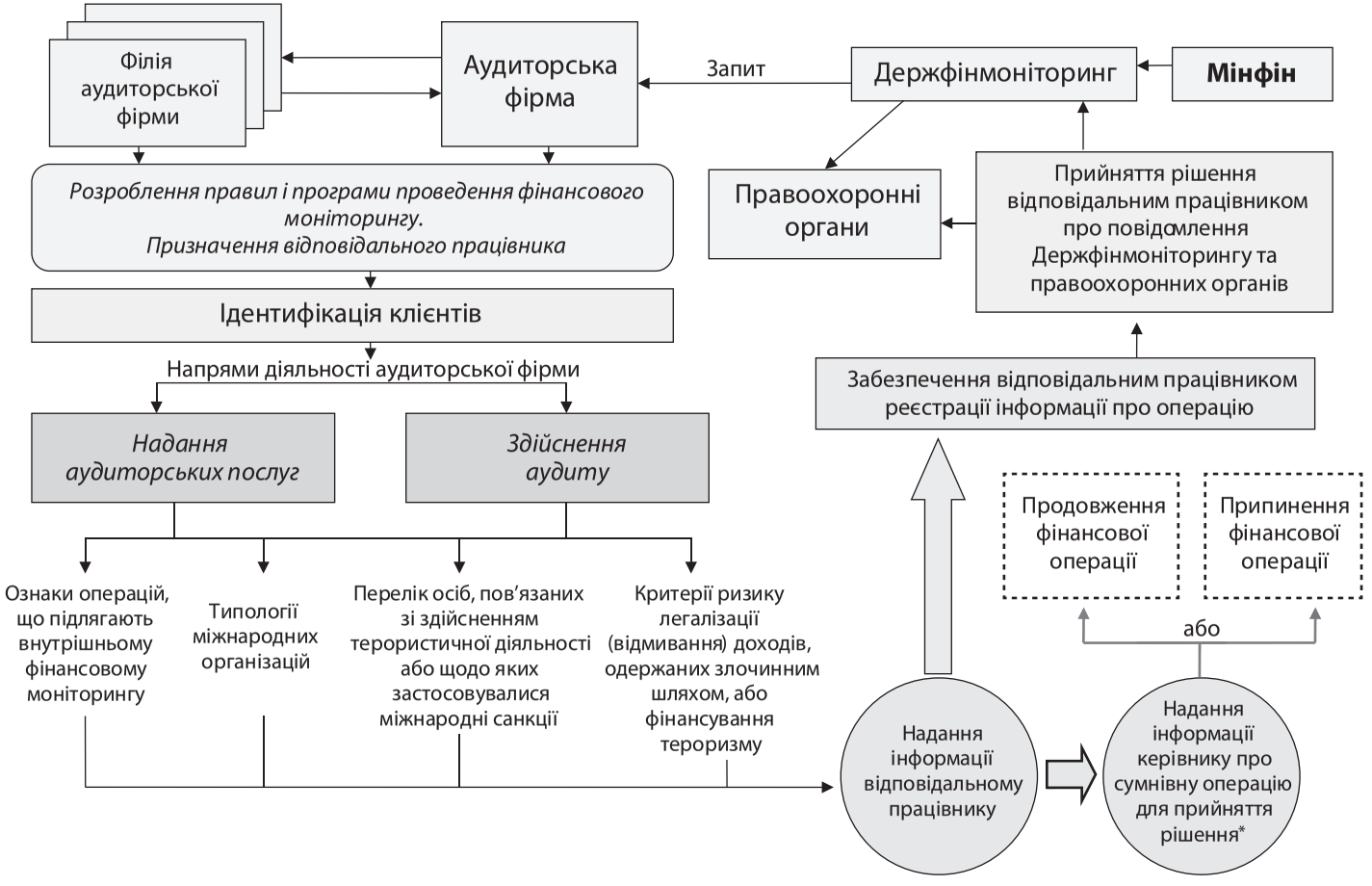
Згідно із Законом № 249-IV (п. 4 ч. 1 ст. 14) обов'язки щодо регулювання й нагляду за аудиторськими фірмами як спеціально визначеними СПФМ покладено на Мінфін. Такі обов'язки мають виконуватися ним із урахуванням політики, процедур і систем контролю, оцінювання ризиків у сфері запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму з метою встановлення відповідності контрольних заходів, що здійснюються СПФМ, і зменшення ризиків під час діяльності таких суб'єктів у цій сфері. Крім того, до зобов'язань Мінфіну як суб'єкта державного фінансового моніторингу належить забезпечення надання СПФМ методологічної, методичної та іншої допомоги у сфері запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (п. 2 ч. 2 ст. 14).

Отже, на виконання вимог Закону № 249-IV Мінфін повинен надавати аудиторським фірмам як СПФМ рекомендації й роз'яснення, зокрема щодо розроблення правил і програм проведення фінансового моніторингу та здійснення інших заходів із метою протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Вимоги Закону № 249-IV до спеціально визначених СПФМ, зокрема аудиторських фірм, деталізовані в Положенні № 392**.** Воно охоплює:

– порядок призначення працівника, відповідального за проведення фінансового моніторингу;
– встановлення правил та розроблення програм проведення фінансового моніторингу;
– ідентифікацію клієнтів та вивчення їхньої фінансової діяльності;
– виявлення фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу та можуть бути пов'язані, стосуються або призначені для фінансування тероризму;
– припинення фінансових операцій; підготовку персоналу суб'єкта з питань запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Правила проведення фінансового моніторингу (далі – Правила) є основним внутрішнім документом аудиторських фірм, який встановлює внутрішні процедури, механізми реалізації фінансового моніторингу та спрямований на запобігання використанню СПФМ і його відокремлених підрозділів із метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму. Правила мають відображати внутрішню систему фінансового моніторингу аудиторської фірми, визначати порядок і умови проведення відповідних заходів.



* У разі безпосередньої участі аудиторської фірми у фінансовій операції.

Рис. 18.3. **Організація системи фінансового моніторингу аудиторської фірми як СПФМ**

Складено авторами.

Уперше Правила розробляються відповідальним працівником аудиторської фірми та затверджуються її керівником до дня взяття участі СПФМ у підготовці та здійсненні правочинів, передбачених ст. 8 Закону № 249-IV. Надалі Правила повинні оперативно коригуватися залежно від змін міжнародно-правових актів у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, національного законодавства в цій сфері, а також змін організаційної структури аудиторської фірми, її установчих документів, штатного розпису тощо.

Основними принципами розроблення й реалізації Правил є:

– безпосередня участь кожного працівника СПФМ (відокремленого підрозділу) в межах його компетенції у виявленні фінансових операцій, котрі можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму;
– неупередженість у проведенні фінансового моніторингу;
– конфіденційність інформації, що надається Держфінмоніторингу, зокрема щодо факту передачі відомостей про фінансову операцію, та іншої інформації з питань фінансового моніторингу;
– запобігання залученню працівників СПФМ (відокремлених підрозділів) до легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму.

Водночас із Правилами відповідальний працівник за погодженням із керівником СПФМ повинен визначити порядок ознайомлення, зберігання й користування ними. Цей порядок має встановлювати місце, де зберігаються Правила та їхні копії, у тому числі електронні, а також перелік осіб, які мають право доступу до цих документів, та режим доступу (ознайомлення, копіювання тощо). Оскільки Правила містять елементи комерційної таємниці, їх зберігання має велике значення для аудиторської фірми.

Правила – єдиний документ для СПФМ і його відокремлених підрозділів. Якщо аудиторська фірма має філії чи інші відокремленні підрозділи, це має відображатися у Правилах. Працівники аудиторської фірми та її відокремлених підрозділів (за наявності), задіяні в реалізації заходів із фінансового моніторингу, повинні бути обов'язково ознайомлені, під підпис, зі змістом Правил і всіма змінами до них. У відокремлених підрозділах обов'язково мають зберігатися копії затверджених Правил і змін до них. Правила обов'язкові до виконання всіма працівниками СПФМ.

Структура Правил визначена Положенням № 392. Згідно з п. 3.7 цього Положення вони повинні складатися з 24 розділів:

1) опис внутрішньої системи фінансового моніторингу СПФМ;
2) перелік прав і обов'язків відповідального працівника, а також інших працівників, залучених до проведення фінансового моніторингу;
3) порядок реєстрації СПФМ та його відокремлених підрозділів у Держфінмоніторингу;
4) порядок ідентифікації й вивчення фінансової діяльності клієнтів, що проводять фінансові операції, та інших осіб, котрі беруть у них участь;

5) порядок вчинення дій під час відмови клієнту, з яким встановлені ділові відносини, у проведенні подальших фінансових операцій у разі ненадання ним необхідної інформації для ідентифікації й вивчення фінансової діяльності;
6) порядок відмови від встановлення ділових відносин чи проведення фінансової операції у разі, якщо ідентифікація клієнта відповідно до вимог законодавства неможлива;
7) порядок виявлення фінансових операцій, що підлягають фінансовому моніторингу та можуть бути пов'язані, стосуються або призначені для фінансування тероризму;
8) порядок класифікації клієнтів із урахуванням критеріїв ризику, визначених Держфінмоніторингом і Мінфіном, та вжиття застережних заходів щодо клієнтів, діяльність яких свідчить про підвищений ризик проведення ними таких операцій;
9) порядок реєстрації фінансових операцій, котрі відповідно до Закону № 249-IV підлягають фінансовому моніторингу та можуть бути пов'язані, стосуються чи призначені для фінансування тероризму;
10) порядок повідомлення Держфінмоніторингу про фінансові операції, які згідно із Законом № 249-IV підлягають фінансовому моніторингу та стосовно котрих є достатні підстави підозрювати, що вони пов'язані, стосуються або призначені для фінансування тероризму;
11) порядок дій працівників СПФМ із підготовки й подання відповідальному працівникові інформації, необхідної для прийняття рішення про інформування, відповідно до законодавства, Держфінмоніторингу та правоохоронних органів;
12) порядок повідомлення визначених законодавством правоохоронних органів про виявлені СПФМ фінансові операції, стосовно яких є достатні підстави підозрювати, що вони пов'язані, стосуються чи призначені для фінансування тероризму;
13) порядок виправлення помилок після отримання від Держфінмоніторингу повідомлення про некоректне (неправильне) заповнення певних полів;
14) порядок надання на запит Держфінмоніторингу додаткової інформації щодо фінансових операцій, котрі стали об'єктом фінансового моніторингу, та інформації, необхідної для виконання Держфінмоніторингом запиту, що надійшов від уповноваженого органу іноземної країни;
15) порядок надання на запит Мінфіну й Держфінмоніторингу інформації, необхідної для перевірки фактів порушення вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;
16) опис заходів, спрямованих на запобігання розголошенню інформації, що подається Держфінмоніторингу, та іншої інформації з питань фінансового моніторингу;
17) порядок збору й зберігання документів щодо ідентифікації осіб, які провели фінансову операцію, котра згідно із Законом підлягає фінансовому моніто-

рингу та/або може бути пов'язана, стосуватися чи призначатися для фінансування тероризму, а також усіх документів щодо проведення фінансової операції й ділових відносин із клієнтом;

18) порядок припинення проведення або забезпечення моніторингу фінансової операції на доручення Держфінмоніторингу, надане з метою виконання запиту вповноваженого органу іноземної держави про припинення відповідної фінансової операції як такої, що може бути пов'язана з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму;
19) перелік заходів, спрямованих на обмеження ризику зловживань, пов'язаних із послугами, котрі надаються з використанням новітніх технологій, зокрема забезпечують проведення операцій без безпосереднього контакту з клієнтом;
20) порядок припинення проведення фінансової операції в разі, якщо вона містить ознаки, передбачені статтями 15 і 16 Закону № 249-IV;
21) порядок припинення проведення фінансової операції, якщо її учасником чи вигодоодержувачем за нею є особа, котру внесено до переліку осіб, пов'язаних зі здійсненням терористичної діяльності або щодо яких застосовано міжнародні санкції;
22) порядок подання запитів до органів державної влади з метою виконання завдань, покладених на СПФМ Законом № 249-IV;
23) порядок ознайомлення працівників СПФМ із внутрішніми документами з питань фінансового моніторингу;
24) порядок інформування керівника про виявлені фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, та заходи, вжиті з метою реалізації норм законодавства у сфері запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Оскільки Правила, як зазначалося, є внутрішнім документом, аудиторська фірма під час їх формування має уточнювати передбачені законодавством заходи для проведення фінансового моніторингу, щодо котрих не встановлено чіткого механізму їх реалізації, меж, обсягів тощо. Наприклад, Правила для аудиторських фірм як СПФМ можуть бути доповнені такими положеннями:

1. Відповідно до Довідника кодів ознак фінансових операцій, які підлягають внутрішньому фінансовому моніторингу, та фінансових операцій із відстеження (моніторингу) за запитом іноземної держави чи Держфінмоніторингу (додаток 3 до Інструкції щодо заповнення форм обліку та подання інформації, пов'язаної із здійсненням фінансового моніторингу[1]), ознаками такого моніторингу є:

[1] Інструкція щодо заповнення форм обліку та подання інформації, пов'язаної із здійсненням фінансового моніторингу : затв. наказом Міністерства фінансів України від 26.04.2013 № 496 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2013/20130719/text%20496.pdf.

– внесення особою в раніше узгоджену схему проведення операції (операцій) безпосередньо перед початком її реалізації істотних змін, що стосуються напряму руху грошових коштів;
– здійснення особою значних за обсягом операцій із готівкою за відсутності великого обороту коштів у клієнта;
– проведення клієнтом фінансових операцій на великі суми без установлення прямого (особистого) контакту зі СПФМ протягом трьох місяців;
– регулярне зарахування на рахунок юридичної особи, якщо це не пов'язано з її основною діяльністю, коштів у готівковій формі з подальшим переказом усієї суми протягом наступного операційного дня на користь третьої особи;
– очевидна невідповідність призначень вхідних/вихідних платежів, проведених неодноразово (наприклад, кошти, що надходять як оплата за будівельні матеріали, у повному обсязі, витрачаються на оплату консалтингових послуг);
– проведення у великих розмірах фінансових операцій із купівлі-продажу товарів (оплати послуг), визначити вартість яких складно або неможливо (наприклад, об'єкти інтелектуальної власності; деякі види послуг, що не мають постійної ринкової вартості, консалтингові, юридичні, аудиторські послуги тощо).

Усі наведені ознаки містять такі терміни, як "значні зміни", "значні суми", "значні за обсягом", "великі обороти", "великі розміри", "регулярне зарахування", "неодноразово" та ін. Із метою практичного використання перелічених ознак аудиторські фірми як СПФМ у своїх Правилах повинні конкретизувати ці та інші, не визначені на законодавчому рівні, поняття.

2. Згідно з п. 14 ч. 2 ст. 6 Закону № 249-IV, аудиторська фірма як СПФМ має встановити в Правилах перелік заходів щодо запобігання розголошенню (зокрема особам, стосовно операцій яких проводиться перевірка) інформації, що подається Держфінмоніторингу, та іншої інформації з питань фінансового моніторингу (у тому числі про факт подання такої інформації або отримання запиту).
3. Відповідно до п. 19 ч. 2 ст. 6 Закону № 249-IV СПФМ зобов'язані щорічно проводити внутрішні перевірки своєї діяльності щодо дотримання законодавства у сфері запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Оскільки в Положенні не визначена процедура проведення перевірок, аудиторська фірма повинна встановити її у своїх Правилах.
4. Згідно з ч. 3 ст. 6 Закону № 249-IV, СПФМ зобов'язаний самостійно здійснювати класифікацію своїх клієнтів із урахуванням критеріїв ризиків, визначених Мінфіном, діяльність яких свідчить про підвищений ризик проведення ними таких операцій. При цьому, оскільки законодавцем ані в Законі № 249-IV, ані в інших нормативно-правових актах не визначено процедури встановлення й фіксації рівня ризику клієнта, аудиторська фірма як СПФМ має визначити її у своїх Правилах.
5. Із метою виконання п. 2 ч. 4 ст. 6 Закону № 249-IV аудиторські фірми як СПФМ повинні визначити в Правилах внутрішні процедури виявлення під

час встановлення ділових відносин із клієнтом та в процесі надання йому послуг факту його належності до публічних діячів чи пов'язаних із ними осіб.

6. Згідно з ч. 5 ст. 7 Закону № 249-IV відповідальний працівник аудиторської фірми зобов'язаний не рідше одного разу на місяць інформувати в письмовій формі керівника фірми про виявлені фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, та інші заходи, вжиті для виконання вимог законодавства у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. При цьому СПФМ мають право встановити в Правилах терміни інформування (до 5-го, 10-го, 15-го числа місяця, наступного за звітним) і визначити, з урахуванням вимог відповідного суб'єкта державного фінансового моніторингу (Мінфіну), обсяг інформації в цьому звіті та його форму.
7. Відповідно до ч. 2 ст. 12 Закону № 249-IV, у Правилах мають бути передбачені внутрішні процедури, проводити які повинен відповідальний працівник аудиторської фірми в разі прийняття СПФМ рішення про подання чи неподання Держфінмоніторингу інформації про фінансову операцію, що підлягає внутрішньому фінансовому моніторингу.
8. Згідно з ч. 8 ст. 12 Закону № 249-IV, у разі якщо СПФМ має достатні підстави підозрювати, що фінансові операції, в підготовці або здійсненні котрих він бере участь, пов'язані, стосуються чи призначені для фінансування терористичної діяльності, терористичних актів або терористичних організацій та організацій чи осіб, до яких застосовані міжнародні санкції, він зобов'язаний невідкладно повідомити, в день виникнення підозр, про такі фінансові операції Держфінмоніторинг і правоохоронні органи, встановлені на законодавчому рівні. Оскільки порядок інформування правоохоронних органів не визначений, СПФМ встановлює його самостійно в Правилах.
9. Відповідно до ч. 3 ст. 16 Закону № 249-IV, внутрішньому фінансовому моніторингу підлягають операції згідно з типологіями міжнародних організацій, що провадять діяльність у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Оскільки на законодавчому рівні чітко не визначено, які саме типології та яких організацій мають бути враховані під час виявлення фінансових операцій, відповіді на ці питання повинні відображатися в Правилах.

Програма проведення фінансового моніторингу (далі – Програма) є планом організаційних заходів для здійснення фінансового моніторингу з урахуванням напрямів діяльності СПФМ і його відокремлених підрозділів та планом проведення перевірок виконання заходів. Вона розробляється з урахуванням структури аудиторської фірми, наявності в її складі відокремлених підрозділів та передбачає перелік заходів і строки (терміни) їх виконання, котрі визначаються СПФМ із урахуванням вимог нормативно-правових актів у сфері запобігання й протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

У Програмі визначаються строки (терміни) виконання та виконавці таких заходів:

– призначення відповідального працівника й окреслення його повноважень;

– призначення працівника, який тимчасово виконує обов'язки відповідального працівника;
– розроблення та затвердження посадової інструкції відповідального працівника;
– розроблення й оновлення Правил і Програми;
– ознайомлення працівників суб'єкта (відокремленого підрозділу) з Правилами та Програмою;
– попередження працівників суб'єкта (відокремленого підрозділу) про відповідальність за порушення внутрішніх документів і законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;
– забезпечення підвищення кваліфікації відповідального працівника;
– підготовка персоналу до виконання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму шляхом проведення освітньої й практичної роботи;
– проведення внутрішніх перевірок суб'єкта (відокремленого підрозділу) щодо дотримання законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

На практиці до Програми включають усі заходи, які потребують встановлення строків (термінів), зокрема:

– призначення відповідального працівника СПФМ у та визначення його повноважень;
– призначення тимчасово виконуючого обов'язки відповідального працівника СПФМ;
– призначення відповідальних працівників у відокремлених підрозділах СПФМ;
– призначення тимчасово виконуючих обов'язки відповідальних працівників у відокремлених підрозділах СПФМ;
– затвердження положення про структурний підрозділ із фінансового моніторингу СПФМ (у разі створення);
– затвердження посадових інструкцій працівників СПФМ, що задіяні у виконанні заходів із питань фінансового моніторингу;
– подання Держфінмоніторингу форм № 1-ФМ "Форма обліку суб'єкта первинного фінансового моніторингу (відокремленого підрозділу)";
– розроблення та затвердження правил і програм проведення фінансового моніторингу;
– встановлення режиму доступу до правил і програми проведення фінансового моніторингу;
– попередження працівників СПФМ про відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері фінансового моніторингу;
– ідентифікація клієнтів СПФМ, вивчення особи, встановлення рівня ризику клієнта;
– уточнення інформації про клієнта СПФМ у процесі його обслуговування;
– вивчення фінансових операцій, витребування відповідних документів;
– надання інформації на запит Держфінмоніторингу або правоохоронних органів;

– забезпечення зберігання документів, що стосуються ідентифікації клієнтів та фінансових операцій;
– навчання працівників СПФМ;
– проведення внутрішніх перевірок СПФМ (відокремлених підрозділів).

У результаті дослідження вітчизняних законодавчих вимог до виконання аудиторами (аудиторськими фірмами) та фізичними особами – підприємцями, які надають послуги з бухгалтерського обліку, обов'язків СПФМ загалом, та до побудови системи внутрішнього фінансового моніторингу в аудиторській фірмі зокрема можна надати такі пропозиції. Аудиторською фірмою мають розроблятися Правила та Програма проведення внутрішнього фінансового моніторингу, а також Посадова інструкція відповідального працівника за проведення фінансового моніторингу (у разі утворення підрозділу – Положення про підрозділ фінансового моніторингу). Посадова інструкція може складатися з таких розділів: загальні положення; вимоги до особи, відповідальної за здійснення фінансового моніторингу; правовий статус працівника суб'єкта первинного фінансового моніторингу, відповідального за проведення фінансового моніторингу; функції та завдання такого працівника, його повноваження (права), відповідальність.

З огляду на світовий досвід аудиторська фірма повинна приділити особливу увагу формуванню культури управління ризиками використання аудиторської фірми з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму, а саме таким її складовим, як спеціальне навчання, мотивація працівників, добір персоналу та система обміну інформацією між підрозділами. Наявність культури управління ризиками означає, що працівники знають і розуміють позицію аудиторської фірми, повноваження, в межах яких вони можуть вживати заходи із внутрішнього фінансового моніторингу, тощо.

18.3. СВІТОВА ПРАКТИКА РЕГУЛЮВАННЯ Й НАГЛЯДУ ЗА ПРОФЕСІЙНИМИ БУХГАЛТЕРАМИ ТА АУДИТОРАМИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ, І ФІНАНСУВАННЮ ТЕРОРИЗМУ ТА АНАЛІЗ ЇЇ ПРИЙНЯТНОСТІ ДЛЯ УКРАЇНИ

Відповідно до Рекомендацій FATF[1] (рекомендація 28), країни повинні забезпечити, щоб визначені нефінансові установи та професії (далі – ВНУП) були об'єктом ефективної системи моніторингу, тобто їхня діяльність перебувала під пильним наглядом із боку відповідного наглядового або саморегульованого органу, якщо такий орган може гарантувати, що його члени належним чином виконують свої зобов'язання щодо боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму.

[1] Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення: рекомендації FATF : затв. Пленарним засіданням FATF 16 лютого 2012 року / неофіц. пер. ; Державна служба фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2012/22.03.2012/1.pdf.

За визначенням FATF[1], саморегульованим є орган, який представляє певну професію (наприклад, адвокатів, нотаріусів, інших незалежних експертів із правових питань або професійних бухгалтерів, аудиторів), котрий утворений із членів – представників такої професії та бере участь у сертифікації чи ліцензуванні цієї професії, а також виконує певні функції з нагляду чи регулювання. Такі органи повинні забезпечувати виконання законодавчих вимог для забезпечення дотримання високих етичних і моральних стандартів представниками цих професій.

Забезпечувати відповідність діяльності ВНУП вимогам законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму наглядові чи саморегульовані органи повинні на підставі ризик-орієнтованого підходу, котрий передбачає здійснення:

– загального процесу, за якого наглядовий чи відповідний саморегульований орган, згідно з його розумінням ризиків, розподіляє свої ресурси у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;
– окремого процесу контролю чи моніторингу ВНУП, котрі застосовують підхід, що ґрунтується на оцінці ризиків у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму.

З метою ефективного нагляду або моніторингу у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму наглядові чи саморегульовані органи мають визначати частоту й інтенсивність своїх наглядових або моніторингових дій щодо ВНУП на підставі їхнього розуміння ризиків та врахування характеристик ВНУП. Останні повинні чітко розуміти національні ризики відмивання коштів і фінансування тероризму та ризики, пов'язані з послугами, які надаються ВНУП.

Наглядові чи саморегульовані органи мають бути наділені відповідними повноваженнями з проведення моніторингу й застосування санкцій та достатніми для їхньої реалізації фінансовими, людськими й технічними ресурсами. Регуляторні органи повинні розробити низку ефективних, пропорційних і переконливих санкцій, кримінальних, адміністративних заходів щодо ВНУП, котрі не виконують вимог у контексті запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Персонал цих органів мусить відповідати високим професійним стандартам та мати належні навички.

У рекомендації 34 "Керівництво та зворотний зв'язок" зазначено, що компетентні органи, органи нагляду та саморегульовані органи повинні розробити керівництво та забезпечити зворотний зв'язок для допомоги фінансовим установам і ВНУП у застосуванні національних заходів із протидії відмиванню доходів і

[1] Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення: рекомендації FATF : затв. Пленарним засіданням FATF 16 лютого 2012 року / неофіц. пер. ; Державна служба фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2012/22.03.2012/1.pdf.

фінансуванню тероризму, зокрема у виявленні підозрілих операцій та повідомленні про них[1].

Подібні вимоги містяться в іншому міжнародному документі, імплементація якого надзвичайно важлива для країн – членів ЄС і тих, котрі обрали євроінтеграційний вектор розвитку, – Директиві 2005/60/ЄС із питань запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму[2].

Згідно зі ст. 37 цієї Директиви, країни-члени мають вимагати від компетентних органів щонайменше ефективно перевіряти та вживати необхідні заходи для забезпечення відповідності вимогам Директиви всіх установ і осіб, які підпадають під її дію. Компетентні установи повинні бути наділені належними повноваженнями, включаючи примус до надання будь-якої інформації, моніторингу її відповідності, а також проводити перевірки ВНУП і мати для виконання своїх функцій потрібні ресурси. Перевіряти ВНУП країни-члени можуть дозволити й саморегульованим органам за наявності в них певних повноважень і гарантій щодо їх належного виконання в контексті запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

У Методології з оцінки відповідності Рекомендаціям FATF та ефективності систем протидії відмиванню коштів та боротьби з фінансуванням тероризму (далі – Методологія)[3], котра містить критерії технічної відповідності Рекомендаціям FATF і показники, використовувані за такої оцінки, підкреслено, що визначений компетентний орган чи саморегульований орган повинен:

– мати відповідні повноваження для виконання своїх функцій, зокрема щодо моніторингу виконання вимог;
– бути вповноваженим запобігати ситуації, коли злочинці або їхні співучасники мають професійну акредитацію чи є власниками чи бенефіціарними власниками значної чи контрольної частки активів або коли вони обіймають керівні посади у ВНУП;
– розробити санкції, які накладатимуться у разі невиконання вимог у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму.

Відповідно до Методології нагляд повинен здійснюватися на підставі оцінки ризиків та охоплювати:

---

[1] Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення: рекомендації FATF : затв. Пленарним засіданням FATF 16 лютого 2012 року / неофіц. пер. ; Державна служба фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2012/22.03.2012/1.pdf.

[2] Про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму : директива Європейського парламенту та Ради від 26.10.2005 № 2005/60/ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_774.

[3] Методологія з оцінки відповідності Рекомендаціям FATF та ефективності систем протидії відмиванню коштів та боротьби з фінансуванням тероризму (FATF. Лютий 2013) / неофіц. пер. ; Державна служба фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2013/20130430/24042013.pdf.

а) визначення частоти й інтенсивності нагляду за ВНУП у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму на підставі розуміння їхніх ризиків, враховуючи характеристики ВНУП, зокрема їх різноманіття й кількість;

б) оцінювання адекватності внутрішнього контролю, політик щодо протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму і процедур ВНУП із урахуванням профілю та рівня незалежності ВНУП, дозволеної їм згідно з підходом, що базується на оцінці ризиків.

Стосовно ефективності нагляду, моніторингу та регулювання фінансових установ і ВНУП (у тому числі професійних аудиторів та бухгалтерів) пропорційно до їхніх ризиків у Методології наголошується, що нагляд і моніторинг як ознаки ефективної системи усувають та пом'якшують ризики відмивання коштів і фінансування тероризму шляхом:

– запобігання отриманню злочинцями та їхніми співучасниками можливості володіти або бути бенефіціарним власником значної чи контрольної частки або управлінських функцій у фінансових установах і ВНУП;
– за потреби швидкого виявлення, вжиття виправних заходів та застосування санкцій за порушення вимог із протидії відмиванню коштів/фінансуванню тероризму або прогалини в управлінні ризиками відмивання коштів/фінансування тероризму[1].

Ключовими питаннями, на які треба дати відповідь при визначенні ефективності нагляду, моніторингу й регулювання фінансових установ і ВНУП щодо додержання вимог у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, є такі:

1. Наскільки вдало ліцензування, реєстрація чи інший контроль, що здійснюються наглядовими органами чи іншими органами, запобігають злочинцям та їхнім співучасникам володіти або бути вигодоодержувачами значної чи контрольної частки або мати управлінські функції у фінансових установах і ВНУП? Наскільки вдало виявляються порушення вимог ліцензування чи реєстрації?
2. Як добре наглядові органи ідентифікують та підтримують розуміння ризиків відмивання коштів і фінансування тероризму у фінансових та інших секторах загалом, між різними секторами й типами установ та окремими установами?
3. З огляду на зменшення ризиків, наскільки ефективно органи з нагляду на основі, уразливій до ризиків, проводять нагляд чи моніторинг відповідності фінансових установ і ВНУП вимогам у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму?
4. Якою мірою застосовуються на практиці виправні заходи та/чи ефективні, пропорційні й переконливі санкції?

---

[1] Методологія з оцінки відповідності Рекомендаціям FATF та ефективності систем протидії відмиванню коштів та боротьби з фінансуванням тероризму (FATF. Лютий 2013) / неофіц. пер. ; Державна служба фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2013/20130430/24042013.pdf.

5. Якою мірою наглядові органи здатні продемонструвати, що їхні дії впливають на відповідність фінансових установ і ВНУП?
6. Наскільки вдало наглядові органи сприяють чіткому розумінню фінансовими установами та ВНУП їхніх обов'язків у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, а також ризиків відмивання коштів і фінансування тероризму?[1]

У зв'язку з необхідністю вдосконалення механізму регулювання й нагляду у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму згідно з Рекомендаціями FATF цікавим для України є досвід Великобританії.

Національне законодавство Великобританії (Постанова з протидії відмиванню коштів 2007[2]) відображає вимоги Рекомендацій FATF, покладаючи певні зобов'язання з протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму на бізнес із метою запобігання зловживанням. Дія нормативних актів у цій сфері поширюється на бізнес, який може наражатися на ризик відмивання коштів чи фінансування тероризму, зокрема на аудиторів і професійних бухгалтерів.

Закон про доходи від злочинної діяльності 2002[3] та Закон про терористичну діяльність 2000[4] також містять положення щодо протидії відмиванню коштів і фінансуванню тероризму. Відповідно до першого Закону бізнес зобов'язаний звітувати про підозрілу діяльність перед Національною агенцією зі злочинів (National Crime Agency).

Постанова з протидії відмиванню коштів 2007 у ч. 4 "Нагляд та регулювання" передбачає нагляд щодо визначених осіб/організацій із боку відповідного органу з протидії відмиванню коштів. Для багатьох таких осіб/організацій, як-от зовнішні бухгалтери та/або аудитори, податкові консультанти й практики, наглядовим органом може бути відповідна саморегульована організація, котра представляє певну професію, утворена з її представників та виконує певні функції з нагляду або регулювання.

Казначейство Великобританії (Her Majesty's Treasury) є відповідальним органом за призначення органів нагляду та виконання Постанови з протидії відмиванню коштів 2007, яка визначає роль органів нагляду та надає їм повноваження щодо моніторингу своїх галузей. У 2012 р. казначейство призначило 28 органів нагляду в цій сфері, до складу котрих увійшли й саморегульовані організації професійних

[1] Методологія з оцінки відповідності Рекомендаціям FATF та ефективності систем протидії відмиванню коштів та боротьби з фінансуванням тероризму (FATF. Лютий 2013) / неофіц. пер. ; Державна служба фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2013/20130430/24042013.pdf.

[2] The Money Laundering Regulations 2007 // Statutory Instruments. – 2007. – № 2157 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.legislation.gov.uk/uksi/2007/2157/pdfs/uksi_20072157_en.pdf.

[3] Proceeds of Crime Act 2002 / The National Archives [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/29/contents.

[4] Terrorism Act 2000 / The National Archives [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents.

бухгалтерів та аудиторів, що здійснюють нагляд за бухгалтерськими фірмами, аудиторами, аудиторськими компаніями[1].

Відповідно до законодавства Великобританії від усіх органів нагляду вимагається відвідувати Форум органів нагляду з протидії відмиванню коштів, який проводиться щокварталу під головуванням П. Сімкінса – директора з якості та професійних стандартів Інституту професійних бухгалтерів Англії та Уельсу – одного з професійних органів нагляду у своїй сфері. Органи нагляду влаштовують зустрічі також у менших групах на підставі спорідненості сектору, котрий контролюють, – для обміну досвідом.

Органи нагляду готують річний оціночний звіт казначейству про стан протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму. Звіти органів нагляду оцінюються за певними критеріями, що дає змогу виявити недоліки виконання наглядових функцій і найкращі практики, а саме:

– досвід установлення стандартів: органи повинні мати досвід запровадження стандартів чи правил для своїх членів; стандарти повинні містити й ті, котрі стосуються конфіденційності;
– відповідність: органи мають переважно проводити моніторинг відповідності стандартам;
– дисциплінарні заходи й санкції: органи повинні встановлювати дисциплінарні заходи та розробляти ефективні санкції;
– громадський (суспільний) інтерес: органи мають становити суспільний інтерес, подібно до тих, що діють на підставі Королівського статуту або є благодійними організаціями;
– кваліфікація/освіта: бажано, щоб члени цих органів володіли визначеною кваліфікацією, а не тільки досвідом;
– розмір: органи повинні бути значного розміру та мати велику кількість членів; важливу роль також відіграє їхній авторитет у галузі;
– спроможність/надання ресурсів: органи мусять бути здатними здійснювати нагляд у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму;
– спільна робота: органи повинні мати дружні професійні відносини з іншими органами нагляду та відповідними органами державного сектору;
– ефективність: органи мусять розуміти, що означає застосування ризик-орієнтованого підходу[2].

Після опублікування Методології в лютому 2013 р. казначейство додало критерії для посилення ефективності наглядового режиму у Великобританії, а саме:

1) розуміння законів, що стосуються відмивання грошей: важливо, щоб органи чітко зналися на законах, щодо яких здійснюватимуть контроль;
2) можливість обмеження членства / відкликання ліцензії або реєстрації: органи повинні мати змогу запобігати членству, керівним посадам, володінню

[1] Anti-money laundering and counter terrorism finance supervision report 2012-13 / HM Treasury. – 2013. – 28 Nov. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.gov.uk/government/publications/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-finance-supervision-reports/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-finance-supervision-report-2012-13.

[2] Ibid.

контрольним пакетом акцій злочинцями та їхніми пособниками у фірмі-члені, а також позбавляти таких осіб членства.

Казначейство також затверджує керівництва з протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму для окремих сфер діяльності ВНУП із урахуванням вимог Постанови з протидії відмиванню коштів 2007. Для професійних бухгалтерів і аудиторів Великобританії таке керівництво було підготовлене групою основних бухгалтерських організацій Великобританії – Об'єднаним комітетом бухгалтерських органів (The Combined Committee of Accountancy Bodies, CCAB)[1].

Саморегульовані організації бухгалтерів й аудиторів здійснюють нагляд і регулювання у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму шляхом поновлення щорічної реєстрації, моніторингу членів завдяки періодичному опитуванню, розроблення керівництва з протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (через сайт саморегульованої організації, листи, електронною поштою чи телефоном), розслідування скарг або зауважень третіх сторін, відвідувань на постійних засадах без попередження.

Якщо професійний бухгалтер чи аудитор відмовляється від спілкування щодо протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму зі своєю саморегульованою організацією, це може бути підставою для виникнення підозр та швидкого відвідання. У разі невідповідності законодавству з протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму подається звіт до Агенції з організованої злочинності (Serious Organised Crime Agency, SOCA).

Загальною практикою для саморегульованих організацій професійних бухгалтерів і аудиторів у Великобританії є оцінювання річних звітів своїх членів на предмет дотримання ними вимог протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму. Такий звіт містить питання оцінки ризиків і виконання зобов'язань у цій сфері, процедури внутрішнього контролю, інформацію про проведене навчання з протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, методичне забезпечення працівників, підозрілі операції.

Наприклад, формат такого звіту для членів Дипломованого інституту бухгалтерів управлінського обліку (Chartered Institute of Management Accountants, CIMA)[2] містить такі пункти:

- назва організації та номер реєстрації CIMA;
- країна перебування й ведення практики;
- величина клієнтської бази;
- загальна чисельність персоналу;
- правова форма ведення бізнесу;
- кількість офісів чи філій;

[1] Anti-money laundering guidance for the accountancy sector / The Consultative Committee of Accountancy Bodies. – London, 2008. – 117 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ccab.org.uk/documents/20140217%20FINAL%202008%20CCAB%20guidance%20amended%202014-2-17pdf.pdf.

[2] Supervision by CIMA / Chartered Institute of Management Accountants [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cimaglobal.com/Members/Members-handbook/Licencing-and-monitoring/Anti-money-laundering/Supervision-by-CIMA.

- способи підтримання рівня обізнаності щодо можливих загроз бізнесу у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму;
- основні загрози діяльності організації у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму та заходи, які вживаються для їх мінімізації;
- інші види послуг, що надаються організацією, крім визначених Правилами практичної діяльності CIMA;
- види послуг, котрі переважають у діяльності організації;
- сектор економіки, якому надаються послуги;
- інформація про документацію щодо оцінювання ризиків у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму;
- інформація щодо оцінки клієнтського ризику;
- відомості про рівень ризику у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, котрий присвоюється організацією клієнтській базі;
- підстава для призначення вказаного рівня ризику;
- інформація стосовно наявності окремого сектору/типу клієнтів, що підлягають вищому ризику;
- відомості про надання організацією певного типу послуг/продуктів, які мають підвищений ризик;
- інформація про співпрацю організації з клієнтами, котрі працюють у сферах, оголошених FATF високоризикованими, що потребує застосування посилених заходів безпеки;
- перелік документів або матеріалів, які вимагаються від клієнтів для проведення заходів належної перевірки клієнта;
- відомості про зберігання документації з належної перевірки клієнтів протягом п'яти років;
- шляхи перевірки й оновлення інформації щодо належної перевірки наявних клієнтів;
- інформування клієнтів про зобов'язання організації з протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму;
- навчання з питань протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму згідно з чинним законодавством;
- заходи з навчання у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, котрі проводяться для працівників організації;
- факт проходження онлайн-курсів CIMA з протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, які надаються безкоштовно для своїх членів у Великобританії з таких питань:
  – законодавство, обов'язки та заходи впливу в разі невідповідності;
  – оцінювання ризиків бізнесу;
  – належна перевірка клієнтів;
  – порядок виявлення та звітування про підозрілу діяльність;
  – діловодство;
- відвідування заходів CIMA, присвячених протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму;
- наявність відповідальної особи з протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, її ім'я;

- відомості про перевірку ефективності здійснюваних організацією заходів у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму;
- інформація стосовно звітів про підозрілу діяльність протягом минулого року;
- кількість звітів.

У країнах – членах GAFISUD здебільшого здійснюються загальний нагляд за ВНУП та нагляд у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму. Лише в Уругваї та Еквадорі загальний нагляд не поширюється на всі ВНУП. В Уругваї юристів і бухгалтерів контролюють їхні професійні органи, але оскільки ці фахівці юридично не зобов'язані приєднуватися до членів професійної організації, нагляд такого органу може здійснюватися тільки щодо його членів. У Еквадорі бухгалтери досі не підлягають контролю.

Варто зауважити, що дослідження нагляду у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму щодо професійних бухгалтерів виявляють чимало недоліків. Це пов'язано з тим, що в багатьох країнах професійні бухгалтери, як і раніше, не підпадають під дію законодавства у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму[1].

У контексті вдосконалення організаційно-методологічних засад проведення Мінфіном перевірок аудиторів (аудиторських фірм) та фізичних осіб – підприємців, які надають послуги з бухгалтерського обліку, для України важливий досвід країн СНД, адже в них регулювання й нагляд за діяльністю аудиторів (аудиторських фірм) як СПФМ здійснює зазвичай міністерство фінансів, хоча практика регулювання та нагляду у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму відрізняється.

Так, згідно із Законом Республіки Казахстан "Про аудиторську діяльність" від 20.11.1998 № 304-I[2], міністерством фінансів (Комітетом фінансового контролю) здійснюється контроль у сфері аудиторської діяльності та діяльності професійних аудиторських організацій. Повноваження щодо регулювання питань протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму реалізуються шляхом ліцензування аудиторської діяльності. Крім того, Комітет фінансового контролю проводить дистанційний нагляд та виїзні перевірки, за результатами котрих має право застосовувати санкції за порушення вимог законодавства у сфері протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму шляхом складання протоколів про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 168-3 Кодексу Республіки Казахстан "Про адміністративні правопорушення"[3] від 30.01.2001 № 155.

У Республіці Таджикистан наглядовим органом для аудиторських компаній у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму є міністерство фінансів, яке здійснює інспекційну діяльність. Аудиторські компанії за запитом

---

[1] Project on the Designated Non-Financial Businesses and Professions (Оцінка ризиків діяльності ВНУП у країнах – членах GAFISUD) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gafisud.info/documentos/eng/cooperacion/DNFBPs_Risk_Assessment_in_the_GAFISUD_Member_States.pdf.

[2] Об аудиторской деятельности : закон Республики Казахстан от 20.11.1998 № 304-I [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1011692.

[3] Об административных правонарушениях : кодекс Республики Казахстан от 30.01.2001 № 155 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021682.

надають уповноваженому органові інформацію й документи, необхідні для виконання ним своїх обов'язків. До санкцій, що можуть бути застосовані до аудиторських компаній за порушення законодавства у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, належать:

– попередження;
– адміністративний штраф;
– адміністративне зупинення дії ліцензії на заняття аудиторською діяльністю;
– позбавлення ліцензії на заняття аудиторською діяльністю;
– позбавлення фізичної особи спеціального права;
– адміністративне зупинення виду діяльності;
– оплатне примусове вилучення предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
– конфіскація предмета, що є знаряддям вчинення чи безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
– адміністративне виведення за межі Республіки Таджикистан іноземного громадянина або особи без громадянства;
– адміністративний арешт[1].

Міністерство фінансів Республіки Узбекистан здійснює контроль за дотриманням аудиторськими організаціями умов, передбачених у ліцензійній угоді. За порушення вимог законодавства у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму на працівників аудиторських організацій може накладатися адміністративна й кримінальна відповідальність. Адміністративний штраф становить від 10 до 15 мінімальних розмірів заробітної плати (близько 400 і 600 дол. США). Кримінальна відповідальність передбачає покарання у вигляді штрафу, виправних робіт, позбавлення волі[2].

Таким чином, Міжнародні стандарти у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму вимагають здійснення функцій із регулювання й нагляду відповідними органами, якими в окремих випадках можуть бути й професійні саморегульовані організації. На сьогодні в України законодавства у сфері діяльності таких організацій немає. АПУ як орган регулювання діяльності аудиторів і аудиторських фірм не зважає на вимоги законодавства з протидії легалізації (відмиванню) доходів та фінансуванню тероризму під час регуляторної діяльності. З огляду на досвід, зокрема країн СНД, АПУ має враховувати вимоги антилегалізаційного законодавства при проведенні сертифікації суб'єктів аудиторської діяльності та щорічних навчальних курсів із підвищення кваліфікації аудиторів за відповідною програмою, розробленні звітів/опитувань щодо дотримання аудиторами вимог законодавства у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів та фінансуванню тероризму.

Корисною практикою для України у справі регулювання діяльності аудиторів (аудиторських фірм) та фізичних осіб – підприємців, котрі надають послуги з бухгалтерського обліку, як спеціально визначених СПФМ також можуть бути організа-

---

[1] НАДЗОР: нормативные правовые акты государств – членов ЕАГ / Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eurasiangroup.org/ru/page_1368512166_38.php.

[2] Там же.

ція й проведення щокварталу круглих столів, семінарів та інших наукових заходів за участю Мінфіну для обміну досвідом щодо здійснення перевірок СПФМ тощо, за прикладом Форуму органів нагляду з протидії відмиванню коштів Великобританії.

Крім того, Мінфін як наглядовий орган у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму слід наділити повноваженнями щодо застосування відповідних санкцій (зокрема адміністративних стягнень, виправних робіт) під час виявлення порушень антилегалізаційного законодавства. Це дасть змогу посилити вплив Мінфіну на СПФМ за результатами проведення перевірок.

18.4. ОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ВНУТРІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ В АУДИТОРСЬКІЙ ФІРМІ

Фінансовий моніторинг має бути організований як на державному (макроекономічному), так і на корпоративному (мікроекономічному) рівні. На макроекономічному рівні питання ефективної протидії легалізації доходів пов'язане зі стабільністю функціонування фінансової системи держави та її економічною безпекою. Мікроекономічний рівень обумовлений приватним інтересом аудиторської фірми у мінімізації ризиків діяльності та виключенні будь-якої причетності до протиправної діяльності з легалізації злочинних доходів або фінансування тероризму. До того ж оцінка ризику легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму аудитором (аудиторською фірмою) великою мірою залежить від їхнього професіоналізму та організації внутрішнього фінансового моніторингу в такій фірмі.

Відповідно до Закону № 1702-VII[1], внутрішній фінансовий моніторинг – сукупність заходів з виявлення фінансових операцій, що підлягають внутрішньому фінансовому моніторингу, із застосуванням підходу, який ґрунтується на оцінюванні ризиків легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму; ідентифікації, верифікації клієнтів (представників клієнтів), ведення обліку таких операцій та відомостей про їх учасників; обов'язкового звітування до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення про фінансові операції, щодо яких виникає підозра, а також подання додаткової та іншої інформації у випадках, передбачених цим Законом.

Таким чином, внутрішній фінансовий моніторинг аудиторської фірми повинен передбачати розроблення політики, чіткого й зрозумілого набору детальних правил, процедур і заходів, котрі давали б змогу динамічно реагувати на зміни умов та управляти істотними ризиками.

Система внутрішнього фінансового моніторингу складається з чотирьох основних елементів (рис. 18.4).

---

[1] Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : закон України від 14.10.2014 № 1702-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1702-18.

I. Організаційно-функціональна складова	• Нормативна основа системи фінансового моніторингу
II. Діяльність відповідального працівника	• Правове становище відповідального працівника на фірмі, виконання ним професійних обов'язків
III. Освітньо-методологічна складова	• Ідентифікація клієнтів • моніторинг операцій клієнтів • повідомлення про підозрілі операції (угоди) • наявність та зберігання документів за підозрілими операціями (угодами) • навчання співробітників
IV. Контролююча складова	• Сукупність контрольних дій для оцінки відповідності організації та функціонування системи чинному законодавству і здатності протидіяти легалізації злочинних доходів

Рис. 18.4. **Основні елементи системи фінансового моніторингу аудиторської фірми**

Складено автором.

Функціонування першого елементу забезпечується розробленням і введенням у дію сукупності внутрішніх документів, які регулюють питання фінансового моніторингу, котрий проводиться аудиторськими фірмами. Це локальне правове підґрунтя, нормативно-правова база якого створена законодавчими та іншими нормотворчими органами у сфері протидії легалізації злочинних доходів або фінансуванню тероризму.

Суб'єктивна складова – це правове становище відповідального працівника аудиторської фірми, його діяльність із організації та забезпечення функціонування внутрішньої системи фінансового моніторингу.

Третій елемент системи фінансового моніторингу містить набір заходів, спрямованих на протидію легалізації (відмиванню) злочинних доходів і фінансуванню тероризму як функціональна складова. Неухильне дотримання перелічених заходів надає аудиторській фірмі можливість протистояти будь-якій протиправній діяльності, пов'язаній із легалізацією злочинних доходів.

Четвертий елемент – контроль функціонування системи фінансового моніторингу – є частиною всієї системи внутрішнього контролю, створеної аудиторською фірмою.

Загалом система фінансового моніторингу в окремій аудиторській фірмі складається із взаємопов'язаних елементів (див. рис. 18.4), об'єднаних спільністю принципів державно-правового регулювання та організаційно-правових принципів побудови системи фінансового моніторингу.

Принципи організації фінансового моніторингу в аудиторських фірмах закріплені й у міжнародних документах. Так, відповідно до Рекомендацій FATF (реко-

мендації 18 і пояснювальної записки до неї)[1], при застосуванні підходу, що ґрунтується на оцінці ризиків, фінансові установи і ВНУП (у тому чмслі аудитори та аудиторські фірми) під час організації системи внутрішнього контролю повинні проводити процедури виявлення, оцінювання, моніторингу, управління й зниження ризиків відмивання коштів та фінансування тероризму, а саме:

1) програми з протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, які мають містити:
   а) розроблення внутрішньої політики, процедур і заходів контролю, включаючи відповідні заходи щодо забезпечення додержання вимог, а також адекватні процедури перевірки з метою дотримання високих стандартів при наймі працівників;
   б) постійні навчальні програми працівників;
   в) незалежні аудиторські функції для тестування системи;
2) вид і обсяг заходів, що вживаються, повинні відповідати ризику відмивання коштів та фінансування тероризму, а також масштабу ділової діяльності;
3) заходи щодо забезпечення додержання вимог мають передбачати призначення на керівному рівні працівника, відповідального за фінансовий моніторинг;
4) програми з протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму повинні застосовуватися до всіх філій і відділень із контрольною часткою фінансової групи.

Політика, засоби управління та процедури мають бути схвалені вищим керівництвом, яке повинно сформувати культуру відповідності, тобто забезпечити виконання співробітниками політики, процедур і процесів фірми, розроблених і призначених для обмеження та контролю ризику легалізації злочинних доходів[2]. Виконання перелічених вимог можливе лише в разі забезпечення керівництвом розроблення, реалізації та підтримання навчальної програми для всіх аудиторів, включаючи їхніх помічників; моніторингу всіх змін державної регламентації питань легалізації злочинних доходів; регулярного планового аналізу й перегляду відповідної політики та процедур у межах аудиторської фірми. Разом із тим заходи, вжиті з метою управління й мінімізації ризиків (високих чи низьких), повинні відповідати національним вимогам та керівництвам компетентних органів і саморегульованих організацій.

Аудиторські фірми істотно відрізняються за розміром і кількістю працівників від багатьох СПФМ. Це обмежує ресурси, які такі фірми й окремі аудитори можуть надавати на протидію та виявлення операцій з легалізації злочинних доходів. Тому цю особливість слід ураховувати при розробленні системи внутрішнього контролю, котра повинна містити функції фінансового моніторингу, тобто вид і масштаб засо-

[1] Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення: рекомендації FATF : затв. Пленарним засіданням FATF 16 лютого 2012 року / неофіц. пер. ; Державна служба фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2012/22.03.2012/1.pdf.

[2] *Грушко В. І.* Особливості внутрішнього фінансового моніторингу в Україні / В. І. Грушко // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. – 2012. – Вип. 36. – С. 343–348.

бів, що виконуватимуться кожною з вимог системи внутрішнього контролю, а також відповідати розмірам фірми.

Залежно від розмірів аудиторської фірми (аудитора) система її внутрішнього контролю повинна забезпечити:

– підвищену увагу до найуразливіших операцій із точки зору використання їх злочинцями, що займаються легалізацією злочинних доходів, та іншими кримінальними елементами;
– регулярний аналіз та перегляд процесів оцінювання й управління ризиками, з урахуванням умов праці аудиторів і специфіки ринку, на якому вони працюють;
– призначення фізичної особи або осіб із керівного складу, котрі відповідатимуть за виконання вимог протидії легалізації злочинних доходів чи фінансуванню тероризму;
– функцію контролю та програму аналізу для гарантування відповідності вимог протидії легалізації злочинних доходів або фінансуванню тероризму;
– належний контроль перед пропозицією нових продуктів;
– інформування вищого керівництва про ініціативи щодо сприяння відповідності вимог, виявлених недоліків у галузі відповідності, реалізацію коригувальних дій та повідомлення про підозрілу діяльність;
– послідовну реалізацію програми незалежно від змін у складі керівництва, персоналу або організаційної структури;
– зосередження зусиль на виконанні всіх регулятивних вимог, які стосуються ведення й зберігання документації (записів) та подання повідомлень, рекомендацій щодо забезпечення відповідності вимог протидії легалізації злочинних доходів чи фінансуванню тероризму, а також внесення своєчасних виправлень згідно із змінами нормативної бази;
– дотримання політики й процедур, що ґрунтуються на оцінці ризику, належній перевірці клієнтів;
– за потреби належний контроль клієнтів, операцій і продуктів із підвищеним рівнем ризику;
– своєчасне виявлення операцій, про які треба повідомляти, та відповідне подання необхідних повідомлень;
– належний нагляд за співробітниками, котрі проводять операції, складають повідомлення, надають пільги, здійснюють моніторинг підозрілої діяльності або беруть участь у будь-якій діяльності, що є частиною програми фірми у сфері протидії відмиванню злочинних доходів чи фінансуванню тероризму;
– включення обов'язку дотримання вимог протидії легалізації злочинних доходів або фінансуванню тероризму в посадові інструкції та в оцінку діяльності відповідного персоналу;
– належну підготовку й навчання всіх задіяних співробітників;
– загальну систему контролю для різних груп клієнтів.

Аналіз положень законодавчих і нормативних документів України у сфері протидії легалізації злочинних доходів або фінансуванню тероризму показав, що вони розроблені відповідно до вимог міжнародних організацій та регламентують методику й організацію фінансового моніторингу для СПФМ, яка здебільшого може застосовуватись аудиторськими фірмами. Проте є певні особливості.

Рис. 18.5. **Основні функції відповідального працівника при проведенні фінансового моніторингу**

Складено авторами.

Зокрема, якщо говорити про суб'єктивну складову системи фінансового моніторингу (рис. 18.5), то Законом № 1702-VII передбачено організацію внутрішнього фінансового моніторингу шляхом запровадження інституту відповідальних працівників, окрім тих аудиторів (суб'єктів господарювання), котрі провадять діяльність одноособово. Статус і функції відповідального працівника визначені базовим законом таким чином: «Відповідальний працівник незалежний у своїй діяльності, підзвітний тільки керівнику СПФМ і зобов'язаний не рідше одного разу на місяць, але не пізніше останнього робочого дня звітного місяця інформувати у письмовій формі керівника СПФМ про виявлені фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, та заходи, вжиті, зокрема, для: забезпечення здійснення заходів фінансового моніторингу; розроблення та постійного оновлення внутрішніх документів з питань фінансового моніторингу з урахуванням вимог законодавства; підготовки персоналу щодо виконання вимог цього Закону шляхом проведення освітньої та практичної роботи».

Така організація цілком виправдана, якщо сприймати фінансовий моніторинг як сталий бізнес-процес, що постійно та якісно функціонує, коли одна особа організовує, координує й контролює специфічний напрям діяльності аудиторської фірми – фінансовий моніторинг. Однак такий моніторинг є комплексним та потребує участі в тій чи іншій формі певної кількості аудиторів (співробітників аудиторської фірми), оскільки покласти відповідальність і за організацію, й за виконання цього процесу на одного працівника об'єктивно неможливо, адже він одночасно повинен виконувати конкретні функції[1] (див. рис. 18.5).

[1] *Романченко О.* Фінансовий моніторинг по-українськи / О. Романченко // Україна фінансова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ufin.com.ua/analit_mat/gkr/082.htm.

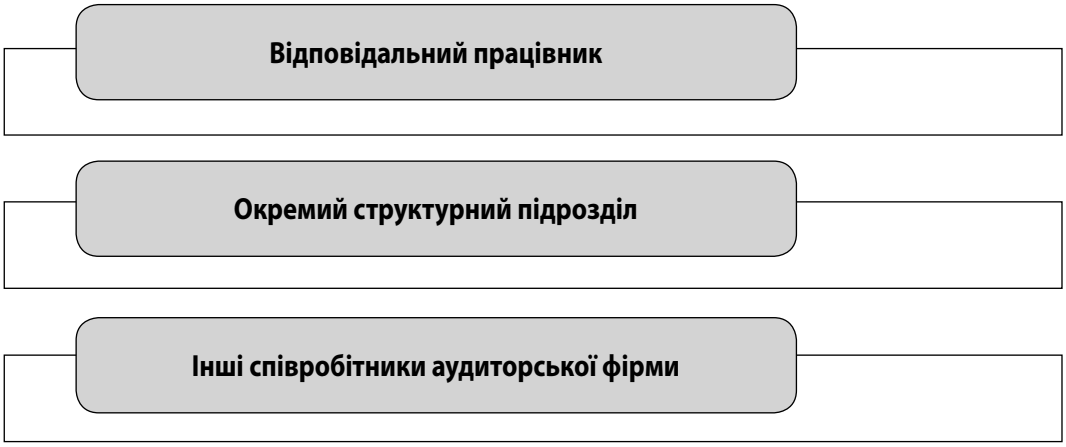


Рис. 18.6. **Суб'єкти фінансового моніторингу в аудиторській фірмі**

Складено авторами.

З огляду на специфіку діяльності аудиторських фірм, а саме безпосередню участь у ідентифікації клієнтів і моніторингу їхніх операцій, стає цілком зрозуміло, що один аудитор (відповідальний працівник) фізично не спроможний виявити такі операції при наданні послуг клієнтам.

Відповідно до Положення № 392[1], за потреби фінансовий моніторинг може здійснювати окремо створений структурний підрозділ, а також інші співробітники аудиторської фірми.

Таким чином, законодавчими й нормативними актами сформоване коло суб'єктів, які безпосередньо можуть проводити фінансовий моніторинг у аудиторській фірмі та несуть відповідальність за неналежне виконання вимог у сфері протидії й запобігання легалізації злочинних доходів (рис. 18.6).

Аналіз Закону № 1702-VII та Положення № 392 показав, що є перелік обов'язків СПФМ і повноважень відповідального працівника фірми. Проте, оскільки безпосередньо виявляти підозрілі операції можуть лише члени аудиторських груп, які проводять перевірки клієнтів, а методичну й організаційну роботу з фінансового моніторингу в аудиторській фірмі здійснює відповідальний працівник (або певний структурний підрозділ), потрібно чітко окреслити спектр діяльності окремих суб'єктів.

Перелік повноважень відповідального працівника наведений у п. 2.11 Положення № 392, але серед них варто виокремити його права й функції (чи окремого структурного підрозділу). Причому в цьому контексті функції слід прирівняти до обов'язків. Разом із тим треба сформулювати функції-обов'язки інших осіб, котрі

[1] Про затвердження Положення про здійснення фінансового моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство фінансів України : наказ Міністерства фінансів України від 22.03.2011 № 392 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0470-11.

повинні залучатися до проведення фінансового моніторингу (табл. 18.1), максимально врахувавши вимоги міжнародних організацій[1].

Дотримання суб'єктами, відповідальними за внутрішній фінансовий моніторинг в аудиторській фірмі, наведених прав і обов'язків забезпечить його ефективну організацію на підприємстві, що допоможе зменшити ризики легалізації злочинних доходів або фінансування тероризму під час надання аудиторських послуг.

Разом із тим не всі аудиторські фірми можуть забезпечити ефективну організацію фінансового моніторингу. За даними офіційного веб-сайта АПУ, більшість цих фірм є невеликими за обсягом діяльності та мають нечисленний персонал. Такі умови обмежують імовірний обсяг спрямування ресурсів на організацію фінансового моніторингу[2]. Проте брак ресурсів не є підставою для уникнення обов'язку організації фінансового моніторингу, водночас вид і масштаб засобів фінансового моніторингу повинні відповідати розмірам фірми.

Послаблення з цього приводу мають лише аудитори, що провадять діяльність одноособово, для котрих передбачений спрощений механізм проведення фінансового моніторингу. Ці аудитори не встановлюють правил, не розробляють програм фінансового моніторингу, не призначають відповідальних працівників за його проведення, як передбачено для всіх інших СПФМ, зокрема аудиторських фірм – юридичних осіб. Окрім того, такі аудитори звільнені від обов'язку розробляти критерії ризику та управляти ними, відстежувати фінансові операції клієнта, що стали об'єктом фінансового моніторингу.

Фактично механізм фінансового моніторингу аудиторської фірми слід закріпити в розроблених і затверджених програмі та правилах його проведення. Ці документи розробляються відповідальним працівником аудиторської фірми протягом трьох робочих днів із дати його призначення, але не пізніше від дня надання клієнту аудиторських послуг. Левова частка цих правил присвячена організації моніторингу інформації при роботі з клієнтами, яку можна зобразити у вигляді схеми (рис. 18.7), що побудована з урахуванням інформації про те, що окремі складові мають характер процесів (сукупності дій), пов'язаних спільною метою – виявлення та зменшення ризиків легалізації злочинних доходів.

Під час ідентифікації, верифікації клієнта (його представників) аудиторська фірма проводить первинне оцінювання рівня ризику легалізації злочинних доходів. У разі виявлення клієнтів, які характеризуються високим ризиком, аудиторська фірма повинна застосовувати додаткові заходи, спрямовані на вивчення клієнта. У Рекомендаціях FATF вони називаються "посилені заходи належної перевірки клієнта". Вивчення положень вітчизняного законодавства та міжнародних рекомендацій[3]

---

[1] Руководство по применению подхода, основанного на оценке риска, для бухгалтеров / FATF ; неофиц. пер. – 2008. – 17 июня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eurasiangroup.org/ru/news/typ_buh.pdf.

[2] *Чумакова І. Ю.* Система внутрішнього контролю в аудиторській компанії / І. Ю. Чумакова // Незалежний аудитор. – 2013. – № 7. – С. 46–49.

[3] Посібник з питань підходу, заснованого на оцінці ризику, в боротьбі з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму: принципи та процедури високого рівня / FATF. – 2007. – Черв. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=74295.

Таблиця 18.1

Права та функції-обов'язки суб'єктів, які забезпечують проведення фінансового моніторингу в аудиторській фірмі

	Відповідальний працівник (структурний підрозділ) аудиторської фірми
ФУНКЦІЇ-ОБОВ'ЯЗКИ	***Методичні***: – розробляти, подавати на затвердження та запроваджувати правила й програму проведення фінансового моніторингу в аудиторській фірмі; – здійснювати підготовку персоналу щодо виявлення підозрілих операцій шляхом проведення освітньої та практичної роботи; – забезпечувати регулярний аналіз і перегляд процесів оцінювання й управління ризиками легалізації злочинних доходів, ураховуючи умови праці аудиторів і діяльність ринку, на якому вони працюють; – включити обов'язок дотримуватися вимог протидії легалізації злочинних доходів або фінансуванню тероризму до посадових інструкцій та оцінки діяльності відповідного персоналу
	Контрольні: – проводити щорічні внутрішні перевірки діяльності аудиторської фірми (відокремленого підрозділу) та його працівників щодо виконання правил і програм фінансового моніторингу; – забезпечити належний нагляд за співробітниками, котрі здійснюють моніторинг підозрілої діяльності або беруть участь у будь-якій діяльності, що є частиною програми фірми у сфері протидії відмиванню злочинних доходів чи фінансуванню тероризму
	Операційні: – класифікувати клієнтів (або перевіряти правильність зробленої класифікації) та вживати застережні заходи щодо клієнтів, діяльність яких свідчить про підвищений ризик; – направляти повідомлення до Держфінмоніторингу про підозрілі операції, а також правоохоронним органам (за потреби); – інформувати в письмовій формі не рідше разу на місяць керівника аудиторської фірми про виявлені підозрілі операції й заходи, вжиті, зокрема, для забезпечення фінансового моніторингу; – сприяти проведенню вповноваженими представниками Мінфіну та, за погодженням із ним, представниками Держфінмоніторингу перевірок діяльності аудиторської фірми (відокремленого підрозділу); – приймати рішення про надання інформації з питань фінансового моніторингу на запити Держфінмоніторингу та відповідних правоохоронних органів; – зберігати документи щодо ідентифікації осіб, які провели підозрілу операцію, а також усі документи, котрі стосуються ділових відносин із клієнтом, щонайменше п'ять років після завершення ділових відносин, а всі необхідні дані про операції – щонайменше п'ять років після закінчення операції;
	– виконувати інші функції відповідно до законодавства, правил і програм проведення фінансового моніторингу
ПРАВА	Мати право доступу до всіх приміщень, документів, засобів телекомунікації аудиторської фірми (відокремленого підрозділу). Залучати будь-яких працівників аудиторської фірми (відокремленого підрозділу) до здійснення заходів із запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та перевірок із цих питань. Отримувати пояснення від працівників аудиторської фірми (відокремленого підрозділу), незалежно від обійманих посад, із питань проведення фінансового моніторингу

Закінчення табл. 18.1

Інші особи (аудитори або їхні помічники), залучені до здійснення аудиторських перевірок клієнтів, котрі можуть проводити моніторинг операцій клієнта	
ФУНКЦІЇ-ОБОВ'ЯЗКИ	Брати участь у заходах з управління ризиками щодо легалізації злочинних доходів або фінансування тероризму та в розробленні критеріїв ризиків. З'ясовувати мету й характер майбутніх ділових відносин із клієнтами. Здійснювати ідентифікацію та вивчення клієнта у випадках, установлених законом. Постійно оновлювати відповідно до законодавства й внутрішніх процедур інформацію про зміст діяльності клієнта та його фінансовий стан. Складати класифікації клієнтів аудиторської фірми (відокремленого підрозділу) з урахуванням розроблених критеріїв ризиків та вживати застережні заходи щодо клієнтів, діяльність яких свідчить про підвищений ризик. Проводити аналіз відповідності підозрілих операцій клієнта наявній інформації про зміст його діяльності та фінансовий стан. Виявляти підвищену увагу до операцій, котрі є найуразливішими з погляду використання їх злочинцями, що займаються легалізацією злочинних доходів, та іншими кримінальними елементами. Забезпечувати виявлення підозрілих операцій клієнта під час надання аудиторських послуг. Надавати інформацію про виявлені підозрілі операції відповідальному працівникові з урахуванням необхідності реєстрації такої операції не пізніше від наступного робочого дня з дати виявлення. Застосовувати належні заходи для обмеження ризику зловживань, пов'язаних із послугами, що надаються з використанням новітніх технологій, зокрема забезпечують проведення операцій без безпосереднього контакту з клієнтом. У разі залучення відповідальним працівником вживати заходи із запобігання легалізації злочинних доходів та брати участь у перевірках із цих питань. Надавати пояснення відповідальному працівникові стосовно проведення фінансового моніторингу
ПРАВА	При ідентифікації клієнтів отримувати від них необхідну для виконання своїх повноважень інформацію. У разі залучення відповідальним працівником до реалізації заходів із запобігання легалізації злочинних доходів отримувати інформацію щодо мети залучення та часу, протягом якого планується проведення таких заходів. Надавати пропозиції на ім'я керівника та/або відповідального працівника щодо вдосконалення правил, програми проведення фінансового моніторингу, посадових інструкцій та інших внутрішніх документів із питань фінансового моніторингу

Складено авторами.

надало можливість виокремити такі "посилені заходи", що можуть вживатися аудиторською фірмою:

– перевірка ідентифікаційних даних;
– вимога подання додаткових документів (наприклад, про рід занять, обсяг активів, фінансовий стан тощо) та оновлення на регулярнішій основі ідентифікаційних даних клієнта й бенефіціарного власника;
– одержання додаткової інформації про очікуваний характер ділових відносин;

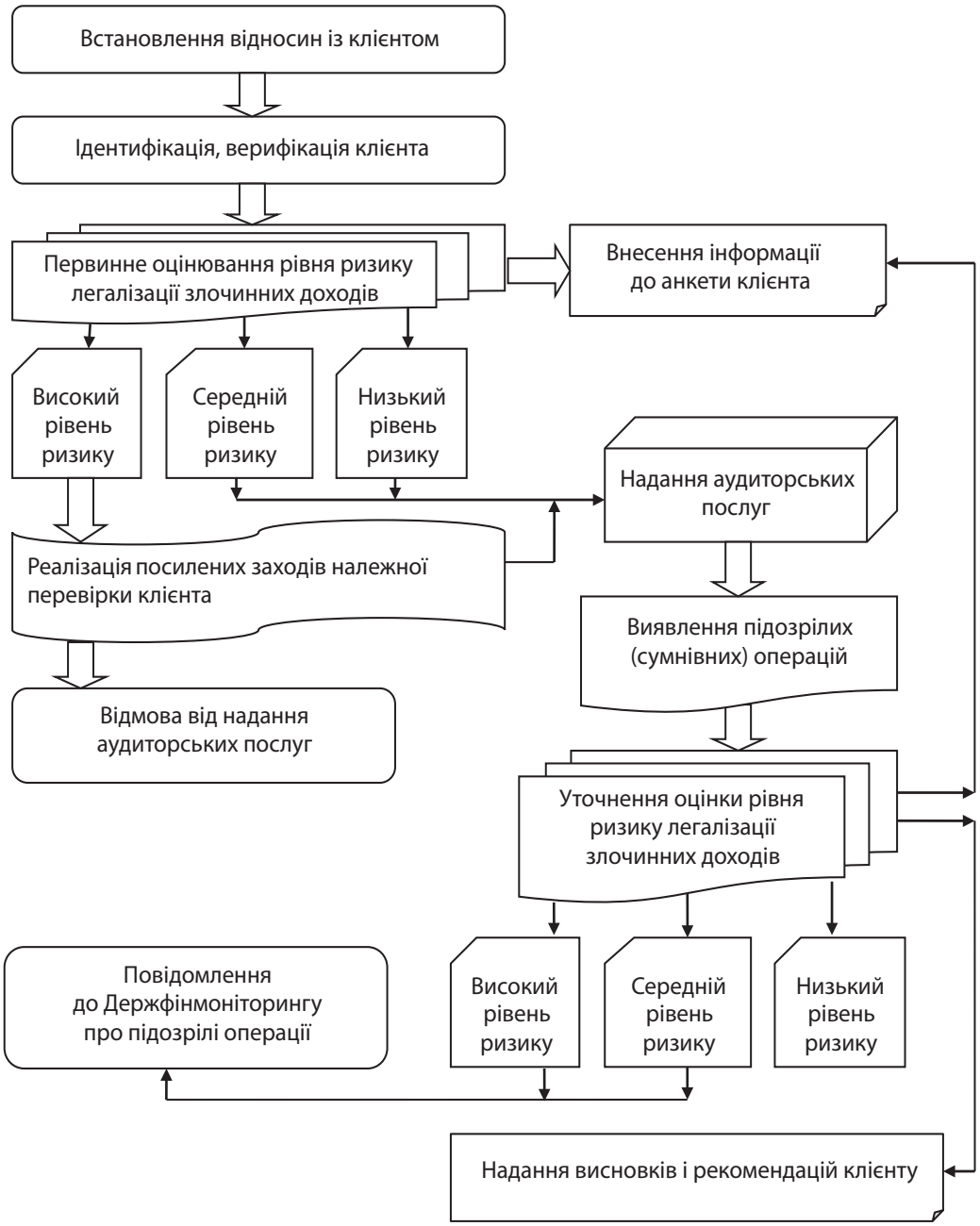


Рис. 18.7. **Схема організації моніторингу інформації клієнтів при наданні аудиторських послуг**

Складено авторами.

– перевірка правильності оформлення установчих документів (з урахуванням усіх зареєстрованих змін);
– встановлення засновників юридичної особи;
– порівняння розмірів зареєстрованого та сформованого статутних капіталів;
– перевірка відповідності операцій звичайній діяльності клієнта;
– встановлення відповідності фінансових операцій фінансовому стану клієнта;
– з'ясування мети проведення операцій;
– оцінювання величини та джерел наявних і очікуваних надходжень;
– встановлення джерела походження та способів переказу (внесення) коштів, використовуваних в операціях;
– з'ясування пов'язаних осіб;
– посилений моніторинг ділових відносин за рахунок збільшення кількості й встановлення термінів реалізації заходів контролю, а також вибір видів операцій, котрі потребують подальшої перевірки.

Утім, за певних обставин ризик легалізації злочинних доходів або фінансування тероризму може бути низьким (незначним), тоді аудиторські фірми застосовують спрощені заходи належної перевірки клієнта. Причому такі заходи мають відповідати факторам низького ризику (наприклад, стосуватися тільки ідентифікації клієнта чи постійного моніторингу). Прикладами можуть бути перевірка особи клієнта й бенефіціарного власника після встановлення ділових відносин; зменшення частоти оновлення ідентифікаційних даних клієнта; зниження рівня постійного моніторингу тощо. При цьому нижчий ризик легалізації злочинних доходів або фінансування тероризму для ідентифікації й перевірки автоматично не означає, що ризик того самого клієнта є низьким для всіх видів заходів його належної перевірки, зокрема щодо постійного моніторингу операцій.

Визначати рівень ризику легалізації злочинних доходів аудиторським фірмам треба на початку встановлення ділових відносин із клієнтом та переглядати й уточнювати під час надання аудиторських послуг. Однак, якщо фірма має постійних клієнтів, яким надає послуги на регулярних засадах, потрібно оновлювати інформацію, отриману за результатами первісної ідентифікації та вивчення фінансової діяльності клієнта:

– для клієнтів із високим (або середнім) рівнем ризику – не рідше одного разу на рік;
– для інших клієнтів термін оновлення інформації не повинен перевищувати трьох років.

Особливими клієнтами аудиторських фірм є суб'єкти, котрі належать до публічних діячів чи пов'язаних із ними осіб або до благодійної чи неприбуткової організації. До таких клієнтів застосовуються виняткові заходи. Так, для встановлення ділових відносин необхідний дозвіл керівника аудиторської фірми. Окремо слід з'ясувати джерела походження доходів клієнта; проводити моніторинг його діяльності треба в порядку, визначеному для клієнтів із високим (підвищеним) рівнем ризику.

У п. 4.11 Положення № 392 передбачено, що під час ідентифікації та вивчення фінансової діяльності клієнта доцільно використовувати анкетування, тобто скла-

дання документа, який містить дані про клієнта аудиторської фірми та його діяльність, а також про вигодонабувача. Анкета є внутрішнім документом, котрий заповнюється й підписується одноособово аудитором чи працівником, уповноваженим на здійснення ідентифікації. Вона складається за результатами ідентифікації й вивчення фінансової діяльності клієнта до, під час та в процесі його обслуговування. Крім того, анкета має містити всю необхідну інформацію для подання до Держфінмоніторингу в установлених законодавством випадках повідомлення про підозрілі операції.

Отже, класифікація аудиторською фірмою клієнтів із урахуванням критеріїв ризику може відображатися в анкеті, яка є внутрішнім документом такого суб'єкта, або в іншому документі, що підтверджує ідентифікацію клієнта. Процедура такої фіксації має бути регламентована Правилами проведення фінансового моніторингу аудиторської фірми. Поряд із анкетами можуть застосовуватися опитувальні листи, на підставі котрих аудиторські фірми в довільній формі з'ясовують мету й характер ділових відносин клієнта з аудиторською фірмою.

Документи, на підставі яких проводилася ідентифікація клієнта, й ті, що засвідчують здійснення ним підозрілої операції, в обсязі, необхідному для подання до Держфінмоніторингу повідомлення про таку операцію, повинні зберігатися в аудиторській фірмі разом із анкетою клієнта, складеною на їх підставі. Такі документи (копії документів, на підставі яких здійснювалася ідентифікація, та/або анкети з ідентифікаційними даними) повинні зберігатися щонайменше п'ять років після завершення ділових відносин, а всі необхідні дані про операції (правочини, ділове листування, робочі документи аудитора тощо) – щонайменше п'ять років після закінчення операції.

У разі потреби в подовженні встановленого терміну зберігання документів щодо ідентифікації клієнтів, котрі є учасниками окремих підозрілих операцій, та стосовно проведення таких операцій Держфінмоніторинг інформує про це аудиторську фірму через відповідний лист із зазначенням переліку осіб та/або підозрілих операцій, документи щодо яких підлягають подальшому зберіганню аудиторською фірмою, й терміну продовження зберігання нею такої інформації[1].

Разом із тим аудиторська фірма повинна забезпечити конфіденційність відомостей щодо підозрілих операцій, котрі підлягають фінансовому моніторингу та/або можуть бути пов'язані, стосуються чи призначені для фінансування тероризму, а також запобігання розголошенню інформації (зокрема особам, стосовно чиїх підозрілих операцій проводиться перевірка), що подається Держфінмоніторингу, та інших відомостей із питань фінансового моніторингу (у тому числі про факт їх подання чи отримання запиту від Держфінмоніторингу). Відповідно до національ-

[1] Про затвердження Порядку погодження із Державною службою фінансового моніторингу України суб'єктами первинного фінансового моніторингу термінів подання запитуваної інформації : наказ Міністерства фінансів України від 12.07.2013 № 641 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1302-13.

них і міжнародних рекомендацій[1] для виконання названих вимог у аудиторській фірмі повинні застосовуватися такі правила:

– обмеження кола осіб, що мають відкритий доступ до інформації стосовно фінансового моніторингу, керівником і відповідальним працівником. Тобто лише керівник та відповідальний працівник мають право вільно працювати з усіма даними фінансового моніторингу, решта працівників можуть мати доступ до них тільки в разі отримання письмової згоди керівника аудиторської фірми;
– обмеження кола осіб, які спілкуються з Держфінмоніторингом, керівником і відповідальним працівником. Лише керівник та відповідальний працівник мають право (як усно, так і письмово) спілкуватися з Держфінмоніторингом;
– зберігання всіх документів стосовно фінансового моніторингу в місці (сейфі, приміщенні) з обмеженим доступом;
– проведення серед співробітників аудиторської фірми роз'яснювальної роботи щодо відповідальності за розголошення інформації (зокрема особам, стосовно чиїх підозрілих операцій проводиться перевірка), яка подається Держфінмоніторингу, та інших відомостей із питань фінансового моніторингу (у тому числі про факт їх подання або отримання запиту від Держфінмоніторингу).

Ефективна система внутрішнього фінансового моніторингу в аудиторській фірмі може бути побудована й реалізована тільки за наявності відповідних спеціалістів (співробітників аудиторської фірми) у сфері запобігання й протидії легалізації злочинних доходів, котрі повинні бути професійно придатними, кваліфікованими, спроможними виконувати покладені на них функціональні обов'язки, володіти базовими знаннями в галузі фінансового моніторингу. Причому кваліфікаційні вимоги до професійної підготовки та професійного досвіду співробітників аудиторської фірми мають бути закріплені у відповідних внутрішніх документах, згідно із законодавчо встановленими вимогами[2].

Згідно із законодавством від фірм вимагається забезпечити належну освіту своїх співробітників на рівні, достатньому для виконання ними функцій, та з урахуванням імовірності того, що вони матимуть справу з підозрілою діяльністю. Перелік таких співробітників затверджується керівником аудиторської фірми.

З метою забезпечення належного рівня підготовки співробітників із питань запобігання та протидії легалізації злочинних доходів аудиторська фірма може щороку розробляти й виконувати програму навчання та підвищення кваліфікації співробітників фірми щодо реалізації заходів із фінансового моніторингу (рис. 18.8).

Така програма навчання має складатися з огляду на те, що основною умовою успішної реалізації аудиторською фірмою діяльності з протидії легалізації (відми-

[1] Руководство по применению подхода, основанного на оценке риска, для бухгалтеров / FATF ; неофиц. пер. – 2008. – 17 июня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eurasiangroup.org/ru/news/typ_buh.pdf.

[2] Про затвердження Вимог до кваліфікації працівника суб'єкта первинного фінансового моніторингу, відповідального за проведення фінансового моніторингу : наказ Міністерства фінансів України від 24.12.2013 № 1118 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0108-14.

Організація навчання співробітників, виходячи з їхніх посадових обов'язків, за такими напрямами:

- ознайомлення співробітників із міжнародними документами та законодавством України з питань запобігання та протидії легалізації злочинних доходів;
- ознайомлення співробітників із внутрішніми документами з питань фінансового моніторингу;
- ознайомлення співробітників із мірою їхньої відповідальності за недотримання вимог законодавства щодо запобігання та протидії легалізації злочинних доходів;
- практичні заняття щодо вивчення типологій, характерних схем і способів легалізації злочинних доходів, а також критеріїв виявлення і ознак незвичних угод (операцій)

Організація підвищення кваліфікації співробітників аудиторської фірми за такими напрямами:

- вивчення передового досвіду у виявленні операцій клієнтів, які можуть бути пов'язані з легалізацією злочиних доходів;
- ознайомлення із засобами та прийомами вивчення клієнтів та перевірки інформації щодо їхньої ідентифікації

Рис. 18.8. **Основні складові програми навчання й підвищення кваліфікації співробітників аудиторської фірми щодо запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом**

Складено авторами.

ванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, є безпосередня участь кожного співробітника в межах його компетенції в цьому процесі. До того ж бажано, щоб навчання та/або підвищення кваліфікації співробітників фірми з питань протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, проводилося не рідше ніж раз на рік.

Разом із тим аудиторська фірма, зокрема відповідальний працівник, повинна здійснювати облік проходження її співробітниками обов'язкового навчання й перепідготовки. Документи, які підтверджують проходження такого навчання, додаються до особової справи працівника. Крім того, співробітники фірми мають постійно підтримувати належний рівень знань за допомогою участі в професійних семінарах, курсах, конференціях, ознайомлення з новітньою літературою, самостійного навчання за фаховими програмами щодо питань запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

Фінансовий моніторинг в аудиторській фірмі передбачає також проведення внутрішніх перевірок її діяльності на предмет дотримання законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму. Така перевірка повинна здійснюватися раз на календарний рік. Вона призначається керівником аудиторської фірми та оформляється наказом, де вказуються строк проведення та питання перевірки, проводиться окремо призначеною особою, якщо необхідно перевірити діяльність відповідального працівника; за наявності відокремлених підрозділів здійснюється відповідальним

працівником фірми. За результатами перевірки складається акт, котрий підписують особи, що її проводять. В акті зазначаються висновки та, за потреби, пропозиції щодо усунення недоліків, виявлених за результатами перевірки. Після підписання цей акт подається керівникові аудиторської фірми.

Поточні перевірки діяльності будь-якого підрозділу аудиторської фірми та її співробітників стосовно дотримання ними правил і програми проведення фінансового моніторингу здійснює відповідальний працівник.

Недотримання належної організації внутрішнього фінансового моніторингу в аудиторській фірмі призводить до збільшення ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, під час надання аудиторських послуг клієнтам.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 18

1. Одним із шляхів посилення протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму є вдосконалення вітчизняного законодавства згідно з міжнародними стандартами та забезпечення його дотримання суб'єктами первинного фінансового моніторингу. Першим кроком на такому шляху має бути приведення Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму" від 28.11.2002 № 249-IV у відповідність із вимогами нових Рекомендацій FATF. У зв'язку з цим прийняття Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 № 1702-VII підтверджує безумовне виконання Україною взятих на себе зобов'язань щодо імплементації Стандартів FATF у контексті підписання Угоди України з ЄС і остаточного офіційного закріплення європейського вибору нашої країни.

2. Система внутрішнього фінансового моніторингу в аудиторській фірмі повинна будуватися в розрізі компонентів системи внутрішнього контролю (СВК), таких як організація, документація, відстеження, трирівневе оцінювання, з метою забезпечення реалізації поставленої мети фірми. Адже для ефективної протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму аудиторській фірмі необхідно забезпечити належне функціонування СВК із урахуванням масштабів заходів, котрі мають застосовуватися для виконання вимог як вітчизняних, так і міжнародних нормативних документів.

3. Із метою побудови ефективної системи внутрішнього фінансового моніторингу аудиторська фірма повинна забезпечити оцінювання ризиків проведення клієнтом операцій, пов'язаних із легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму, управління ризиками щодо легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, чи фінансування тероризму та розроблення критеріїв цих ризиків.

4. Функціонування в аудиторській фірмі ефективної системи оцінювання ризиків легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму можливе лише за умови формування відповідної культури управ-

ління ризиками, що передбачає спеціальне навчання, мотивацію працівників, добір персоналу та систему обміну інформацією між підрозділами.

5. У контексті формування системи внутрішнього фінансового моніторингу слід урегулювати чинне антилегалізаційне законодавство з профільною нормативно-правовою базою діяльності аудиторів (аудиторських фірм) щодо виконання ними обов'язків СПФМ. Так, внесення змін до Закону № 249-IV має супроводжуватися змінами профільного законодавства про аудиторську діяльність із доданням відповідних положень стосовно розширення кола обов'язків аудиторів (аудиторських фірм), належного виконання ними обов'язків СПФМ і проведення АПУ зовнішніх перевірок якості аудиторських послуг із урахуванням дотримання вимог антилегалізаційного законодавства.

6. Згідно із Законом № 249-IV СПФМ установлює правила, розробляє програми проведення фінансового моніторингу та призначає працівника, відповідального за його проведення, крім СПФМ, які провадять діяльність одноособово, без утворення юридичної особи. Міністерство фінансів України повинне надавати аудиторським фірмам як СПФМ рекомендації та роз'яснення, зокрема щодо розроблення відповідних правил і програм та реалізації інших заходів із метою протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

7. Оскільки Правила проведення фінансового моніторингу є внутрішнім документом аудиторської фірми, під час їх складання вона має уточнювати передбачені законодавством заходи з такого моніторингу, щодо котрих не встановлено чіткого механізму їх реалізації, меж, обсягів тощо.

8. Крім Правил і Програми проведення внутрішнього фінансового моніторингу аудиторська фірма повинна розробляти Посадову інструкцію відповідального працівника за проведення фінансового моніторингу (в разі утворення підрозділу – Положення про підрозділ фінансового моніторингу). Посадова інструкція може містити такі розділи: загальні положення, вимоги до особи, відповідальної за здійснення фінансового моніторингу, правовий статус цього працівника, його функції, завдання, повноваження (права) та відповідальність.

9. Корисною практикою для України у справі регулювання діяльності аудиторів (аудиторських фірм) та фізичних осіб – підприємців, котрі надають послуги з бухгалтерського обліку, як спеціально визначених СПФМ можуть бути організація щокварталу круглих столів, семінарів та інших наукових заходів за участю Мінфіну для обміну досвідом щодо здійснення перевірок СПФМ тощо, за прикладом Форуму органів нагляду з протидії відмиванню коштів Великобританії.

10. З огляду на досвід інших країн Мінфін як наглядовий орган у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму треба наділити повноваженнями застосування відповідних санкцій, зокрема адміністративних стягнень, виправних робіт тощо під час виявлення порушень антилегалізаційного законодавства. Надання таких повноважень допоможе посилити його вплив на СПФМ за результатами перевірок.

11. Внутрішній фінансовий моніторинг аудиторської фірми повинен передбачати розроблення політики, чіткого й зрозумілого набору детальних правил, про-

цедур і заходів, які надавали б можливість динамічно реагувати на зміни умов та управляти істотними ризиками у сфері протидії легалізації злочинних доходів або фінансуванню тероризму.

12. Вітчизняними законодавчими й нормативними актами сформовано коло суб'єктів, котрі безпосередньо можуть здійснювати фінансовий моніторинг в аудиторській фірмі та несуть відповідальність за неналежне виконання вимог у сфері протидії й запобігання легалізації злочинних доходів. Дотримання такими суб'єктами відповідних прав і обов'язків забезпечить ефективну організацію моніторингу, що сприятиме зменшенню ризиків легалізації злочинних доходів або фінансування тероризму під час надання аудиторських послуг.

13. Рівень ризику легалізації злочинних доходів аудиторськими фірмами має визначатися на початку встановлення ділових відносин із клієнтом та переглядатися й уточнюватися під час надання аудиторських послуг. Однак, якщо така фірма має постійних клієнтів, котрим надає аудиторські послуги на регулярних засадах, необхідно оновлювати інформацію, отриману за результатами первісної ідентифікації та вивчення фінансової діяльності клієнта.

14. Класифікація клієнтів аудиторською фірмою з урахуванням критеріїв ризику може відображатися в анкеті, що є внутрішнім документом такого суб'єкта, або в іншому документі, який підтверджує проведення ідентифікації клієнта. Ця процедура має регламентуватися Правилами проведення фінансового моніторингу.

15. Аудиторська фірма зобов'язана забезпечити конфіденційність інформації щодо підозрілих операцій, котрі підлягають фінансовому моніторингу та/або можуть бути пов'язані, стосуються чи призначені для фінансування тероризму, а також запобігати розголошенню інформації (зокрема особам, стосовно чиїх підозрілих операцій проводиться перевірка), що подається Державній службі фінансового моніторингу України, та інших відомостей із питань фінансового моніторингу.

16. Ефективна система внутрішнього фінансового моніторингу в аудиторській фірмі може бути реалізована лише за наявності відповідних спеціалістів (співробітників аудиторської фірми) у сфері запобігання та протидії легалізації злочинних доходів, які мають бути професійно придатними, кваліфікованими, спроможними виконувати покладені на них функціональні обов'язки, володіти базовими знаннями в галузі фінансового моніторингу. Кваліфікаційні вимоги до професійної підготовки й професійного досвіду співробітників фірми повинні бути закріплені у відповідних внутрішніх документах. Із метою забезпечення належного рівня підготовки цих працівників аудиторська фірма може щороку розробляти й втілювати програму навчання та підвищення кваліфікації щодо реалізації заходів із фінансового моніторингу. Крім того, співробітники фірми мусять постійно підтримувати належний рівень знань за допомогою участі в професійних семінарах, курсах, конференціях, ознайомлення з новітньою літературою, самостійного навчання за фаховими програмами.

17. Фінансовий моніторинг в аудиторській фірмі також передбачає проведення внутрішніх перевірок її діяльності щодо дотримання законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму.

18. Недотримання належної організації внутрішнього фінансового моніторингу в аудиторській фірмі призводить до збільшення ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, під час надання аудиторських послуг клієнтам.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Грушко В. І.* Особливості внутрішнього фінансового моніторингу в Україні / В. І. Грушко // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. – 2012. – Вип. 36. – С. 343–348.
2. Інструкція щодо заповнення форм обліку та подання інформації, пов'язаної із здійсненням фінансового моніторингу : затв. наказом Міністерства фінансів України від 26.04.2013 № 496 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2013/20130719/text%20496.pdf.
3. Методологія з оцінки відповідності Рекомендаціям FATF та ефективності систем протидії відмиванню коштів та боротьби з фінансуванням тероризму (FATF. Лютий 2013) / неофіц. пер. ; Державна служба фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2013/20130430/24042013.pdf.
4. Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення: рекомендації FATF : затв. Пленарним засіданням FATF 16 лютого 2012 року / неофіц. пер. ; Державна служба фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2012/22.03.2012/1.pdf.
5. Міжнародні стандарти контролю якості, аудиту, огляду, іншого надання впевненості та супутніх послуг : вид. 2010 р., Ч. 1 / пер. з англ. О. Л. Ольховікової, О. В. Селезньова, О. О. Зеніної та ін. – К. : Фенікс, 2010. – 842 с.
6. Об административных правонарушениях : кодекс Республики Казахстан от 30.01.2001 № 155 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1021682.
7. Об аудиторской деятельности : закон Республики Казахстан от 20.11.1998 № 304-I [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1011692.
8. НАДЗОР: нормативные правовые акты государств – членов ЕАГ / Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eurasiangroup.org/ru/page_1368512166_38.php.
9. План заходів на 2014 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : затв. постановою Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 25.12.2013 № 971 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/971-2013-п.
10. Посібник з питань підходу, заснованого на оцінці ризику, в боротьбі з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму: принципи та процедури високого рівня / FATF. – 2007. – Черв. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=74295.
11. Про аудиторську діяльність : закон України від 22.04.1993 № 3125-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3125-12.
12. Про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму : директива Європейського парламенту та Ради від 26.10.2005 № 2005/60/ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_774.
13. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : закон України від 28.11.2002 № 249-IV (у ред. від 04.07.2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/249-15.

14. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : закон України від 14.10.2014 № 1702-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1702-18.
15. Про затвердження Вимог до кваліфікації працівника суб'єкта первинного фінансового моніторингу, відповідального за проведення фінансового моніторингу : наказ Міністерства фінансів України від 24.12.2013 № 1118 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0108-14.
16. Про затвердження Положення про здійснення фінансового моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство фінансів України : наказ Міністерства фінансів України від 22.03.2011 № 392 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0470-11.
17. Про затвердження Порядку погодження із Державною службою фінансового моніторингу України суб'єктами первинного фінансового моніторингу термінів подання запитуваної інформації : наказ Міністерства фінансів України від 12.07.2013 № 641 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1302-13.
18. Про затвердження Порядку проведення перевірок Міністерством фінансів України суб'єктів первинного фінансового моніторингу : наказ Міністерства фінансів України від 04.04.2011 № 463 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0489-11.
19. *Романченко О.* Фінансовий моніторинг по-українськи / О. Романченко // Україна фінансова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ufin.com.ua/analit_mat/gkr/082.htm.
20. Руководство по применению подхода, основанного на оценке риска, для бухгалтеров / FATF ; неофиц. пер. – 2008. – 17 июня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eurasiangroup.org/ru/news/typ_buh.pdf.
21. *Чумакова І. Ю.* Система внутрішнього контролю в аудиторській компанії / І. Ю. Чумакова // Незалежний аудитор. – 2013. – № 7. – С. 46–49.
22. Anti-money laundering and counter terrorism finance supervision report 2012-13 / HM Treasury. – 2013. – 28 Nov. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.gov.uk/government/publications/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-finance-supervision-reports/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-finance-supervision-report-2012-13.
23. Anti-money laundering guidance for the accountancy sector / The Consultative Committee of Accountancy Bodies. – London, 2008. – 117 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ccab.org.uk/documents/20140217%20FINAL%202008%20CCAB%20guidance%20amended%202014-2-17pdf.pdf.
24. Project on the Designated Non-Financial Businesses and Professions (Оцінка ризиків діяльності ВНУП у країнах – членах GAFISUD) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gafisud.info/documentos/eng/cooperacion/DNFBPs_Risk_Assessment_in_the_GAFISUD_Member_States.pdf.
25. Supervision by CIMA / Chartered Institute of Management Accountants [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cimaglobal.com/Members/Members-handbook/Licencing-and-monitoring/Anti-money-laundering/Supervision-by-CIMA.
26. Terrorism Act 2000 / The National Archives [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents.
27. The Money Laundering Regulations 2007 // Statutory Instruments. – 2007. – № 2157 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.legislation.gov.uk/uksi/2007/2157/pdfs/uksi_20072157_en.pdf.
28. Proceeds of Crime Act 2002 / The National Archives [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/29/contents.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

МОДЕРНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

У двох томах

Том 2

За редакцією
О. В. Шлапака, Т. І. Єфименко

Відповідальний за випуск
В. Д. Королюк

Редактори:
С. В. Бартош, І. А. Книш,
О. В. Нефедова

Коректори:
С. В. Зюбенко, О. В. Орел,
Н. Г. Пузиренко, С. М. Циркун

Комп'ютерна верстка
І. М. Кіріличева, А. А. Молотая,
А. Б. Нефедова, Г. Г. Пузиренка

Формат 70×100/$_{16}$. Ум. друк. арк. 63,7. Наклад 300 прим. Зам. 14-857.

Видавець: Державна навчально-наукова установа "Академія фінансового управління"
04119, м. Київ, вул. Дегтярівська, 38–44, тел./факс: (044) 277-51-15.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4348 від 08.08.2012.

ПАТ "ВІПОЛ"
03151, м. Київ, вул. Волинська, 60.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4404 від 31.08.2012.

Модернізація фінансової системи України в процесі євроінтеграції : у 2 т. /
М 74 Т. І. Єфименко, С. С. Гасанов, П. М. Леоненко та ін. ; за ред. О. В. Шлапака, Т. І. Єфименко ; ДННУ "Акад. фін. управління". – К., 2014.

ISBN 978-966-2380-82-8

Т. 2. – 2014. – 784 с.

ISBN 978-966-2380-84-2

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

У другому томі аналізуються питання імплементації європейських стандартів інвестиційної діяльності, модернізації бухгалтерського обліку, фінансової звітності та фінансового контролю, посилення протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, розглядаються напрями удосконалення міжбюджетних відносин, фінансового забезпечення соціальної політики в Україні, шляхи оптимізації обсягів та структури боргу в секторі загального державного управління, наводиться інституційний аналіз факторів забезпечення стійкості державних фінансів. Видання підготовлено відповідно до пріоритетних напрямів наукових досліджень та за результатами виконання тематичного плану науково-дослідних робіт ДННУ "Академія фінансового управління" у 2012–2014 рр.

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

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